

Reflectie in het openbaar bestuur

Samenvatting

Deze bijdrage bevat een pleidooi voor het scheppen, of behouden, van ruimte binnen het openbaar bestuur voor een regelmatige en, waar mogelijk, systematische bezinning op de aard en de implicaties van het gevoerde, of te voeren beleid. Daartoe zal eerst stil worden gestaan bij de vraag wat in dit verband tot reflectie moet worden gerekend. Vervolgens wordt ingegaan op de achtergrond van het toegenomen belang van reflectie binnen het openbaar bestuur en wordt een aantal belemmeringen voor reflectie besproken. De bijdrage wordt afgesloten met enkele suggesties hoe men, gegeven die belemmeringen, een meer reflectief optreden in de praktijk zou kunnen stimuleren.

1. Daadkracht en denkvermogen

Dynamiek, daadkracht en besluitvaardigheid, dat zijn de stereotype associaties die men heeft bij het werk van de moderne manager. Ze gelden al evenzeer voor het openbaar bestuur: 'Besturen is beslissen' en 'Organisatie is beweging', zijn bekende slagzinnen uit de wereld van de bestuurskunde. In de praktijk komen managers en bestuurders bij de overheid echter regelmatig voor situaties te staan waarin daadkracht alléén niet genoeg is. Creativiteit, integriteit en oordeelsvermogen zijn daarin minstens zo belangrijk. Een paar voorbeelden:

Een directeur van een gemeentelijke dienst zit al jaren in zijn maag met een gebrekkig functionerende afdelingschef. Diens disfunctioneren is iedereen in de naaste omgeving bekend. Op een gegeven moment, als gevolg van een reorganisatie van de dienst, komt de functie te vervallen. In overeenstemming met de gemeentelijke 'Leidraad bij

A.H. Berg en M.A.P. Bovens

A.H. Berg is senior-adviseur bij de Adviesgroep Bestuurskunde van Berenschot BV. Publiceerde onder andere *Managers bij de overheid*, (Vuga, Den Haag 1988). Adres: Bernadottelaan 13, 3527 GA Utrecht, tel. 030-916916. M.A.P. Bovens is universitair hoofddocent bij de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Publiceerde onder andere *Verantwoordelijkheid en organisatie* (W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1990). Adres: Wassenaarseweg 52, 2333 AK Leiden, tel. 071-273889.

reorganisaties' zal de afdelingschef worden 'aangeboden' op de herplaatsingsmarkt binnen het gemeentelijk apparaat. Lukt dat niet, dan komt hij in aanmerking voor professionele ondersteuning bij het zoeken van een baan op de externe arbeidsmarkt. Wat nu te doen? Het is in het belang van de dienst dat hij zo snel mogelijk elders aan de slag kan. Tegenover onbekenden valt hij zonder risico op korte termijn als een bekwaam en ijverig specialist aan te prijzen. Het is echter ook duidelijk, dat een dergelijke positieve aanbeveling op de langere termijn zowel de belangen van de afdelingschef als van de nieuwe werkgever ernstig zou kunnen schaden.

De chef van een belangrijke beleidsdirectie van een departement is gevraagd zitting te nemen in een interdepartementale werkgroep. Deze is door het kabinet ingesteld om een deel van het regeerakkoord nader uit te werken. Tijdens de vijfde vergadering wordt hem duidelijk dat de voorgestelde maatregelen zwaar zullen drukken op de (personeels)begroting van zijn eigen departement. Dergelijke kosten zijn niet in de toch al gesnoeiende begroting voorzien en zullen bovendien concurreren met door hem zelf ingediende, evenmin begrote, beleidsvoorstellen. De in de werkgroep ontwikkelde beleidslijn is echter glashelder, inhoudelijk goed verdedigbaar en in overeenstemming met het regeeringsbeleid. Hoe te handelen? De chef kan er tijdens de werkgroep over zwijgen en de volgende keer een ondergeschikte sturen, met de opdracht om op formeel-procedurele en juridische gronden te proberen de totstandkoming van een unaniem eindadvies te verhinderen. Het is echter volstrekt duidelijk dat dit niet in het belang van het kabinet is.

