

F. Fischer, J. Forester (red.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham: Duke University Press 1993.

D. Schön, M. Rein, *Frame reflection: Towards the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books 1994.¹

1. Een tweevoudige uitdaging

Het broeit in de beleidswetenschap. Tot voor kort was haar missie betrekkelijk onomstreden: 'speaking truth to power'.² Natuurlijk waren er voortdurend verschillen van inzicht over theorie en methodologie, maar er bestond brede overeenstemming over het idee dat beleidswetenschappelijk onderzoek naar de 'inhoud, processen en effecten van overheidsbeleid' kon bijdragen aan de rationaliteit van beleid.³ Daarbij werd primair gedoeld op de instrumentele rationaliteit: optimalisering van de manier waarop beleid – gegeven de op politiek niveau geformuleerde probleemdefinities – werd ontwikkeld en uitgevoerd. De beleidsonderzoeker kan in deze visie de beleidsmaker bij voorbeeld vertellen dat zijn plan vermoedelijk niet zal werken en alternatieve benaderingen formuleren en 'doorrekenen'. Ook kan hij uitleggen waarom reeds uitgevoerd beleid bepaalde onbedoelde effecten heeft opgeroepen. Hij kan echter niet met professioneel gezag aangeven welk beleidsprobleem het belangrijkste is en welke waarden hij in zijn afwegingen moet betrekken.

In de afgelopen jaren is die rolopvatting van de beleidswetenschap ter discussie komen te staan. Twee ontwikkelingen speelden daarbij een rol. Ten eerste werd het publieke domein geconfronteerd met de overgang van een industriële naar een 'risico-samenleving'.⁴ Daarbij gaat het niet zozeer om de omslag van verdelend en op expansie gericht beleid naar herverdelend en op contractie gericht beleid, die zich in de jaren zeventig en tachtig heeft voltrokken. Belangrijker is een verschuiving van de kern van de problematiek: de onbedoelde neveneffecten en risico's van de hoog-

technologische samenleving dreigen de verworvenheden ervan te verdringen. Samenleving en overheid zien zich geconfronteerd met dilemma's en conflicten die niet langer gezien kunnen worden als 'problems of order but as problems of risk (...) characterized by having no unambiguous solutions; rather, they are distinguished by a fundamental ambivalence, which can usually be grasped by calculations of probability but not removed that way'.⁵ We leven, kortom, in DOS, de Ongekende Samenleving: een samenleving die voor hen die haar pogen te besturen, in hoge mate complex en ondoorzichtig is.⁶ De strijd om beleid gaat niet langer om feiten en prioriteiten, zij gaat om beelden en hun betekenis. Er is niet langer sprake van brede consensus over de definiëring van beleidsproblemen en het primaat van het openbaar bestuur daarbij. Deze ontwikkeling berooft de beleidswetenschap van een van haar belangrijkste ankers. Zij zal zich meer dan voorheen moeten bezighouden met de normatieve dimensies van beleid, in het bijzonder met het hanteerbaar maken van beleidscontroversen. In hun recent verschenen studie *Frame reflection: Towards the resolution of intractable policy controversies* pogen Donald Schön en Martin Rein hieraan een bijdrage te leveren.

De tweede beweging voltrok zich binnen de beleidswetenschap zelf. Op de golven van het post-positivisme binnen de sociale wetenschappen bloeide een epistemologisch debat op. Het sociaal-constructivisme van Berger and Luckmann beleefde een revival in beleidswetenschappelijk onderzoek.⁷ De hermeneutische benadering werd herontdekt en – door sommigen – opnieuw uitgevonden.⁸ Cruciaal daarbij was vooral de conceptualisering van beleid, als politiek argumentatieproces, waarin partijen middels een combinatie van retoriek en machtsuitoefening proberen de definiëring van problemen te beïnvloeden en de acceptatie van geprefereerde oplossingen te vergroten.⁹ Dit proces speelt zich af binnen een institutioneel kader van normen, waarden en spelregels, die het debat begrenzen. Dit heeft twee gevolgen voor de beleidsanalyse. Ener-

zijds moet zij concepten en methoden ontwikkelen om empirisch greep te krijgen op beleid als argumentatie, anderzijds moet zij haar eigen betekenis in beleidsprocessen opnieuw vormgeven: van 'speaking truth to power' naar 'policy analysis as argument'.¹⁰ Dit is de centrale missie van de door Frank Fischer en John Forester geredigeerde bundel *The argumentative turn in policy analysis and planning*, waarin ook Schön en Rein figuren.

