

Creatieve professionals en beleidsvorming

Pour inventer il faut penser à côté
Souriau¹

Samenvatting

Het artikel biedt een overzicht van de discussie over de invloed van professionele deskundigheid op beleidsvorming bij overheidsorganisaties. Daarbij wordt vooral aandacht geschonken aan ideeën ontwikkeld door Donald Schön in *The reflective practitioner*. In de ogen van de auteurs zou dit werk de discussie nieuwe impulsen kunnen geven. Ook in onderzoeksmethodisch opzicht bevat het interessante en originele aanzetten. Mede tegen de achtergrond van hun eigen onderzoek inspireert dit de auteurs tot enkele suggesties voor een onderzoeksprogram op dit terrein.

1. Drie provocaties

Schöns inmiddels welbekende *The reflective practitioner; how professionals think in action* is een uitdagend boek.² Schön rekent namelijk af met drie denkbeelden die in de bestuurs- en beleidswetenschappen weinig kritisch benaderde premissen lijken te zijn:

– Van drukbezette bestuurders en managers kan *en mag* bedachtzaamheid niet worden gevergd. Hiertegen brengt Schön in dat bedachtzame practici niettemin wel degelijk voorkomen. Zij beoefenen een type probleemvindend en -oplossend denken dat Schön 'reflection-in-action' noemt.

– Professionele deskundigheidstoepassing bestaat uit 'instrumental problemsolving made rigorous by the application of scientific theory and technique' (1983, p. 21). Schön beweert dat *naast* instrumentele rationaliteit processen van creatieve probleemvinding een minstens zo belangrijke rol spelen.

Creativiteit en intuïtie behoren tot de 'context

Dr. M.L. Bemelmans-Vidéc

is als universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de RUL. Adres: Rapenburg 59, 2311 GJ Leiden; tel. 071-148333 tst. 7990.

Prof. dr. R. Hoppe

is hoogleraar Bestuurskunde en Politicologie bij de vakgroep Bestuurskunde en Publiek Recht van de UvA. Adres: Herengracht 526, 1017 CC Amsterdam, tel. 020-5252145.

of discovery' en die is niet onderzoekbaar en wetenschappelijk te systematiseren. Schön laat zien dat professionele creativiteit wel degelijk empirisch te 'betrappen' is en ook dat het een eigen logica kent, die wel degelijk op wetenschappelijk verantwoorde wijze te modelleren is.

Laten we ter algemene introductie van het onderwerp elk van deze uitdagingen toelichten. In par. 2 zullen we Schöns denkbeelden onderzoeken op hun betekenis voor beleidsvormingstheorie in het algemeen. In par. 3 geven we een eerste illustratie op het terrein van de sociaal-economische beleidsvorming. In par. 4 sluiten we af met enkele suggesties voor voortgezet onderzoek langs de door Schön gewezen paden.

De titel van Schöns boek, 'De beschouwelijke practicus', is onder meer zo prikkelend omdat het een contradictio in terminis lijkt te bevatten. We zijn immers geneigd beschouwelijkheid en praktijkgerichtheid als met elkaar in strijd te zien. En dit niet zonder reden. Managers en bestuurders zijn druk bezette lieden; de hele dag in de weer met telefoneren, vergaderen, onderhandelen, agenda's, voortdurend communicerend met collega's, ondergeschikten en superieuren – nooit verzonken in de 'dialogue tussen mij en mijzelf' die kenmerkend is voor reflectie en bedachtzaamheid. We zien bestuurders zelden tijd vrijmaken voor bezinning. Op grond van wetenschappelijke observatietechnieken kwam Mintzberg (1973) ooit tot de conclusie dat topmanagers gemiddeld niet meer dan zeven minuten bedenktime nemen voor een belangrijke beslissing.

Contrair aan deze opvattingen stelt Schön dat de schijn bedriegt. Bestuurders en managers hoeven we niet *zien* nadenken, zich afzonderen, planningssessies bijwonen, etc. omdat zij tijdens hun

normale routines in staat zouden zijn tot *reflectie-in-actie*. Reflectie-in-actie onderscheidt Schön van 'knowing-in-action': een weten hoe te handelen dat zich in en met het handelen zelf manifesteert. In tegenstelling tot reflectie-in-actie is dit een type 'weten' waarover we noch vóór, noch ná, noch tijdens het handelen zelf gearticuleerd kunnen nadenken. Een goed voorbeeld daarvan is je evenwicht bewaren tijdens het fietsen.³ Reflectie-in-actie gebeurt echter wel zeker bewust en gearticuleerd – hetgeen overigens weer niet wil zeggen dat reflectie-in-actie zo eenvoudig verwoordbaar is. Voorbeelden zijn jazz-muziek spelen, of voetballen als Johan Cruyff.

Deze niet-bestuurlijke voorbeelden van reflectie-in-actie verhelderen meteen Schöns tweede stelling: het gaat om meer dan louter technisch-rationele kennistoepassing. Het gaat hem om een 'surplus' dat Robert Pirsig in *Zen and the art of motorcycle maintenance* al aanduidde als 'quality':

'The difference between a good mechanic and a bad one (...) is precisely this ability to select the good facts from the bad facts on the basis of quality. He has to *care!* (...) I think the basic fault (...) is traditional rationality's insistence upon 'objectivity' (...) 'You are the mechanic. There is the motorcycle. You are forever apart from one another. You do this to it. You do that to it. These will be the results' (...) When this duality is completely accepted a certain nondivided relationship between the mechanic and the motorcycle, a craftsmanlike feeling for the work, is destroyed (...) By returning our attention to Quality it is hoped that we can get technological work out of the noncaring subject-object dualism and back into craftsmanlike self-involved reality again, which will reveal to us the facts we need when we are stuck' (1980, p. 275-76).

In dit verband is Schöns verwijt aan de bestuurs- en beleidswetenschappen dat zij veel te veel vast houden aan 'well-formed instrumental problems' als paradigma voor probleemoplossing.⁴ Maar ook in meer gevestigde professies erkent men inmiddels dat dit geen recht doet aan aspecten van de praktijk als onzekerheid, uniekheid, instabiliteit of veranderlijkheid, en intens waardenconflict. Waar Schön met zijn 'epistemologie van de prak-

tijk' heen wil is precies de ontsluiting van hoe bedachtzame, creatieve practici goed-gestructureerde problemen 'construeren' uit 'messy problematic situations'. De wijze waarop de bedachtzame practicus omgaat met de absurditeiten, paradoxen en anomalieën van unieke, dynamische en conflictueuze praktijksituaties omschrijft Schön daarom ook als 'frame experiment':

'When (the professional) finds himself stuck in a problematic situation which he cannot readily convert to a manageable problem, he may construct a new way of setting the problem – a new frame which, in what I shall call a "frame experiment", he tries to impose on the situation' (1983, p. 63).

Uiteraard is deze lijn van denken niet gloednieuw. In *The act of creation* zegt Koestler al:

'When a situation is blocked, straight thinking must be superseded by "thinking aside" – the search for a new, auxiliary matrix which will unblock it, without having ever before been called to perform such a task. The essence of discovery is to hit upon such a matrix – as Gutenberg hit on the wine-press and Kepler on the sun-force' (1970, p. 163).

In bijna dezelfde bewoordingen spreekt De Bono over creatief denken als 'lateral thinking', waarin een binair ja-neen-denken vervangen wordt door een flexibel 'PO(ssible)'-denken (1967; 1975). Hoewel daarmee duidelijk moge zijn dat Schön op de schouders van velen staat, is het zijn specifieke verdienste dat hij dit gedachtengoed verder uitwerkt en toepasbaar maakt voor de bestuurs- en beleidswetenschappen.

Een andere grote verdienste – en daarmee zijn we bij de derde stelling – is dat Schön processen van creatieve probleemvinding vatbaar maakt voor empirisch gefundeerd onderzoek in de traditie van de bestuurs- en beleidswetenschappen. Door het begrip 'reflectie-in-actie' zo centraal te stellen, voegt Schön zich in een traditie van theorievorming over besluitvorming en beleid-maken die loopt van Barnard (1972), Dror (1968) en Vickers (1965) tot, recentelijk, Krieger (1980) en Shrivastva e.a. (1983).

Hoppe en Edwards (1985, p. 34) plaatsen deze stroming als modellen van *praktische oordeelsvor-*

ming in hun overzicht van verschillende typen van beleidsvormingstheorieën. Welke zijn de meer algemene kenmerken van zulke theorieën?