Wat is precies die 'nieuwe' beleidswetenschap en wat kan zij bijdragen aan de analyse van beleidscontroversen in de risico-maatschappij? Deze vragen staan centraal in dit essay. Allereerst wordt ingegaan op het profiel van de argumentatieve beleidsanalyse zoals geschetst door de auteurs in Fischer en Forester. Het accent ligt in deze beschouwing echter op de manier waarop Schön en Rein, als representanten van deze stroming, trachten beleidscontroversen hanteerbaar te maken. Wij zullen betogen dat de aandacht voor beelden en discoursen weliswaar interessante inzichten in en ideeën over beleidvorming oplevert, maar dat zij in haar huidige vorm voorsnog twee belangrijke manco's vertoont: zij ontbeert een coherent onderzoekprogramma en zij negeert de structurele dimensie van beleidsprocessen.

2. De 'nieuwe' beleidswetenschap

In het boek van Fischer en Forester keren de bovengenoemde twee gedaantes van de argumentatieve beleidswetenschap terug, zij het veelal impliciet en vanwege de rommelige organisatie van het boek op de meest uiteenlopende plaatsen. Een deel van de bijdragen richt zich op beleid als argumentatieproces. In zijn case-study over energievoorziening in Chicago tussen 1985 en 1990 laat Throgmorton zien dat planning niet slechts een technische aangelegenheid, maar ook een retorische activiteit is. Centrale inzet van het proces was het plan van de gemeente om de lokale energievoorziening te monopoliseren. Het bedrijfsleven was daar fel tegen gekant. Er werden allerlei prognoses vervaardigd waaruit zou blijken dat het plan veel bedrijven de stad uit zou drijven, omdat het tot hogere energiekosten zou leiden. Deze onheilsprognose kwam vooral naar voren uit een survey-onderzoek dat onder het lokale bedrijfsleven was gehouden. Throgmorton laat zien dat de presentatie van de onderzoeksresultaten in hoge mate bijdroeg aan het alarmerende effect ervan. Tegelijkertijd analyseert hij de confrontatie die plaats had tussen de gemeentelijke projectgroep en de uit te kopen firma Edison, die opdrachtgever van het survey was. De bijeenkomst stond in het teken van een subtiel woordenstrijd om de interpretatie van 'wetenschap-

pelijke feiten'. Daarbij werden retorische wapens (metaforen, symbolen) niet geschuwd. Throgmorton concludeert dat 'surveys and other analytical tools [should be seen as, PtH/MK] partial efforts to persuade *specific audiences in specific contexts* to accept proposed explanations, embrace inspiring visions, undertake recommended actions'.¹¹

De meeste auteurs proberen echter vorm te geven aan de nieuwe rolopvatting van 'analysis as argument'. Zo zien we pleidooien voor het gebruik van 'narratives' (verhalen) in beleidsanalyse (Kaplan). Andere auteurs storten zich op de rol van de beleidsanalist als bewaker van democratische waarden in beleidsontwikkeling (Jennings) en (communicatieve) planning (Healey). In zijn bijdrage over het Nederlandse minderhedenbeleid combineert Hoppe argumentatief idealisme aan politiek realisme: aan de ene kant moet de beleidswetenschapper oog houden voor politieke haalbaarheid en overtuigingskracht van beleidsvoorstellen, anderzijds moet hij ervoor zorgen dat 'authentic debate and collective action' niet in de kiem gesmoord worden.¹²

De bijdrage van Hajer is een van de weinige die de tweeledige agenda van de bundel combineert. In zijn case-study over de totstandkoming van beleid omtrent zure regen in Engeland laat hij zien dat beleidvorming een discursief proces is, dat echter slechts begrepen kan worden in wisselwerking met de politieke context waarin het zich afspeelt en die mede bepaalt welke 'discourscoalities' tot stand komen. Voor de argumentatieve beleidsanalyse betekent dit, dat zij '[should] find ways of combining the analysis of the discursive production of reality with the analysis of the (extradiscursive) social practices from which social constructs emerge and in which actors that make these statements engage'.¹³

De bundel is niet in alle opzichten succesvol in zijn ambitieuze missie. Zij biedt relatief weinig empirisch onderzoek naar hoe beleid in argumentatieprocessen gestalte krijgt en een verwarrend tableau aan opvattingen over de vorm en rol van argumentatieve beleidsanalyse. In laatstgenoemde, soms wel erg gloedvolle, beschouwingen wordt een eenzijdig beeld geschetst van de beleidsanalist als bewaker van het publieke debat. Behalve Hoppe besteedt geen van de auteurs serieus aandacht aan de andere rol van beleidanalisten, namelijk die van pleitbezorger van een bepaalde beleidspositie. Ook wordt de potentiële spanning die tussen beide rollen bestaat niet uitgewerkt. De politieke aspecten van beleid-als-argumentatie raken enigszins ondergesneeuwd. Waar is het manipulatief gebruik van taal en argumentatie gebleven? Wie bepaalt uiteindelijk de selectie van spelregels waarmee uit argumenten gekozen wordt? Wie mag meedoen aan het argumentatie-

proces? Een gevolg van deze eenzijdigheid is dat de meeste auteurs wel erg hoge verwachtingen van regulering van argumentatie koesteren, versterkt door soms naïef aandoende pleidooien voor maximale participatie van burgers. De ontwikkeling van regels voor goede en niet-goede argumentatie plaatst de 'nieuwe' beleidswetenschapper bovendien onbedoeld weer terug op de plaats van arbiter van beleidsclaims die men aan de 'oude' (positivistische) collega wenste te onthouden.

De opkomst van de risico-maatschappij vormt de centrale uitdaging voor de beleidswetenschap in de komende decennia. Men mag verwachten dat de argumentatieve beleidsanalyse juist daar zijn potentiële meerwaarde zoekt ten opzichte van de conventionele beleidsanalyse, die bij uitstek een 'science of progress' was. De studie van Schön en Rein biedt een eerste mogelijkheid om die verwachting te toetsen. Zij richten zich op de 'hard cases' in de risicomatschappij: beleidscontroversen waar rationele argumentatie niet direct tot oplossing ervan leidt. Hieronder gaan wij allereerst in op beleidscontroversen als analytisch probleem: hoe worden ze geconceptualiseerd en hoe kunnen we ze in de praktijk analyseren? Daarna kijken we naar controversen als beleidsprobleem: hoe 'erg' zijn ze eigenlijk en hoe kunnen we ze hanteerbaar maken?

3. Beleidscontroversen als analytisch probleem

Nederland heeft inmiddels op grote schaal kennisgemaakt met de conflicten van de risico-maatschappij: de toekomst van de kernergiecentrales, de uitbreiding van Schiphol, de dijkverzwaring, de hervorming van de gezondheidszorg en medisch-ethische dilemma's. Elk van deze situaties past binnen Schön en Reins analyse van beleidscontroversen. Zij definiëren controversen als sociale, politieke en wetenschappelijke conflicten over beleidsvraagstukken, die het gevolg zijn van het feit dat de erbij betrokken partijen hun standpunten baseren op uiteenlopende 'frames.' Met 'frames' doelen de auteurs eigenlijk op wat wij in Nederland 'beleids-theorieën' noemen. Zij benadrukken echter het cognitieve en normatieve effect van beleidstheorieën op de werkelijkheidsopvattingen van partijen in een beleidsproces. In Nederland worden beleidstheorieën over het algemeen gezien als sets van toetsbare hypothesen die aan beleidsvoorstellen ten grondslag liggen. Schön en Rein stellen echter dat 'frames' niet aan de werkelijkheid getoetst kunnen worden: zij bepalen hoe die werkelijkheid eruit ziet en hoe ze gewaardeerd wordt. Zolang partijen in een beleidsproces vanuit min of meer vergelijkbare frames beleidsproblemen definiëren, kunnen conflicten over de mogelijke oplossing ervan in

beginsel wel gehanteerd worden via allerlei politieke onderhandelingsmechanismen. Wanneer een conflict echter terug te voeren is tot fundamenteel verschillende opvattingen over de aard van de problematiek, loopt de consensusmachine vast. Diepgaande conflicten die niet kunnen worden opgelost door een beroep op wetenschappelijk onderzoek (immers ook onderzoeksresultaten zullen op uiteenlopende manier geïnterpreteerd worden), politieke daadkracht of traditionele uitruilmecanismen, kunnen het politieke systeem verlammen. Dit type controversen is met name hinderlijk wanneer er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende groepen en organisaties met uiteenlopende frames. In dergelijke situaties heeft beleid immers alleen een kans van slagen wanneer betrokken partijen hun handelen op elkaar wensen af te stemmen.

Schön en Reins conceptualisering van beleidscontroversen is sterk cognitief en cultureel georiënteerd. Zij doet enigszins denken aan de momenteel modieuze culturele theorie van Douglas en anderen: de hiërarch, de individualist, de egalitarist en de fatalist zullen elkaar ook wel nooit begrijpen wanneer ze om een tafel zitten om een plan voor de ontwikkeling van het Groene Hart te maken.¹⁴ Zij wijzen slechts terloops op de structurele kant van controversen: '[f]rames are not free-floating but are grounded in the institutions that sponsor them, and policy controversies are disputes among institutional actors who sponsor conflicting frames.'¹⁵ Juist deze dimensie heeft in het Nederlandse beleidsonderzoek veel aandacht gekregen, in het bijzonder in het Rotterdams-Delftse onderzoek naar beleidsnetwerken.¹⁶ Kort gezegd, zolang het nog mogelijk blijft om dominante coalities te creëren, kunnen beleidselites het zich permitteren om conflicterende frames – van partijen binnen of buiten het 'netwerk' – te negeren. Dat verandert wanneer de institutionele verhoudingen meer evenwichtig worden en beleid per definitie alleen via een brede consensus gerealiseerd kan worden. Pas dan krijgen controversen werkelijk betekenis.