Praktisch kennen heeft drie kenmerken: het is persoonsgebonden, moeilijk verwoordbaar, en het maakt intersubjectieve waardeoordelen mogelijk. Daarom rijst de vraag hoe Schön deze moeilijk verwoordbare praktijkkennis of 'reflectie-in-actie' van beleidsmakers *empirisch onderzoekbaar* heeft gemaakt. Hij komt met een origineel onderzoeksonderwerp. Aangezien het rechtstreeks vragen naar het 'hoe' en 'waarom' van hun kunst en kunde een aantal bezwaren heeft⁵, moeten we proberen de praktiserende deskundige als het ware te 'betrappen' bij het uitoefenen ervan. Schöns vondst daarop is nu dat zijn protocollen bestaan uit videotaperegistraties van reflectie-in-actie in een zo natuurlijk mogelijke setting, uitgelokt door de natuurlijke gang van zaken:

'I have collected a sample of vignettes of practice, concentrating on episodes in which a senior practitioner tries to help a junior one learn to do something' (1983, p. viii), immers in 'incidents from professional education ... a practitioner's reflection-in-action is more likely to be made public than it is in ordinary practice' (1983), p. 108).

Schöns videotapes van de gesprekken tussen een gearriveerde architect en zijn studente, de gereputeerde psychotherapeut en een therapeut in opleiding, en tussen een stadsplanner en een bouwer getuigen van een inventieve onderzoeksofzet, waarvan veel te leren valt. We komen daarop terug in par. 4. Maar eerst willen we nu dieper ingaan op de betekenis van Schöns onderzoeksbevindingen voor beleidsvormingstheorie in het algemeen.

2. Een theorie over probleemvinding

Centraal in Schöns boek staat een sub- of deelproces uit beleidsvorming dat we 'probleemduiding', 'probleemdefiniëring' of 'probleemvinding' kunnen noemen. Dit is opmerkelijk, daar de meeste beleidskundigen dit deelproces weliswaar zeer belangrijk vinden, maar er verder weinig over zeggen – laat staan er empirisch onderzoek naar doen (Dery, 1984, p. 2-3). Typerend voor de stand van

zaken is bij voorbeeld Quades welbekende 'Analysis for public decisions' (1975). Na zegge en schrijve één (1) hoofdstuk van de twintig, en zestien pagina's van een driehonderd bladzijden tellend geschrift over beleidsontwikkeling aan probleemvinding te hebben gewijd, beweert hij dat '(a) large share of the effort by the leaders of the project, possibly as much as 50 percent must be invested in thinking about the problem ...' (1975, p. 306). Schöns bijdrage is er dus op de eerste plaats een van overbrugging van de kloof tussen de erkende relevantie van probleemvinding in beleidsvorming en het gebrek aan gevalideerde, gesystematiseerde kennis omtrent dit deelproces. We zullen nu eerst Schöns resultaten samenvatten om vervolgens die resultaten te interpreteren in het licht van eigen en andermans bijdragen aan empirische beleidsvormingstheorie.

Schön benadert de problematiek van probleemvinding vanuit de vraag: Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen reflectie-in-actie op uiteenlopende professionele gebieden? Eerst behandelt hij *overeenkomsten*. Deze liggen op twee gebieden: de condities waaronder reflectie-in-actie plaats vindt, en in het patroon dat in de reflectie zelf te onderkennen valt.

Er zijn vier overeenkomstige *condities* waaronder professionals van divers plimage komen tot probleemvinding als reflectie-in-actie. In de eerste plaats wordt het praktijkprobleem altijd benaderd als zijnde *uniek*: men is niet op zoek naar een standaardoplossing voor een standaardprobleem. In de tweede plaats is het probleem zelf *nimmer een gegeven*: 'there is a problem in finding the problem' (1983, p. 129). In de derde plaats is de aard van de praktijk zelf *omstreden*: niet alleen het opsporen van de 'beste' oplossing vormt een probleem, maar ook de vraag welke problemen de moeite van het oplossen waard zijn en de rol van de professional daarin, staan ter discussie. In de vierde plaats, de professional levert in probleemvinding als reflectie-in-actie een soort van *artistieke prestatie*: in het selectief gebruik van massa's gegevens, in de vaardigheid om in een handomdraai lange ketens van ontdekking en gevolgtrekking uit te spinnen, en in de vaardigheid om, zonder de voortgang van het onderzoek te belemmeren, meerdere perspectieven op de feiten gelijktij-

dig open te houden, levert de professionele beleidsmaker een prestatie die produkt is van zowel langdurige training als creatief inzicht.

Onder deze vier condities kan een professionele beleidsmaker komen tot probleemvindend denken dat het volgende patroon heeft: probleemvinding begint altijd met een poging om het probleem-als-gegeven ('as initially set') op te lossen. Die poging betekent dat men zich bewust wordt van de basisassumpties die aan de aanvankelijke probleemdefinitie ten grondslag liggen, en dat men deze kritiseert. De kritiek op basisassumpties gaat vervolgens over in het opperen van nieuwe wijzen van aankijken tegen het probleem ('reframing the problem'). Uit de geopperde alternatieve probleemdefinities kiest men er vervolgens een die men aan de problematische situatie oplegt om te traceren welke implicaties en (nieuwe) vragen dit oproept: 'This he does through a web of moves, discovered consequences, implications, appreciations, and further moves. Within the larger web, individual moves yield phenomena to be understood, problems to be solved, or opportunities to be exploited' (1983, p. 139). Hoewel dit soort 'frame experiments' in zekere zin een zich afsluiten voor nieuwe probleemdefinities vergt, slaagt de waarlijk bedachtzame practicus er toch in 'to remain open to the situation's back talk. Reflecting on the surprising consequences of his efforts to shape the situation in conformity with his initially chosen frame, the inquirer frames new questions and new ends in view' (1983, p. 269). Uiteraard roept zo'n beschrijving van het proces van probleemvinding de vraag op hoe de bedachtzame professional zijn probleemdefiniëringsexperimenten dan wel waardeert. Met name: hoe kan hij er garant voor staan dat zijn *probleemvinding* heeft geresulteerd in *doelvinding*? Het is mooi om in te zien dat probleemdefinities geen objectieve gegevensheden, maar mentaal-sociale constructies zijn, maar leidt dat dan niet onherroepelijk in een moeras van relativisme? Als er over verschillende probleemdefinities met recht en reden gestreden kan worden, zijn dan alle probleemdefinities niet even 'goed' of 'slecht'? Moet men probleemvinding dan maar niet overlaten aan de politieke strijd – en daarmee aan het recht van de (politiek) sterkste? (Dery,

1984, p. 33 e.v.). Schöns antwoord luidt dat bedachtzame professionals hun 'frame experiments' uiteindelijk toetsen aan met de professionele training aangeleerde waardensystemen én aan wat wellicht het leerstuk van voortgezette leerbereidheid genoemd kan worden. Tussenresultaten in de probleemvinding worden bij voortdurende onderworpen aan vragen als:

- kan ik het probleem zoals thans geformuleerd, oplossen?
- staat de gevonden oplossing mij aan?
- maak ik door mijn oplossing de als probleem ervaren situatie weer 'coherent' met probleemloze situaties?
- heb ik de problematische situatie door mijn oplossing congruent gemaakt met mijn (professionele) waarderingssysteem en overkoepelende theorie?
- houd ik met mijn oplossing het onderzoek naar zinnige alternatieven in beweging?

Evenals Wildavsky (1979) hamert Schön op het belang van open horizonten en *leren* in beleidsvorming. Ondanks het streven naar coherentie in interpretatie tussen problematische en probleemloze situaties, naar consistentie met overkoepelende (professionele) theorie, en naar harmonie in (professioneel) waarderingssysteem, hoedt de competente practicus zich voor het 'gesloten' verklaren van de zaak. In tegendeel, succesvolle probleemvinding brengt het leerproces verder, houdt het levendig en in beweging, opent nieuwe perspectieven die nodig verkend moeten worden.

De idee van open horizonten en leerbereidheid in beleidsvorming bouwt Schön verder uit door een vergelijking te trekken tussen 'frame experiments' in beleidsvormende probleemvinding en het wetenschappelijke, gecontroleerde laboratoriumexperiment. Nu is de constatering dat de condities waaronder beleidsproblemen – problemen van collectief handelen – 'opgelost' worden zich gewoonlijk niet lenen voor wetenschappelijk experimenteren natuurlijk niet nieuw. Het inventieve van Schöns antwoord zit hem erin dat hij het aloude antwoord voorziet van een positieve wending. In plaats van het te laten bij de vaststelling dat er bij beleidsproblemen dus niet geëxperimenteerd kan worden, stelt hij dat er inzake beleidsproblemen *anders* geëxperimenteerd wordt. Het

louter negatieve antwoord wordt geherformuleerd tot een zinnig nieuw probleem: welke zijn de eigen logica en eigen succes- en faalcriteria voor beleids-experimenten? Bondig vat Schön het antwoord op die vraag aldus samen:

'The logic of on-the-spot experiment is threefold (exploratory, movetesting, hypothesis-testing; MB/RH), and rigor in hypothesis testing is in the service of affirmation or exploration' (1983, p. 156).