De conceptuele problemen in Schön en Reins benadering belemmeren ook het empirisch onderzoek, want hoe kunnen we eigenlijk zien dat we met een controversen te maken hebben en niet met een meer conventioneel belangenconflict? Schön en Rein bieden de onderzoeker weinig houvast. Zij concentreren zich immers op frames als voornaamste indicator. De onderzoeker die controversen wil achterhalen door een analyse te maken van beleidsdebatten loopt dan snel het gevaar in cirkelredeneringen te belanden: 'Frames that shape policies are usually tacit, which means that we tend to argue from our tacit frames to our explicit policy positions.'¹⁷ De problemen worden versterkt doordat fra-

mes niet altijd een goede indicator vormen voor de inhoud van beleidsopvattingen. Frames worden soms ook puur als retorisch instrument gebruikt, maar zijn niet goed te onderscheiden van frames die werkelijk betekenisgevend zijn in het doen en laten van partijen.¹⁸ Daarnaast is het niet gemakkelijk om het juiste 'niveau' van frames en frame-conflicten te achterhalen. Een voorbeeld: ging de strijd om het stadhuis van Apeldoorn nu over de locatie en vorm van het gebouw (beleidsconflict), de vraag wie het voor het zeggen dienden te hebben in de Apeldoornse gemeentepolitiek (institutioneel conflict), of was het slechts een katalysator in een fundamentele discussie over het gewenste profiel van Apeldoorn als lokale gemeenschap ('dorp' of 'stad'). In het laatste geval zouden Schön en Rein spreken van een metacultureel conflict. Maar wie maakt die beoordeling en op welke manier?

Veel van deze problemen worden ondervangen indien de structurele dimensie van de beleidscontroversen in de analyse betrokken wordt. Als we beleidscontroversen herdefiniëren als frame-conflicten tussen wederzijds afhankelijke partijen, laat zich een aantal hypothesen formuleren op grond waarvan men beleidscontroversen zou kunnen opsporen. Daarbij kan gedacht worden aan:

- de samenstelling van de beleidsarena: hoe omvangrijker en pluralistischer de groep van partijen die nodig is om beleid tot stand te kunnen brengen, hoe groter de kans op controversen;
- kliekvorming: controversen kenmerken zich door gespleten communicatiepatronen, waarbij partijen die het met elkaar eens zijn nauw contact houden en opposenten systematisch gemeden worden;
- procedurele manipulatie: wanneer de strijd over de beleidsinhoud vastloopt, proberen partijen veelal hun positie te versterken door de regels van het spel op te rekken;
- blokkades in de beleidsvorming: bij vergelijking van de snelheid van collectieve besluitvorming en de aard en duurzaamheid van de gemaakte afspraken zullen controversen opvallen door non-decisies, vertragingen en voortdurend 'opengebroken' overeenkomsten;
- niet-aflatende strijd: naarmate een beleidsproject ook tijdens implementatie en evaluatie nog tot scherpe meningsverschillen en sterk negatieve oordelen leidt, is het aannemelijk dat deze voor een deel terug te voeren zijn tot controversen die zich reeds in een eerder stadium hebben gemanifesteerd.

Met behulp van deze indicatoren kan de onderzoeker tot een beredeneerde voorselectie komen van potentiële situaties die hij met behulp van Schön en Reins bena-

dering wil analyseren. Dan nog zal het hem moeilijk vallen om bovengenoemde valkuilen van de strikt constructivistische analyse te vermijden.

4. Controversen als beleidsprobleem

Wat is de praktische betekenis van beleidscontroversen? Schön en Rein zien ze als een bedreiging voor de kwaliteit van beleidsvorming. Ten eerste belemmeren zij het maatschappelijk leereffect dat van een pluralistische discussie verwacht mag worden, omdat zij een afgewogen en op consensus gebaseerde beoordeling van beleidsproblemen en -oplossingen in de weg staan. Immers in controversen onttaardt discussie in een sektarische strijd. Deze leidt ofwel tot blokkades in de beleidsvorming, ofwel, in geval van politieke machtswisselingen, tot extreme beleidswendingen. Belangrijker nog is Schön en Reins tweede zorg: beleidscontroversen leiden tot een 'zero-sum' en 'litigation society', waarin democratische waarden en procedures minder belangrijk worden geacht dan het halen van het eigen gelijk.

Dit laatste punt doet sterk Amerikaans aan. In Europa lijkt het eerste punt veel relevanter. Wijd en zijd wordt geklaagd over 'institutionele sclerose', politieke inertie en trage besluitvorming.¹⁹ Geheel in deze geest pleitte de WRR onlangs nog voor versnelling van de procedures rond grote projecten.²⁰ Toch is het de vraag of beleidscontroversen wel zulke fnuikende effecten teweegbrengen. Ten eerste kan men betwijfelen of controversen tot extreme beleidswendingen leiden. Hier wreekt zich de wat decisionistische en voluntaristische oriëntatie van Schön en Rein. Rose en Davies tonen vanuit een institutioneel perspectief empirisch aan dat de betekenis van incrementalisme niet onderschat mag worden.²¹ Zelfs dramatische politieke machtswisselingen in sterk gepolariseerde politieke situaties, zoals de verkiezing van Thatcher en Reagan, blijken tot veel minder grote beleidswijzigingen te leiden dan men op grond van Schön en Reins zorgen zou mogen verwachten. Dat heeft alles te maken met het 'schokdempend effect' van instituties op beleidsprocessen: 'Policymakers are heirs before they are choosers (...) The statutory commitments of a newly installed official are not a menu specifying what an individual might choose, but a description of what a policymaker is committed to do (...) The inheritance of the past is imposed upon the present by institutions that maintain policies from one administration to another.'²²

Voorts onderschatten Schön en Rein de mogelijke positieve functies van controversen. Voor minder machtige maatschappelijke groeperingen die geen toegang hebben tot de semi-gesloten beleidsnetwerken van het onderhandelend bestuur, komen impasses in

die netwerken vaak gelegen. Zij bieden hun de mogelijkheid om steun te verwerven voor onconventionele benaderingen van de problematiek. Beleidscontroversen bieden kansen aan zogeheten 'social movement entrepreneurs' die zich richten op 'the work of "naming" grievances, connecting them to other grievances and constructing larger frames of meaning that will resonate with a population's cultural predispositions and communicate a uniform message to power holders and others.'²³ Zo bezien vormen beleidscontroversen een belangrijke voorwaarde voor sociale verandering.

Schön en Reins nadruk op het problematische karakter van controversen dient te worden gekwalificeerd. Zij rust op een te eenzijdige 'view from the top'. Natuurlijk vormen controversen een groot probleem voor gevestigde beleidselites en instituties. Vanuit het perspectief van burgers en andere buitenstaanders in het beleidscircuit zou het oordeel wel eens anders uit kunnen vallen. Een meer contingente beoordeling lijkt beter te passen bij de sociaal-constructivistische uitgangspunten. Zo'n beoordeling veronderstelt echter het gebruik van meer complexe evaluatiecriteria, bij voorbeeld variabele tijdshorizonten, ruimtelijke perspectieven en een onderscheid tussen beleidsmatige en institutionele consequenties.

Laten we ervan uitgaan dat sommige beleidscontroversen inderdaad zonder meer negatieve gevolgen hebben. Op welke manieren kunnen zij dan opgelost of productief gemaakt worden? Schön en Rein stellen dat traditionele conflictbeslechtingsmechanismen geen soelaas bieden. Zo bekritisieren zij het aloude idee van 'superordinate goals': frame-conflicten kunnen weliswaar symbolisch worden opgelost door bij de betrokken partijen te appelleren aan gedeelde metawaarden ('we zijn toch allemaal voor vrede en veiligheid?'), maar dat zal de strijd om de beleidsinhoud niet doen verminderen. Ook wijzen zij de positivistische voorkeur voor open competitie tussen frames af: in een sociaal geconstrueerde samenleving ontbreekt een duidelijke vergelijkingsbasis tussen claims die op verschillende frames berusten. Bovendien kunnen wetenschap noch staat nog langer als gezaghebbend arbiter fungeren. Ironisch genoeg lijken sommige auteurs in Fischer en Forester, zoals Dunn, de (post-positivistische) wetenschap opnieuw in een dergelijke rol te willen plaatsen. Zij proberen argumentatienormen voor beleidsdebatten te ontwikkelen, op grond waarvan min of meer rationele keuzes tussen uiteenlopende claims mogelijk zouden moeten zijn. Schön en Rein delen die visie niet, maar zij willen ook niet belanden in de valkuil van waardenrelativisme: de strategie van 'laat de politiek het maar uitzoeken', onlangs nog door Lindblom bepleit, is in hun ogen slechts een schijnoplossing.²⁴ De

politiek is immers zelf onderdeel van het probleem geworden.