Zoals men ziet onderscheidt Schön drie vormen van experiment:

- (a) 'exploratory experiment': wat gebeurt er als ik A doe? – dus, zonder bijkomstige verwachtingen of voorspellingen.
- (b) 'move-testing experiment': staan alle gevolgen van mijn handeling A mij aan? – in tegenstelling tot het eerste geval waar succes al optreedt bij enig herkenbaar effect, is succes hier afhankelijk van een dubbel criterium: krijg ik wat ik beoogde?, en: staan mij naast de bedoelde, ook de overige door mij bewerkstelligde effecten aan?
- (c) 'hypothesis-testing experiment': stellen de uitkomsten van een handeling mij in staat te onderscheiden tussen de (relatieve) waarheidsclaims van rivaliserende hypothesen?

Kenmerkend voor het wetenschappelijk experiment is nu de dominantie van (c) boven (a) en (b); terwijl in praktijkexperimenten alle drie functies van het experiment onvermijdelijk nauw verweven zijn, waarbij uiteindelijk (a) en/of (b) prevaleeren boven (c). Dat wils-/waardebevestiging ('affirmation') of ontdekking ('exploration') in de praktijk voorrang krijgen op kennisbevestiging ('confirmation') blijkt duidelijk uit de wijze waarop Schön (1983, p. 153) de *striktheid* of *eigen logica* van praktijkexperimenten uiteindelijk samenvattend weergeeft (zie figuur 1).

Als aangekondigd, Schön heeft het niet slechts over overeenkomsten in probleemvindende activiteit van professionals van verschillende herkomst, maar ook over *verschillen*. Deze liggen op een viertal gebieden. In de eerste plaats bedienen verschillende professionals zich van *media* (bij voor-

Figuur 1: Eigensoortige logica van praktijkexperimenten

<i>Gevolgen in vergelijking tot intenties</i>	<i>Wenselijkheid van gevolgen, bedoelde en onbedoelde</i>
1. verrassing	onwenselijk → reflectie-inactie (waarheid?)
2. verrassing	wenselijk/neutraal → stop
3. geen verrassing	wenselijk/neutraal → stop
4. geen verrassing	onwenselijk → reflectie-inactie (goede probleem?)

beeld: de schablonen en tekentafels van verschillende soorten architecten), *vaktalen*, en *repertoires* van 'exemplarische' oplossingen of oplossingsmethoden die radicaal kunnen verschillen. In vele gevallen vormen media, vaktaal en repertoire een soort achtergrondkennis die zozeer 'met de paplepel' is ingegoten dat vakgenoten elkaar moeiteloos verstaan, maar niet-vakgenoten als 'oningewijden' onoverkomelijke communicatiestoornissen ondervinden. In de tweede plaats kunnen de *waarderingssystemen* ('appreciative systems') tussen professionals sterk uiteenlopen. Nauw daarmee samen hangt een derde hoofdverschil: uiteenlopende *overkoepelende theorieën* waarmee feiten worden geïnterpreteerd. Daarmee doelt Schön op een ruim theoriebegrip, waarin de theorie niet zozeer regels verschaft waarmee gebeurtenissen voorspeld en gecontroleerd kunnen worden, als wel een taal en begrippen verschaft waarmee feiten kunnen worden geduid in het licht van samenhangende 'verhalen': '... the practitioner does not consider that he has formed a satisfactory account of phenomena in any practice situation until he has framed it in terms of his overarching theory' (1983, p. 273-74). Uit de wijze waarop Schön vaktaal, waarderingssysteem en overkoepelende theorie bespreekt, laat zich opmaken dat dit voor hem nauw verweven, in de praktijk misschien nauwelijks te onderscheiden grootheden zijn.

Een vierde hoofdverschil tussen bedachtzame professionals openbaart zich in de *rolpatronen* die zij zich eigen maken, als functie van hun professionele training en de institutionele omgeving waarin zij hun vaardigheden moeten uitoefenen. Aangezien dit elders in dit artikel aan de orde komt, gaan we er hier niet dieper op in.

Schön preciseert en brengt in een theoretisch

kader samen wat elders al brokstuksgewijs als belangrijke elementen in een theorie over probleemvinding in beleidsvorming aanwezig was. Zo vindt het inzicht veld dat probleemvinding als startfase in beleidsvorming in wezen een kunstzinnige, artistieke, of esthetische episode is: het is de kunst om ongestructureerde ervaringen van 'knelpunten' en daarmee samenhangende grove intuïties over mogelijke oplossingsrichtingen – kortom, een 'Vorgriff auf das Ganze' – om te zetten in een goed gestructureerd beleidsprobleem, vatbaar voor overheidshandelen in organisatorisch verband.⁶

De erkenning van probleemvinding als 'kunstzinnig' is evenwel meestal meteen het excuus om er geen empirisch onderzoek naar te doen. Zulk soort processen verzet zich immers inherent tegen alle precieze en nuttige beschrijving – laat staan dat het mogelijk zou zijn de redeneerwijzen van succesvolle 'probleemvinders' te codificeren in methodische canons? Net als in het geval van de constatering dat beleidsproblemen zelden of nooit experimenterend tot een oplossing te brengen zijn, gaat Schön ook hier net dat stapje verder dat ons brengt bij een creatieve nieuwe probleemstelling. Zoals we in de slotparagraaf van dit artikel zullen uiteenzetten, opent Schöns empirisch gefundeerde theorie over overeenkomsten en verschillen tussen denkpatronen in probleemvinding bij bedachtzame professionals tal van zinnige probleemstellingen voor voortgezet onderzoek.

Inzake probleemvinding bevestigt Schön ook vele noties die bij andere auteurs in aanzet al aanwezig zijn. De idee van open horizonten en leerbaarheid in beleidsvorming is bij tal van auteurs aan te treffen. Vollrath (1977) en Jonas (1979) spreken van de maxime om zo te handelen dat toekomstig nieuw handelen niet uitgesloten wordt; in navolging van Kant en Arendt spreekt Hoppe over de maxime om 'an der Stelle jedes Anderen' te denken alvorens een besluit te vatten. De tussenfase van kritiek op (veelal onuitgesproken en moeilijk bespreekbaar te maken) basisassumpties achter aanvankelijke probleemdefinitie vormt het uitgangspunt voor Mason & Mitroffs methodiek van 'strategic assumption surfacing and testing' (1981). En Schöns begrippen als 'the situation's back talk' en 'double vision' hebben veel verwant-

schap met Richard Elmores notie van 'forward and backward mapping' als de twee essentiële logica's in beleidsontwikkeling.⁷

Op sommige punten reikt Schöns bijdrage in beginsel verder dan verrijking van inzicht in het deelproces van probleemvinding. In zoverre zijn theorie over bedachtzame probleemvinding welbewust de dichotomieën tussen onderzoek en praktijk, en tussen denken en doen relativeert (zo niet voor non-existent verklaart), biedt zij aanknopingspunten voor een nieuwe conceptualisering van de verhouding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Traditioneel worden daar immers de cesuren tussen denken en doen gelegd. In typisch Deweyaans pragmatistische stijl zet Schön uiteen hoe denken en doen in noodzakelijke wisselwerking staan:

'... doing and thinking are complementary. Doing extends thinking in the tests, moves, and probes of experimental action, and reflection feeds doing and its results. Each feeds the other, each sets boundaries to the other. Continuity of inquiry entails a continual interweaving of thinking and doing. ... Double vision does not require us to stop and think, but the capacity to keep alive, in the midst of action, a multiplicity of views of the situation' (1983, p. 280-81).

'Double vision' omvat dus enerzijds de perspectieven van zowel de beleidsontwerper als van de uitvoerder. Maar anderzijds geeft Schön er soms ook de polariteit of ritmiek⁸ tussen beleidsontwikkeling en besluitvorming, intellectuele rijping en politieke wilsvorming, mee aan:

'At the same time that the inquirer tries to shape the situation to his frame, he must hold himself open to the situation's back talk ... Hence, he must adopt a kind of double vision. He must act in accordance with the view adopted, but he must recognize that he can always break it open later ... This becomes more difficult as the process continues' (1983, p. 164).