Schön en Rein gaan daarom op zoek naar nieuwe oplossingsrichtingen. Geheel in de stijl van de argumentatieve beleidsanalyse ontwikkelen zij een normatieve visie op beleidsontwikkeling die erop gericht is een productieve dialoog tussen partijen met uiteenlopende frames op gang te brengen. Geïnspireerd door architectonische praktijken ontwikkelen zij daartoe het concept 'design rationality', dat de essentie van beleidsvorming situeert in de wisselwerking tussen beleidsplanners en belanghebbende partijen, die hun ideeën en handelingen door elkaar laten beïnvloeden. De focus van analyse verschuift van probleemoplossing naar probleemvinding.²⁵ Daar ligt immers de sleutel tot gemeenschappelijk handelen. De taak van de beleidsanalyse daarbij is processen van probleemvinding en beleidsontwerp te helpen organiseren en institutionaliseren. Beleidsanalyse verschaft in deze visie geen pasklare oplossingen voor beleidsproblemen, maar bevordert een open, democratische dialoog tussen maatschappelijke groeperingen en publieke instanties. Resultaat van die dialoog moet zijn dat de frames van partijen zich als het ware gaan vermengen. Het moet erom gaan dat de Schiphol-planner, de burger van Zwanenburg en de milieu-activist niet op rituele hoorzittingen het eigen gelijk herbevestigen. In plaats daarvan moet een proces op gang worden gebracht waarin ze niet alleen naar elkaar luisteren, maar ook werkelijk in staat zijn om de situatie vanuit het perspectief van de ander te bekijken. Dit moet ertoe leiden dat zij uiteindelijk tot een meer gemeenschappelijke benadering van de problematiek komen. Wederzijds respect en vertrouwen, hoe ongrijpbaar ook, zullen in de plaats moeten komen van stereotiepe beeldvorming en machts- en bureaupolitieke overwegingen.

Deze visie is sterk gebaseerd op Habermas' werk over communicatief handelen. De sleutel tot maatschappelijke consensus ligt bij een open dialoog waarin partijen reflecteren op hun eigen uitgangspunten en waarden. De verdienste van Schön en Rein is dat zij Habermas' abstracte filosofische gedachtegoed naar de beleidspraktijk proberen over te zetten. Zij bestuderen drie controversen (een informatiseringsproject op MIT, de dak- en thuislozenproblematiek in Massachusetts en vroegtijdige uittreding in Duitsland) en trachten te achterhalen hoe en onder welke condities partijen van mening veranderen. Soms is dat een hoogst individueel proces, compleet met een *retraite* van de beleidsambtenaar in de luwte van de academie, maar vaker is het een produkt van een georganiseerde dialoog tussen beleidvormers die beseffen dat zij zich geen voortdurende verlamming kunnen permitteren. Overigens hou-

den dergelijke 'conversieprocessen' ook bij herhaalde lezing van de cases iets ongrijpbaars. We horen veel over 'context shifts' waardoor de kaarten in de beleidsarena opnieuw geschud worden, maar het is niet duidelijk hoe dit nu wezenlijk verschilt van de door Tsebelis zo treffend beschreven processen van 'nested games', waarin conflicten over issue x in een ander licht komen te staan wanneer actoren issues y en z bij hun standpuntbepaling over x betrekken of juist loslaten.²⁶ Zo beschrijven en bepleiten Schön en Rein ook het mechanisme van 'policy conversations' tussen beleidsontwerpers en belanghebbende partijen, waarin stap voor stap de betekenis van het voorgestelde beleidsontwerp verandert, maar hoe dat precies in zijn werk gaat en in welke mate dat afwijkt van het normale geven en nemen in onderhandelingsituaties wordt niet duidelijk.²⁷

Waarom zouden partijen in een controverse deze 'conversaties' aan willen gaan en zich door anderen laten overtuigen? Volgens Schön en Rein zal dit vooral gebeuren in zogenaamde 'situated controverses'.²⁸ Dit zijn situaties waarin: (a) alle partijen de status quo onacceptabel vinden; (b) een noodzaak tot gemeenschappelijk handelen bestaat; (c) conflicten over het beleid losgeweekt kunnen worden van dieper liggende institutionele of metaculturele frame-conflicten; (d) partijen in staat zijn veranderingen in de politieke en economische context en de beleidsarena zelf te herkennen en te benutten, en (e) partijen kunnen beschikken over veel informatie over het probleem (waaruit creatieve oplossingen gedistilleerd kunnen worden).