Concluderend luidt onze waardering voor Schöns bijdrage als volgt: door te breken met de mythe dat probleemvinding als kunstzinnig proces niet wetenschappelijk beschrijfbaar of analyseerbaar zou zijn, heeft Schön een belangrijke bijdrage ge-

leverd aan de theorievorming inzake probleemvinding in beleidsvorming. Zijn theorie brengt brokstukken van inzichten van anderen samen in een bevattelijk systeem, en bevestigt zodoende vele intuïties en inzichten op dit gebied. Als theorievormende bijdrage geven Schöns inzichten echter vooral aanleiding tot voortgezet onderzoek, in zowel toetsende als nader explorerende zin. Op een aantal andere punten – de relatie ontwerpen – instigeren in beleidsvorming, en de verhouding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering in de bestuurscyclus als geheel – biedt Schön waardevolle aanknopingspunten voor nieuwe conceptualiseringsen.

3. Economische analyse en beleidsvorming

Bijdragen van al dan niet creatieve professionele economen aan de beleidsvorming waren onderwerp van een relatief groot aantal theoretische analyses en empirische onderzoeken. Daaraan zal de prominente plaats van economen bij vele overheden wel niet vreemd zijn. Een aantal thema's uit die literatuur en uit eigen onderzoek verdienen hier korte beschouwing waar ze aansluiten bij de centrale vragen van Schöns werk en wenken bevatten voor verder onderzoek. Dat zijn achtereenvolgens:

- de economische denkdiscipline en professionele creativiteit,
- economische analyse en probleemvinding,
- en de ruimte voor creativiteit en innovatie in een politiek-bureaucratische context: professionele roloriëntaties en -patronen.

a. *De economische denkdiscipline: aard en creatieve functies* – De verschillen in 'reflectie-in-actie' tussen verscheidene professies ziet Schön onder andere in de overkoepelende theorieën, dat wil zeggen de theorieën losstaand van compeerende scholen binnen een professie en tot uitdrukking komend in een eigen vakttaal of repertoire. De met de economische professie verbonden karakteristieke denkwijze en taal zijn onderwerp van uiteenlopende literatuur.⁹ De bekende omschrijving van J. Viner van economie als 'economics is what economists do'¹⁰ kan men zien als een frappante illustratie van de idee van 'reflectie-in-actie'. Keynes

uitte zich in overeenkomstige termen:

'... (economics is) a method rather than a doctrine, an apparatus of the mind, a technique of thinking, which helps its possessor to draw concrete conclusions.'¹¹

In de analyses van de taal waarvan economen zich bedienen blijkt het begrip 'schaarste' een centrale rol te spelen: schaarste gegeven de onbeperktheid van menselijke behoeften en de beperktheid van de ter bevrediging daarvan beschikbare middelen. In de onderkenning van het problematische van dat gegeven zou ook de bijzondere 'skill' van de econoom zijn gelegd:

'The basis of the economist's system is the notion of a commodity. The economist sees the world not as men and things, but as commodities, and it is precisely in this abstraction that his peculiar skill resides. A commodity is anything scarce, that is, in order to get more of it a quantity of some other commodity must be relinquished' (Boulding, 1958, p. 9-10).

Direct verband houdend met dit, door sommige auteurs als neoklassiek getypeerde, dominante denkkader is de gedachte dat, gegeven de schaars-te, de econoom er steeds op verdacht is dat hulpbronnen op verschillende manieren kunnen worden ingezet: ze zijn onderling substitueerbaar. Zijn interesse geldt de vraag naar de optimale inzet van substitueerbare hulpbronnen (het optimaliseringsprobleem); in dat verband redeneert hij marginaal: hij vraagt hoeveel extra's kan worden verkregen door iets extra's te doen.¹²

Economen-ambtenaren op hogere en hoogste posten in de sociaal-economische driehoek in Nederland (ministerie van Economische Zaken, Financiën, Sociale Zaken, het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek) blijken zich, wanneer gevraagd naar de eigen-aard van de economische denkdiscipline, in overeenkomstige termen uit te drukken.¹³ Van betekenis is daarbij de nadruk die door een belangrijk deel van de respondenten werd gelegd bij de gedachte dat de economische theorie een denkraam verschaft met behulp waarvan de samenhang tussen en de consistentie van (zoveel mogelijk) relevante variabelen van economische politiek kunnen worden verdui-

delijkt. Middels dat denkraam kunnen de effecten van (overwogen) maatregelen worden gezien. De coördinerende functies van het denkraam vormen de basis van de 'generalistische' pretenties van de econoom. Navolgende uitspraak van een der respondenten illustreert dat:

'De econoom is de algemene coördinator van alle mogelijke wenselijkheden en mogelijkheden ... eigenlijk de grote organisator van conflicterende belangengroepen en conflicten tussen wensen en mogelijkheden. Hij moet daarbij wijzen op de beperkingen in de mogelijkheden ... en zo de consistentie van het totaalpakket bevorderen.'

Overeenkomstige typering van de economische oordeelsvorming zijn te vinden bij Meltsner (1976, p. 114 e.v.) en bij Hecló en Wildavsky (1974, p. 65 e.v.; p. 164). Naast deze speurtocht naar de 'overarching theory' en haar taal blijft er de vraag naar wat economen scheidt in hun geloofsrichtingen, 'scholen', in theoretische en empirische kwesties, in vraagstukken van beleid etc. Zo er al een dominant en gemeenschappelijk leerstuk is, dan nog blijken er tevens verschillen te bestaan tussen bij voorbeeld economen in verschillende landen inzake analytische en beleidskwesties.¹⁴ Een onderzoeksvraag zou hier kunnen zijn: in hoeverre spelen factoren als nationale cultuur, politieke instituties en gedragsregels verbonden met een bepaalde organisatorische context hier mede een rol?¹⁵ We komen erop terug.

Wanneer het feitelijk gebruik en de gebruikswaarde van het economisch-theoretisch referentiekader aan de orde worden gesteld, blijkt uit de commentaren van ambtenaren-economen dat zij een belangrijke plaats toekennen aan de 'common sense', de intuïtie, de – in Schöns termen – creatieve reflectie.¹⁶ Dat is ook en vooral het geval op de momenten dat het theoretisch apparaat – althans naar zijn uiterlijk te oordelen – het meest 'exacte' oordeel lijkt te geven:

Centraal-Planbureau-economen bleken zich in overgrote meerderheid bewust van de beperkingen van het instrument der econometrie om tot zekere uitspraken te komen over economische processen. Die onzekerheid blijkt uiteraard uit de invoering van randvoorwaarden: het gaat immers

om voorwaardelijke prognoses. Echter, ook in de constructie van econometrische modellen zijn er, aldus de respondenten, keuzemomenten, alwaar intuïtie dan wel plausibiliteit het theoretisch inzicht moeten aanvullen. De keuzemomenten worden verder gecompenseerd door de constructie van meerdere modellen. Dezelfde 'common sense' en intuïtie spelen een belangrijke rol bij de interpretatie van de middels econometrische modellen verkregen uitkomsten.

In het algemeen kan men in de literatuur een toenemend scepticisme zien waar het gaat om de praktische toepasbaarheid van economisch-theoretische inzichten; uitlatingen als 'een tragische illusie' en 'crisis in de economie' zijn typerend.¹⁷

Tegelijkertijd wordt door een aantal auteurs – terecht – de vraag aan de orde gesteld, waarom de economische oordeelsvorming het lange tijd 'zo goed deed' en feitelijk trouwens nog steeds centraal staat in de beleidsonderbouwing (ondanks alle crisisaanzeggingen). Waarom haar een zo machtig coördinatiemoment gegund als plaats vindt middels de economische prognostiek (immers gebaseerd op theoretische modellen waarmee de toets op een veelheid en veelsoortigheid van maatregelen op één, te weten de economische, dimensie plaats vindt)? P. Self, de plaats bepalend van het economische oordeel in de bestuurlijke oordeelsvorming, merkte daarover op:

'Administrative appraisal occurs at several levels. In general terms, we can think of a level of economic and social appraisal which lies midway between more technical types of judgements and ultimate policy decisions' (1974, p. 209 e.v.).

Het soort van oordelen dat op het centrale, omvangrijke bestuursniveau moet worden geveld behelst.

'... a necessity for exceedingly difficult and complex forms of appraisal ... the final judgement is controlled less by specific calculations and more by general considerations about "the health of the economy".'