Zijn reflectie en frame-verandering de enige methode om met beleidscontroversen om te gaan? Schön en Rein geven zelf de nodige relativering: 'Although frame reflection may at times contribute to a kind of reframing that resolves policy controversy, it is neither necessary nor sufficient for that purpose'.²⁹ In Rotterdam zal men opgelucht ademen. Daar heeft men immers veel geïnvesteerd in meer pragmatische benaderingen van 'netwerkmanagement'. Aangrijpingspunt voor conflictantering daarbij is niet het frame-conflict, maar de interdependentie tussen partijen. Centraal staat verandering van de structuur van de besluitvormingssituatie en van de prikkels voor de erbij betrokken partijen om tot een gemeenschappelijke oplossing te komen. Strategieën die in dat verband worden aanbevolen, zijn onder meer selectieve beperking en expansie van participatie in de beleidsarena, het 'verrijken' van de beleidsagenda en het bevorderen van een adequaat rollenspel tussen verschillende partijen.³⁰ In de case-studies in Schön en Reins boek wordt slechts sporadisch ingegaan op dergelijke strategieën en op het onlangs door Bryson en Crosby bepleite 'policy entrepreneurship'.³¹ Er zijn uiteraard de nodige praktische en normatieve

bezwaren aan te voeren tegen zulke 'neo-machiavellistische' strategieën van conflictoplossing in beleid. Wie komt bij voorbeeld de rol van netwerkmanager toe? Hoe kan netwerkmanagement slagen wanneer alle partijen tegelijkertijd entrepreneuristisch optreden? Hoe verdedigbaar is beperking van participatie wanneer het beleidsprojecten betreft die een ingrijpende maatschappelijke betekenis hebben?³² Minstens zo belangrijk is het uitvoeren van vergelijkend empirisch onderzoek naar beleidscontroversen, waarin reflectieve en structurele oplossingsstrategieën tegen elkaar worden afgezet en geëvalueerd.

5. Slotopmerkingen

Zonder twijfel vormt de argumentatieve beleidsanalyse een belangrijke impuls voor de beleidswetenschap. Zij plaatst de rol van beelden, retoriek en symbolen in beleidsprocessen opnieuw op de beleidswetenschappelijke agenda. Van groot belang is dat zij in samenhang daarmee ook de taak en positie van de beleidsonderzoeker in de risico-maatschappij problematiseert. Immers ook wetenschap kan zich niet aan de beeldenstrijd onttrekken. De eerste grote uitdaging is om de argumentatieve beleidsanalyse in methodisch en empirisch opzicht te versterken. Zij zal verder moeten komen dan 'verhalen vertellen'. Relativering van positivistische dogma's mag geen alibi zijn voor een gebrek aan systematiek, precisie en controleerbaarheid van de eigen analyses.³³ De tweede belangrijke opgave is het vermijden van al te grote eenzijdigheid. In sommige bijdragen in Fischer en Foresters bundel lijkt het erop alsof taal en argumentatie het begin, het midden en het eind van beleidsprocessen bepalen. Dat lijkt ons rijkelijk naïef. Vruchtbaarder lijkt ons een terugkeer naar de foucaultiaanse benadering waarin taal, institutionele context en machtsuitoefening voortdurend met elkaar verbonden worden.

Noten

1. De auteurs zijn dank verschuldigd aan de deelnemers aan de workshop 'Reflections on reflective policy making', gehouden op 18 oktober 1994 op het Onderzoekscentrum Recht & Beleid van de RUL. Onze dank gaat met name uit naar Bert de Vroom, die het idee voor het houden van deze workshop initieerde en hielp uitwerken.

2. A. Wildavsky, 1979, *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*, Boston.

3. In de veelgebruikte en consequent volgehouden formulering van A. Hoogerwerf, 'Instituten en (ont)institutionalisering: Kantekeningen bij het neo-institutionalisme', in: *Beleidswetenschap* 9: 93-109. Zie in het bijzonder p. 97.

4. U. Beck, 1994, 'The reinvention of politics: Towards a

theory of reflexive modernization', in: U. Beck, A. Giddens en S. Lash (red.), *Reflexive Modernization: Politics, tradition, and aesthetics in the modern social order*, p. 1-55, Cambridge.

5. Beck, 1994, *op. cit.* p. 8-9.

6. H. van Gunsteren en E. van Ruyven, 'De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning', in: *Beleid & Maatschappij*, 3, 1993.

7. P.L. Berger en T. Luckmann, 1967, *The social construction of reality*, New York. Zie voor een principiële stellingname M.E. Hawkesworth, 1988, *Theoretical issues in policy analysis*, Albany, en P. deLeon, 'Reinventing the policy sciences: Three steps back into the future', in: *Policy Sciences* 27: p.77-95. Vergelijk in Nederland bij voorbeeld G.R. Teisman, 1992, *Complexe besluitvorming*, Den Haag, en C.J.A.M. Termeer, 1993, *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*, Den Haag.