Op die noodzaak speelt het economische oordeel in waar het de mogelijkheid biedt van een macro-economische benadering (het analysereniveau van

de bewindspersoon) en vergelijkingsmaatstaven biedt, veelal in termen van kosten en baten, die de technische oordelen niet kunnen verschaffen. Met deze gedachte is – we zagen het al eerder – de generalistische pretentie van de econoom verbonden. Evenals juristen zien economen zichzelf bij voorkeur als ‘policy-generalists with a kit of concepts and tools applicable to all policy areas’¹⁸. De uitbreiding van het monodisciplinaire referentiekader tot een raamwerk dat leidraad is voor generale oordelen is vanwege de ermee verbonden eenzijdigheid veel gekritiseerd.

b. *Economische analyse en probleemvinding in sociaal-economische beleidsvorming* – Schön, en hij niet alleen, plaatst de creatieve reflectie in de probleemformulerende fase, waarbij het diagnostisch moment is begrepen in de definitie van het probleem. In die fase is er ruimte voor professioneel-eigenzinnige interpretaties, kan een bepaald beslissingsklimaat worden gecreëerd waarin de op een professionele taal geschoeide definitie van het probleem kan gaan domineren (‘colonizing the language’). Uit eigen onderzoek blijkt het sterke appèl op specifieke (economische) deskundigheid, juist in de beleidsvormingsfase, én dat de bijdragen die overheidseconomen in die fase leveren niet alleen als intellectuele exercities waren te typeren maar tevens een belangrijke rol speelden bij de wilsvorming inzake de keuze van doelstellingen (en sturingsinstrumenten) (Bemelmans-Vidéc, 1984, p. 243-268; p. 387-418). Op grond van economisch-theoretische inzichten wordt een (toekomst)beeld van de volkshuishouding uitgewerkt (bij het CBS maar vooral het CPB) en vervolgens vindt, op grond van die informatie, de (facet)planning plaats bij de (staf)directies ten departemente. De bij het CPB geconcentreerde intellectuele coördinatie (op het macro-economische facet) biedt aldus aan beleidsontwerpers bij de departementen een referentiekader dat aan de beleidsonderbouwing haar systematische karakter moet geven. Daarmee zijn vele gelegenheden geboden om het probleem (en daaruit af te leiden doelstellingen) te vangen in de ‘taal’ en het daarmee verbonden theoretisch raamwerk van de economische denkdiscipline. Dat invloedsproces is te illustreren met voorbeelden op het terrein van de

sociaal-economische beleidsvorming: loon- en prijspolitiek en werkgelegenheidsbeleid en de discussies in de Sociaal-Economische Raad terzake zijn goed-gedocumenteerd beschreven.¹⁹ Ook binnen de zogenaamde beleidsonderdelen in de sociaal-economische driehoek zijn er voorbeelden van op professionele analyses geënte innoverende beleidsvorming: de begrotingsnormering is daarvan een prominente illustratie.

Het zal duidelijk zijn dat verder onderzoek naar de talen, theoretische referentiekaders en de daarmee verbonden waardensystemen onmisbaar zal zijn wil men het beleidsvormingsproces inzichtelijker maken. In dat verband is hier een korte, kritische noot op zijn plaats bij het begrippenapparaat van Schön, meer in het bijzonder waar het gaat om de verhouding tussen zijn begrippen ‘frame of reference’, ‘overarching theory’ and ‘appreciative system’:

Eenzijds wijst Schön, terecht, op het belang van het waarderingssysteem voor het referentiekader van een bepaalde professionele discipline. Anderzijds stelt hij dat ‘constancy of appreciative system is an essential condition for reflection-in-action’, omdat daarmee de ‘reframing’ van de als problematisch begrepen situatie mogelijk wordt gemaakt en het de onderzoeker in staat stelt te weten wanneer hij klaar is met zijn ‘on-the-spot-experiment’ (1983, p. 272). Verstaan wij hem goed, dan zou dat betekenen dat het waarderingssysteem van een bepaalde denkdiscipline als finaal wegingskader zou dienen.

Van tweeën één: óf je handhaaft als finaal toetsmoment het met de eigen professie verbonden waarderingssysteem en pretendeert niet een boven de diverse referentiekaders staand eindoordeel te willen vellen, óf je wisselt van referentiekader (om een meer compleet en oplossend beeld van de situatie te krijgen); daarmee verandert tevens het waarderingssysteem zelf. G. Vickers heeft het in dit opzicht bij het juiste eind als hij spreekt van ‘the reciprocal process by which the setting of the appreciative system is itself changed by every exercise of appreciative judgement’.²⁰

c. *De ruimte voor creativiteit en innovatie in een politiek-bureaucratische context: professionele rolori-*

entaties en -patronen – Deel van de ‘limits of reflection-in-action’ is volgens Schön gelegen in de sociale en institutionele context; daarbinnen zal de professional kiezen voor een bepaald rolpatroon hetwelk op zich weer bepalend zal zijn voor de vraag ‘what knowledge is seen as useful in practice and what kinds of reflection are undertaken in action’ (1983, p. 274). Vertaald naar onze casus: in hoeverre zal de politiek-bureaucratische context de professional in overheidsdienst feitelijk ruimte laten voor creativiteit en innovatie. De hier te bespreken conditionerende factoren categoriseren we zeer globaal als verbonden met:

- de algemeen-maatschappelijke (eventueel ‘nationale’) structuur en cultuur;
- de politieke; en tot slot
- de bureaucratische structuur en cultuur van het overheidsapparaat.

Bij algemeen-maatschappelijke factoren denken we aan de voor een samenleving kenmerkende institutionele arrangementen, aan het culturele klimaat van een bepaald tijdvak (‘de tijdgeest’) – waarvan men dan weer een samenhang kan vermoeden met economisch-conjuncturele factoren. De op- en neergang in de acceptatie van het economisch-deskundig argument bij de normering van het sociaal-economisch beleid is daarvan een voorbeeld (Bemelmans-Videc, 1984, p. 552 e.v.). Onder dit hoofd valt bij voorbeeld ook de aanwezigheid van bepaalde leidende en formulerende persoonlijkheid die een dominerende en katalyserende rol spelen bij de introductie en acceptatie van de factor deskundigheid. In Nederland is, op het terrein van de macro-economische analyse en advisering, natuurlijk J. Tinbergen het meest prominente voorbeeld. In Noorwegen was er, in een frappant gelijkende rol, R. Frisch, in Israël een Don Patinkin.²¹ Een ‘nationale’ cultuur kan uiteraard ook doorwerken in de politieke en organisatiecultuur bij overheid en bedrijfsleven. Japan is daarvan het voor de hand liggende voorbeeld en hier is opnieuw de vraag aan de orde in hoeverre die cultuur aan professionals de ruimte laat zich mono- of multidisciplinair ‘op te stellen’ en op die titel te innoveren.²²

Met bovenstaande condities verbonden politiek-institutionele factoren bepalen mede de invloedsruimte die professionals wordt gelaten. In-

dicatief zijn de ervaringen van professionele pratici zelf waar het gaat om hun relatie tot ‘de politiek’, om het feitelijk gebruik dat wordt gemaakt van deskundige analyse en de vrijheid die hun wordt gelaten tot handhaving van professionele codes. Technisch-professionele groepen in de overheidsbureaucratie zullen zich, indien zij zich nog oriënteren op hun beroepsgroep en daar naar erkenning zoeken, trachten te profileren door te innoveren.²³ Vraag is dan: in welke mate identificeert men zich nog met de beroepsgroep en laat men zich nog feitelijk leiden door professionele codes? De roloriëntatie van ambtenaren-economen in de sociaal-economische driehoek kon worden ondergebracht in een viertal typen die een afnemende mate van identificatie met de beroepsgroep en een afnemende mate van acceptatie van professionele codes lieten zien (Bemelmans-Videc, 1984, hst. VI.1). Daarbij viel onder meer op dat slechts een klein deel van de respondenten een roloriëntatie vertoonde waarin sprake was van een combinatie van een professioneel referentiekader met een denkkader dat als ‘politiek’ zou kunnen worden getypeerd. In het algemeen gold dat vooral de aard van het dienstonderdeel doorslaggevend was voor de vraag welk ‘rolkader’ prevaleerde. In diensten actief in de beleidsvormingsfase trof men meer economen aan met nog sterk-professionele oriëntaties. Ook in de externe adviesrelaties spelen dergelijke roloriëntaties een rol. In Nederland is dat toe te lichten aan de SER (Bemelmans-Videc, 1984, hst. VII). Een goed gedocumenteerd voorbeeld uit de VS is de Council of Economic Advisers (CEA); de voorzitters van deze presidentiële adviesraad bleken er verschillende ‘operational styles’ op na te houden, positie kiezend tussen wetenschappelijke ideologieën, politieke doelen en sociale waarden.²⁴