8. Neo-hermeneuten vergeten nogal eens dat ook in Nederland constant aandacht voor deze benadering heeft bestaan. Vergelijk bij voorbeeld F.A. van Vught, 1984, 'Rationalistische en hermeneutische beleidsevaluatie', in: J. Blommestein, H. Bressers en A. Hoogerwerf (red.) *Handboek Beleidsevaluatie*, Alphen.

9. Vgl. I.M.A.M. Pröpper, 1989, *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, Universiteit Enschede, Dissertatie Faculteit Bestuurskunde.

10. Zoals al aangekondigd in G. Majone, 1989, *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*, New Haven.

11. J.A. Throgmorton, 'Survey research as rhetorical trope: Electric power planning arguments in Chicago', in: Fischer en Forester (red.) *op. cit.*, p. 120.

12. R. Hoppe, 'Political judgment and the policy cycle: The case of ethnicity policy arguments in the Netherlands', in: Fischer en Forester (red.) *op. cit.*, p. 97.

13. M. Hajer, 'Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Great Britain', in: Fischer en Forester (red.) *op. cit.*, p. 45.

14. Vergelijk M. Schwarz, 1995, 'Belangenpolitiek voorbij. Maatschappelijke keuzen en technologie in cultureel perspectief', in: P. 't Hart, M.V. Metselaar en B. Verbeek (red.) *Publieke Besluitvorming*, Den Haag.

15. Schön en Rein, 1994, *op. cit.*, p. 29.

16. J.A. de Bruin en E.F. ten Heuvelhof, 1991, *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Leiden; E.H. Klijn, G.R. Teisman, 1992, 'Besluitvorming in beleidsnetwerken', in: *Beleidswetenschap* 6: p.32-52; J.F.M. Koppenjan, 1993, *Management van de beleidsvorming*, Den Haag; Teisman, 1992, *op. cit.*; Termeer, 1993, *op. cit.*

17. Schön en Rein, 1994, *op. cit.*, p. 34.

18. Dit probleem doet zich ook voor bij onderzoek naar de rol van historische analogieën in beleidsvorming. Een voorbeeld: gebruikte Bush de Hitler-analogie in zijn speeches over Saddam Hoessein nu als retorisch wapen of nam hij werkelijk belangrijke overeenkomsten waar tussen beide dictators, en welke invloed had dit op zijn beslissingen tijdens de Golfoeris? Vergelijk Y.F. Khong, 1992, *Analogies at war*, Princeton en A.J. Taylor en J.T. Rourke, 1995, 'Historical analogies in the Congressional foreign policy process', in: *The Journal of Politics* 57: p. 460-468.

19. Zie verder P. 't Hart en M.V. Metselaar, 1993, 'Beleidsvorming: Een marathon in een doolhof?', in: *Beleid & Maatschappij* 20.

20. *WRR besluit over grote projecten*, Den Haag 1994.

21. R. Rose en P.L. Davies, 1994, *Inheritance in public policy: Change without choice in Britain*, New Haven.

22. Rose en Davies, 1994, *op. cit.*, p. 1-2.

23. S. Tarrow, 1994, *Power in movement: Social movements, collective action and politics*, Cambridge, p. 122. Zie ook D.A. Rochefort en R.W. Cobb, 1994, *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*, Lawrence, p. 5-10.

24. C.E. Lindblom, 1991, *Inquiry and change: The troubled attempt to understand and shape society*, New Haven.

25. Vergelijk R. Hoppe, 1989, *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, Muiderberg.

26. Schön en Rein, 1994, *op. cit.*, p. 80-83. Vergelijk G. Tsebelis, 1990, *Nested games: Rational choice in comparative politics*, Berkeley.

27. Schön en Rein, 1994, *op. cit.*, p. 122-124.

28. Schön en Rein, 1994, *op. cit.*, p. 177-178.

29. Schön en Rein, 1994, *op. cit.*, p. 40.

30. Zie J.A. de Bruin, J.F.M. Koppenjan en W.J.M. Kikkert, 1993, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Den Haag.

31. J.M. Bryson en B. Crosby, 1992, *Leadership for the common good*, San Francisco.

32. Zie bijvoorbeeld P.J. Klok, 1993, 'Netwerkmanagement, speltheorie en constructivisme', in: Koppenjan et al. (red.) *op. cit.*, p. 175-178; J.A. de Bruin en A.B. Ringeling, 1993, 'Normatieve kanttekeningen bij het denken over netwerken', en de reactie hierop van N. Nelissen, in: Koppenjan et al. (red.) *op. cit.*, p. 153-175.

33. Onzes inziens bij voorbeeld een belangrijk manco in de verder inspirerende studie van M.J.W. van Twist, 1994, proefschrift. Een goed voorbeeld van een poging tot systematisering is Termeer, 1993, *op. cit.*