Wat betreft het gebruik dat politici feitelijk maken van deskundige analyse en advies, zijn de volgende onderzoeksvragen van belang: waren het inderdaad de aan theorie ontleende inzichten die de beleidsonderbouwing moesten systematiseren of waren het veeleer de specifieke maatschappelijke situatie en de politieke opportuniteit die leidden tot de keuze van ‘passende’ normen, analyses, adviezen? Met andere woorden: in hoeverre dienen professionele probleemdefinitie en beleidsad-

vies als uiterlijke legitimering in plaats van als versterking van de argumentatie inhoudelijk? Een goed voorbeeld van de oneigenlijke 'neven'functies van wetenschappelijke criteria vormde de in de loop van de tijd verfijnde begrotingsnormering; mét die verfijning en complicering groeide de twijfel aan 'het bestaan' van een norm. Een aardig citaat:

'Ik heb gemerkt, hoe allerlei ministers en ook Kamerleden hechten aan bepaalde beleidsnormen, die dan toch weer gelieerd moeten zijn aan bepaalde theorieën. Er bestaat in Nederland een groot wantrouwen tegen normloos beleid, tegen 'zo-maar-gezond-verstand' ... Bij voorbeeld, wat betreft de begroting: de Zijlstra-norm, de Duisenberg-norm, etc. Steeds wisselende normen ... zijn geen normen; ze laten de behoefte zien zich theoretisch te rechtvaardigen' (Bemelmans-Videc, 1984, p. 483).

Hoeveel ruimte bieden, tot slot, de overwegend bureaucratische structuur en cultuur van de overheid voor professionele creativiteit? Er zijn auteurs die wijzen op het in de combinatie 'bureaucratische organisatie versus professie' ingebakken conflictpotentiaal; anderen wijzen juist weer op overeenkomsten in bureaucratische en professionele principes en op de aanpassing van de professional aan de eisen van de bureaucratische context. Uiteraard gaat aan alle onderzoeksvragen in dit vlak weer de vraag vooraf: in hoeverre is de professional in overheidsdienst nog professional? Zo blijkt uit eigen onderzoek dat de aanpassing aan de ambtelijke omgeving varieerde met de rol-oriëntatie (Bemelmans-Videc, 1984, p. 276-319). De mate waarin men daarbij hechtte aan professionele autonomie wisselde ook met de rol-oriëntatie: degenen met een nog sterke professionele rol-oriëntatie, voor wie conflictervaringen op dit punt het meest waarschijnlijk zijn, bleken deze grotendeels geneutraliseerd te hebben door de keuze van het type overheidsdienst; een keuze waarbij de organisatiedoelinden en de dienst'filosofie' het duidelijkst bij de eigen rol-oriëntatie aansloten.

4. Suggesties voor een onderzoeksagenda

Door de praktijk van de reflectie-in-actie van pro-

fessionele deskundigen van zeer diverse pluimage *en détail* empirisch-fenomenologisch te bestuderen, heeft Schön een fundament gelegd voor de door hem beoogde praktisch-professionele epistemologie. Tevens heeft hij daarmee een onderzoeksagenda geformuleerd welke, zeker in het licht van een eventuele verdere professionalisering van de bestuurs- en beleidswetenschappen, belangwekkend is. We maken een balans op.

In de eerste plaats levert Schön een methodische bijdrage. Reflectie-in-actie behoort tot de soort van praktische kennis die moeilijk te verwoorden is. In wezen stuit Schön hier op het empirische probleem van de psychoanalyse: hoe intersubjectief geldige uitspraken te doen over mentale constructen van onderzoekssubjecten voor wie deze mentale constructen zelf op de grens van bewustzijn en onderbewustzijn liggen. Daarbij zou hij in beginsel van een aangepaste 'sofa'-methode gebruik hebben kunnen maken. De onderzoeker kan een opgave construeren en proefpersonen vragen hun probleemoplossende gedachten te verbaliseren. Deze 'stimulated recall' en protocolmethode is eerder toegepast op het denken van schaakmeesters en het probleemoplossend denken in gevallen van goed gestructureerde problemen als wiskundige bewijsvoering en cryptaritmetiek.²⁵ Voor het oplossen van beleidsproblemen is de methode recentelijk ook toegepast door Terlouw (1985).

Het probleem met deze methodiek is evenwel dat het verwoorden van gedachtengangen wordt uitgelokt door de onderzoeker in een experimentele situatie. De verwoording van in beginsel moeilijk verwoordbare kennis is een dubbel artefact. De onderzoeker pleegt niet alleen een objectiverende reconstructie van een type weten dat zich in het handelen zelf (en nog niet in woorden) uit. Dat is op zichzelf onvermijdelijk een kenmerk van wetenschappelijk werk. Waar het om gaat is dat het protocol, waarop de reconstructie van praktisch *weten* tot objectiverende *kennis* berust, een sterk artificieel karakter houdt. Omdat het praktijkweten van competente beleidsmakers impliciet, niet-verwoord en daarom moeilijk toegankelijk voor henzelf en anderen is, heeft het weinig zin hen rechtstreeks te ondervragen over hun praktijkweten (Hoppe, 1983, p. 223). Intuïties en

onverwoorde vaardigheden zijn nu eenmaal niet een-twee-drie als antwoord op een interviewvraag oproepbaar.

De door Schön ontworpen onderzoeksmethoden openen naar onze mening inderdaad een methodisch venster naar het bijzonder moeilijk onderzoekbare terrein van de 'practical knowledge'. Het zou goed zijn wanneer Nederlandse bestuurskundigen en beleidsanalysten daarvan goede noten namen. In hun kringen is het nog steeds 'bon ton' om denigrerend te spreken over de methoden en resultaten van bij voorbeeld psychoanalyse en psychoanalytische theorie. Als men serieus studie wil verrichten naar *beleidstheorieën* belandt men onherroepelijk in het methodologische probleem van hoe te onderscheiden tussen 'espoused theories' en 'theories in use'.²⁶ Dat probleem is analoog aan het methodologisch probleem om in psychoanalyse en psychotherapie juist te onderscheiden tussen rationalisaties en werkelijke drijfveren van gedrag. Het onderzoek van Schön en ook dat van Argyris e.a. (1985) laten zien dat in de beleids- en bestuurswetenschappen alleen iets bereikt kan worden met onconventionele methoden als videotapes, rollenspel en zelfs dramatechnieken. Helemaal zijn dit stuk voor stuk methoden die buiten het zicht van de meeste Nederlandse beleids- en bestuurskundigen vallen. Het is te hopen dat deze lacune nog weg te werken valt. Immers, Schön en Argyris hebben duidelijk gemaakt dat met behulp van dit soort van onderzoekstechnieken repertoirevormend onderzoek mogelijk wordt: '... kinds of research which can be undertaken outside the immediate context of practice in order to enhance the practitioner's capacity for reflection-in-action' (1983, p. 309; p. 315-17). Met behulp van technieken als videotapes, rollenspel en drama kan het praktijkwetenschap dat voor competente bestuurders zelf niet rechtstreeks verwoordbaar is, door henzelf wel degelijk herkend worden als valide beschrijving en reconstructie van hun kennis door een buitenstaander. Op die manier kan systematisch geleerd worden van maatgevende praktijk. Wat sommige competente beleidsmakers in hun beste momenten presenteren kan geëxpliciteerd en zodanig beschreven worden dat het zich leent tot imitatie en verbeterde reflectie-in-actie door collega-beleidsmakers (Argyris e.a., 1985, p. 225

e.v.).

Het tweede punt op de onderzoeksagenda zou men kunnen benoemen als voortgezet onderzoek naar het deelproces van beleidsontwikkeling. Op dit veld kan met behulp van Schöns inzichten langs twee wegen verder worden gewerkt. Nu het mogelijk is gebleken om de kunstzinnige startfase van een beleidsvormingsproces empirisch te onderzoeken en daarin enige structuur aan te brengen, kan men zich richten op het verder methodisch en organisatorisch *vergemakkelijken* van die startfase. In de beleidsvormingspraktijk liggen hier immers de meeste voetangels en klemmen. Practici spreken over probleemvinding wel als over een 'rommelfase' waarin het toeval bepaalt of er iets nuttigs uitkomt of niet. Vanuit methodisch oogpunt zou met behulp van Schöns theorievorming gewerkt kunnen worden aan de verdere explicitering van wenken en waarschuwingen om deze episode van beleidsvorming intellectueel met meer kans op succes door te komen. Combinatie van inzichten van Schön met die van Mason & Mitroff (1981) over het expliciteren en toetsen van basisassumpties, over criteria ter rechtvaardiging van de betere kwaliteit van de ene boven de andere probleemdefiniëring (Dery, 1984) en de inzichten van March & Olsen (1976) over 'garbage can'-situaties, zou hier mogelijk tot vruchtbare nieuwe richtlijnen kunnen leiden. Organisatorisch kan men zich richten op de vraag hoe in complexe bureaucratische apparaten, gericht op efficiënte vervulling van routinetaken, structureel meer ruimte geschapen kan worden voor zoiets 'rommeligs' en 'artistieks' als probleemvinding. Meer in het bijzonder zou gepoogd kunnen worden bestaande ideeën over de organisatorische randvoorwaarden voor agendamangement beter te verbinden met theorievorming over probleemvinding.

Het derde punt op de onderzoeksagenda betreft voortgezet onderzoek naar verschillen in media, vaktalen, repertoires, waarderingsystemen, overkoepelende theorieën en rolpatronen tussen beleidsmakers met uiteenlopende professionele achtergronden; een en ander in verband met de (condities van de) nationale, politieke en bureaucratische context. In feite gaat het hier om een type onderzoek dat Hoppe als volgt heeft omschreven:

‘Voor kritische bezinning op de ontwerp-praktijk hebben we geen premature paradigmata nodig; eerder een geduldige inventarisatie en taxonomie van de belangrijkste denkfiguren in gangbare beleidsvormingspraktijk. Pas als ons overzicht min of meer compleet is, kan men de heuristische of normatieve waarde van bepaalde figuren vergelijkenderwijs bestuderen ... Alleen zo lijkt de kloof tussen normatieve planningstheorie en praktijk langzaam maar zeker weer overbrugbaar’ (1983, p. 244-45).

Door voor verschillende professionals na te gaan waarin zij verschillen op de vier dimensies die Schön noemt, zou zo’n kritische bezinning zeer zijn gediend. Aanvulling van Bemelmans’ studie naar het denken en de invloed van economen op sociaal-economische beleidsvorming met bij voorbeeld die van juristen op hetzelfde en andere beleidsterreinen, met die van ingenieurs bij Verkeer & Waterstaat of medici bij Volksgezondheid, zou een heel eind in die richting gaan. Dit soort studies zou tevens licht kunnen werpen op het beweerde verschil in beleids-/bestuursculturen tussen verschillende departementen. Ten laatste maar niet ten minste, zou zo’n onderzoek door de analyse van de verschillende waarderingsystemen en overkoepelende theorieën die professies constitueren een helder licht werpen op de politieke invloed van ‘professionele’ ambtenaren op het beleid: zowel de onderlinge politieke concurrentie tussen uiteenlopende professionele waarderingsystemen als de concurrentie tussen politieke ideologieën en professionele waarderingsstelsels annex overkoepelende theorieën. Met name zou onderzoek verricht kunnen worden naar de relatieve invloed van (diverse soorten) professionals en politici in de fase van probleemherkenning en -definiëring. In de sociologische literatuur bij voorbeeld wordt nogal veel waarde gehecht aan de invloed van het professionele oordeel in de consensusvorming over de ‘ware’ aard van het probleem:

‘Furthermore, the professions do have, in varying degree, a special voice in determining normatively what constitutes a problem fit for, and in need of, expert intervention; thus doctors influence our conceptions of illness which separates that special

state from a condition of normal social responsibilities, and lawyers shape our views of justice and order, fostering, for instance, a more formal and procedural than substantive conception of these values’ (Dingwall en Lewis, 1983, p. 53).

Voorbeelden van dat soort studies treft men aan in Peter Selfs analyse van de politieke en professionele vooroordelen van economen in de techniek van de kosten-batenanalyse en in Hoos’ kritiek op de vooronderstellingen achter de systeem-analyse (1972). In deze beide studies ontbreekt echter het vergelijkend perspectief dat Schön aanbiedt.²⁷

Het vierde punt op de onderzoeksagenda raakt de ontwikkeling van het vak ‘bestuurskunde’ zelf in het hart. In Nederland is de laatste jaren een proces van losmaking van de bestuurskunde van haar vertrouwde academische plaats in de boezem van de politicologie in gang gezet. De richting die de beoefening van de bestuurskunde heeft genomen lijkt nog het beste te omschrijven als *professione-in-wording*.²⁸ Die aspiratie is duidelijk zichtbaar in de vormgeving van de bestuurswetenschappelijke opleidingen op universitair niveau. Daarbij is in sommige gevallen het opleidingsdoel ook expliciet training van studenten voor hogere bestuurlijke functies.

Het zal nu duidelijk zijn hoe een vergelijkend onderzoek naar de bijdragen en invloed van verschillende professies op publieke beleidsvoering in het openbaar bestuur de ontwikkeling van de bestuurskunde zelf raakt. De belangrijkste reden om professionele bestuurders een *multidisciplinaire* opleiding aan te bieden is gelegen in de veronderstelling dat dit hun specifieke deskundigheid ten opzichte van andere professies zou gaan uitmaken. Die ‘specifieke’ deskundigheid zou dan zijn een *algemene* probleemvindingsvaardigheid die gevestigde professionele grenzen doorbreekt. Als Schön nu gelijk heeft met zijn stelling dat er – los van verschillen in media, vaktalen, repertoires, waarderingsystemen, overkoepelende theorieën en rolpatronen – een algemene structuur aan te wijzen valt in de wijze waarop bedachtzame professionals problemen duiden en definiëren, dan vormt zulks gelijktijdig de *bevestiging* van de mogelijkheid van zo’n algemene probleemvindingsvaardigheid en de *ontkenning* van de bestuurskun-

de opleiding als enige 'kweekplaats' voor die vaardigheid. Dat wordt dan ook geïllustreerd in het bestaan van talrijke multidisciplinaire vakken met een eigen materieel object als identiteitskenmerk zoals bedrijfskunde, onderwijskunde etc. De rechtvaardiging voor een multidisciplinaire bestuurskunde zou dan gevonden moeten worden in de 'bemiddeling' tussen de verschillende inbrengsten van anders-deskundige professionals ten behoeve van een afsluitend *politiek oordeel*.²⁹ In de woorden van Schön:

'Across processes of (different professional) inquiry, the differences in evaluation may not be objectively resolvable. Resolution of such differences depends on the little-understood ability of inquirers to enter into one another's appreciative systems and to make reciprocal translations from one to the other' (1983, p. 273).

Daarbij presenteert zich een wezenlijk en ernstig probleem. Sinds eeuwen wordt het samenbinden en tegen elkaar afwegen van de inbreng van vele deskundigheden in de oplossing van collectieve problemen beschouwd als de kunst van het politieke oordeel. Zo lezen we al in Plato's 'De staatsman':

'Wanneer we de besproken wetenschappen alle samen genomen bekijken, moeten we vaststellen dat geen enkele zich ontpopt heeft als de staatsmanskunst. De echt-koninklijke wetenschap moet immers niet zelf handelen: zij moet bevelen over de andere, die de actie in hun bevoegdheid hebben. Zij is immers op de hoogte van de opportuniteit of inopportuniteit om de zaken van het hoogste belang in de staat aan te vatten en door te drijven, terwijl de anderen slechts haar bevelen uit te voeren hebben'.³⁰

Aannemende dat het opleidingsdoel van de bestuurskunde niet meer is het opleiden van Platoonse koning-filosofen, dan moeten we toch ten minste aannemen dat het het bijbrengen van een type oordeelsvermogen is dat *alle burgers* als 'politiek oordeelsvermogen' eigenlijk zou moeten toebehooren. De tweede moeilijkheid, kortom, is deze: in welk opzicht onderscheidt zich de algemene probleemvindingsvaardigheid die Schön bedachtzame professionals in het algemeen toekent, en die

de Nederlandse academische bestuurskunde afgestudeerde bestuurskundigen toewent, van wat traditioneel *politieke oordeelsvorming* wordt genoemd?

Het is hier niet de plaats om op deze vragen een antwoord te geven. Wij willen slechts suggereren dat vergelijkend onderzoek naar waarderingssystemen en overkoepelende theorieën van verschillende professies (en hun rol in publieke beleidsvoering) ook voor de verdere ontwikkeling van het vak bestuurskunde van grote betekenis kan zijn. Op zijn minst kan het bijdragen aan een sterk verbeterd inzicht in wat de eigen specifieke deskundigheden ten opzichte van de meer gevestigde professies zou kunnen zijn; met mogelijkerwijs gevolgen voor curriculum en didactiek van het vak.

Noten

1. Geciteerd bij H. Poincaré. Zie Koestler, 1970, p. 145.
2. D. Schön, 1983.
3. Zie Polanyi en Prosch, 1975, p. 411.
4. Schön, 1983, p. 47. Hij richt dit verwijt onder meer aan het adres van Simon, 1969.
5. Zie voor een nadere uitwerking hierover par. 4.
6. Hoppe, 1983, p. 241 e.v.; Hoppe, 1985, p. 23; Krieger, 1980, p. 103.
7. Zie: Van de Graaf en Hoppe, 1985.
8. Hoppe, 1983, p. 226-241.
9. Zie onder anderen: Blaug, 1980. Inzake de rol van de retorica in de economische theorie: Klamer, 1984.
10. Geciteerd bij Boulding, 1958, p. 4.
11. Keynes, geciteerd bij Walker, 1943, p. 39.
12. Zie voor analyse van het begrip 'opportunity costs' in relatie tot de publieke-goederenvoorzieningen: Wildavsky, 1979.
13. Bemelmans-Videc, 1984, p. 367 e.v.
14. Frey e.a., 1983; Frey e.a., 1984.
15. Coats, 1981.
16. Bemelmans-Videc, 1984, p. 378 e.v.
17. Zie onder anderen: Meehan, 1982; Thurow, 1983.
18. Rhoads, 1978.
19. Bemelmans-Videc, 1984, p. 447 e.v.; p. 552-605. Zie ook Hoppe, 1983, p. 162-166, waarin deze de invloed van een CPB-analyse ('jaargangenmodel') nagaat op het werkgelegenheidsbeleid zoals neergelegd in de Economische Structuurnota (ESN).
20. Vickers, 1965, p. 22; p. 71-72. Ook in Simons 'satisfying model' is het aspiratieniveau zelf een variabele, afhankelijk van de voorafgaande geschiedenis van de beslisser, Simon, 1967a, p. 255.
21. Zie voor Noorwegen: Bergh, 1981. Voor Israël: Kleiman, 1981, p. 214.
22. Komiya en Yamamoto, 1981.
23. Zie onder anderen Simon, 1967b, p. 105 e.v.

24. Zie onder anderen Barber, 1981.
25. Zie voor het denken van schaaakmeesters: De Groot, 1946; voor het probleemoplossend denken: Newell en Simon, 1972.
26. Hoogerwerf, 1984; Leeuw, 1983; Van der Wouden, 1985.
27. Een goede aanzet voor zo'n vergelijking op disciplinair niveau biedt MacRae, 1976.
28. Men zie; Ringeling, voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde, inzake de professionalisering van de Bestuurskunde, *Bestuur; Maandblad voor overheidskunde*, jrg. 5, nr. 6.
29. Zie daarover ook: Bemelmans-Videc, 1985, p. 299.
30. Het citaat komt uit Plato: *Verzameld werk III*, vertaald door X. de Win, Antwerpen/Baarn 1980.
- ### Literatuur
- Argyris, Ch., e.a., *Action science*, San Francisco 1985.
- Barber, W.J., The United States: economists in a pluralistic society, in: A.W. Coats (red.), *Economists in government: an instrumental comparative study*, Chapell Hill 1981, p. 175-210.
- Barnard, Ch.I., *The functions of the executive*, Cambridge (Mass.) 1972.
- Bemelmans-Videc, M.L., *Economen in overheidsdienst; bijdragen van Nederlandse economen aan de vorming van het sociaal-economisch beleid 1945-1975*, Leiden/Rotterdam 1984.
- Bemelmans-Videc, M.L., De generalist-specialist-dichotomie, *Bestuurswetenschappen*, 1985, nr. 5, p. 286-300.
- Bergh, T., Norway: the powerful servants, in: A.W. Coats, red., *Economists in government: an instrumental comparative study*, Chapell Hill, 1981, p. 133-174.
- Blaug, M., *The methodology of economics or how economists explain*, Cambridge 1980.
- Bono, E. de, *The use of lateral thinking*, Harmondsworth 1967.
- Bono, E. de, *PO: beyond yes and no*, Harmondsworth 1975.
- Boulding, K.E., *The skills of the economist*, Londen 1958.
- Coats, A.W., red. *Economists in government: an international comparative study*, Chapell Hill 1981.
- Derry, D., *Problem definition in policy analysis*, Lawrence 1984.
- Dingwall, R., en P. Lewis, red., *The sociology of the professions; Lawyers, doctors and others*, Londen en Basingstoke 1983.
- Dror, Y., *Public policymaking reexamined*, Scranton 1968.
- Frey, B.S., e.a., Consensus, dissension and ideology among economists in various European countries and the United States, *European Economic Review*, 1983, 23, p. 59-69.
- Frey, B.S., e.a., Consensus and dissension among economists. An empirical inquiry, *American Economic Review*, 1984, 5, p. 986-94.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, Ex ante schatten van uitvoerbaarheid van beleid: doel en werkwijze, in: R. Hoppe, red., *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpplan*, Amsterdam 1985.
- Groot, A.D. de, *Het denken van den schaker*, Amsterdam 1946.
- Heclo, H., en A. Wildavsky, *The private government of public money*, Londen 1974.
- Hoogerwerf, A., Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, *Acta Politica*, 1984, XIX, p. 493-531.
- Hoos, I.R., *Systems analysis in public policy*, Berkeley 1972.
- Hoppe, R., *Economische Zaken schrijft een nota*, Amsterdam 1983.
- Hoppe, R., Lessen uit maatgevende beleidsvormingspraktijk, *Bestuur; Maandblad voor Overheidskunde*, 1985, 4, nr. 11.
- Hoppe, R., en A. Edwards, Beleidsvorming: benaderingen in soorten en maten, in: R. Hoppe, red., *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam 1985.
- Jonas, H., *Das Prinzip Verantwortung*, Frankfurt a. Main 1979.
- Klamer, A., *New classical Macroeconomics*, Brighton 1984.
- Kleiman, E., Israel: economists in a new state, in: A.W. Coats, red., *Economists in government: an instrumental comparative study*, Chapell Hill 1981.
- Koestler, A., *The act of creation*, Londen 1970.
- Komiya, R., en K. Yamamoto, Japan: the officer in charge of economic affairs, in: A.W. Coats, red., *Economists in government: an instrumental comparative study*, Chapell Hill 1981, p. 262-291.
- Krieger, M.H., *Advice and planning*, Philadelphia 1980.
- Leeuw, F.L., *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag*, Leiden 1983.
- MacRae, D., *The social function of social science*, New Haven 1976.
- March, J.G., en J.P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen 1976.
- Mason, R.O., en I.I. Mitroff, *Challenging strategic planning*, New York 1981.
- Meehan, E.J., *Economics and policymaking; the tragic illusion*, Londen 1982.
- Meltsner, A.J., *Policy analyst in the bureaucracy*, Berkeley 1976.
- Mintzberg, H., *The nature of managerial work*, New York 1973.
- Newell, A., en H.A. Simon, *Human problem solving*, Englewood Cliffs 1972.
- Pirsig, R.M., *Zen and the art of motorcycle maintenance*, Londen 1980.
- Polyanyi, M., en H. Prosch, *Meaning*, Chicago en Londen 1975.
- Quade, E.S., *Analysis for public decisions*, New York 1975.
- Rhoads, S.E., Economist and policy-analysis, *Public Administration Review*, 1978, 38, nr. 2, p. 112-120.
- Schön, D., *The reflective practitioner; how professionals think in action*, New York 1983.
- Self, P., *Administrative theories and politics; an inquiry into the structure and process of modern government*, Londen 1974.

- Shrivastva, e.a., *The executive mind*, San Francisco 1983.
- Simon, H.A., *Models of man*, New York 1967a.
- Simon, H.A., The changing theory and changing practice of public administration, in: I. de Sola Pool, red., *Contemporary political science: towards empirical theory*, New York 1967b.
- Simon, H.A., *The sciences of the artificial*, Cambridge (Mass.) 1969.
- Thurow, L.C., *Dangerous currents; the state of economics*, New York 1983.
- Vickers, G., *The art of judgement*, Londen 1965.
- Vollrath, E., *Die Rekonstruktion der politischen Urteilskraft*, Stuttgart 1977.
- Walker, E.R., *From economic theory to policy*, Chicago 1943.
- Wildavsky, A., *The art and craft of policy analysis*, Londen 1979.
- Wouden, R. van der, Beleidsvorming en ideologie. Over Lakatos, beleidstheorie en onbetaald werken, in: R. Hoppe, red., *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam 1985, p. 76-93.