In beide gevallen is er reden het eigen optreden met enige distantie te overdenken. Het is dat 'overdenken', het nadenken dat het direct nuttige of het automatische niveau overstijgt, dat wij aanduiden met *reflectie* en dat het onderwerp vormt van deze bijdrage. Wij zullen daarbij niet uitgebreid ingaan op de vraag hoe de menselijke geest werkt, wanneer hij nadenkt en oordelen vormt. Daarvoor kan men terecht bij de cognitieve psychologie¹ en bij moderne filosofen – in het bijzonder bij Arendt.² Ook zullen we geen aandacht besteden aan de vraag hoe reflectieve processen bij praktijkmensen in hun werk gaan. Daarvoor kan men terecht bij Schön.³

Wij willen in deze bijdrage slechts pleiten voor het scheppen, of behouden, van ruimte binnen het openbaar bestuur voor een regelmatige en, waar mogelijk, systematische bezinning op de aard en de implicaties van verrichte en te verrichten handelingen. Wij menen dat meer ruimte voor reflectie op het eigen doen en laten de kwaliteit van de besluiten beleidsvorming ten goede zal komen. Deze stelling is echter een vooronderstelling en niet de conclusie van uitgebreid vergelijkend onderzoek. Wij kunnen haar niet bewijzen, ze is uitsluitend gebaseerd op gesprekken met topambtenaren en bestuurders, en op onze eigen waarnemingen. Dit stuk dient dan ook in de eerste plaats als een pleidooi, een *advocacy piece*, te worden beschouwd.

2. Wat is reflectie?

Met 'reflectie' bedoelen wij hier het nadenken dat het direct nuttige, het strikt instrumentele of het automatische niveau overstijgt. Het gaat daarbij, zo zou je kunnen zeggen, om denken op afstand: het overdenken van, het stilstaan bij of het uitstijgen boven het concrete handelingsniveau.

In deze omschrijving ligt besloten dat reflectie voor ons niet uitsluitend een cognitieve of cerebrale bezigheid is. Intuïtie en emoties zullen bij (de aanzet tot) dat overdenken een belangrijke rol spelen. Zonder een rol van deze menselijke 'faculteiten' blijft reflectie beperkt tot goed nadenken. Ook ethiek in de meest ruime betekenis van het woord zal, zo blijkt ook uit de zojuist geschetste casus, bij reflectie vaak een belangrijke rol spelen.

Reflectie gaat daarmee een stap verder dan gestructureerd nadenken, ongeacht of dit de vorm aan-

neemt van instrumenteel leren, beleidsevaluaties of toekomstverkenningen. De uitdrukking 'je gedachten de vrije loop laten' geeft het proces van reflectie beter weer. Het in gang gezette proces is niet goed te sturen, de uitkomsten zijn onvoorspelbaar en soms onverwacht. Na een nauwgezette analyse van een vraagstuk kan men tot de conclusie komen dat weliswaar aan alles is gedacht, dat alle relevante deskundigheid is aangewend en dat het vraagstuk 'technisch' perfect is behandeld, maar dat het toch niet deugt. Men kan dat dan aan zijn 'water' voelen en het kost vaak veel moeite dat aanvankelijk vrij onbestemde gevoel op een voor anderen verstaanbare manier onder woorden te brengen.

Reflecteren is dan ook in veel opzichten een persoonlijke, ja zelfs een intieme – in de betekenis van diep in ons binnenste gelegen – bezigheid. Anderen kunnen daarbij echter behulpzaam zijn. Men kan elkaar tot reflectie aanzetten door bij voorbeeld de goede vragen te stellen. Het klassieke voorbeeld is Socrates, die in de dialogen van Plato wordt gepresenteerd als een wijsgerige vroedvrouw, die voornamelijk door het stellen van vragen zijn medeburgers tot inzicht brengt. In de moderne sociaal-psychologische literatuur is een aantal procestechnieken beschreven die mede tot doel hebben reflectie te stimuleren. Men kan daarbij denken aan 'brainstorming', aan dialectische discussies en aan stilreflectieve groepen.⁴

In deze bijdrage zullen wij ons echter vooral bezighouden met het *micro*-niveau, met reflectie op het eigen, individuele handelen of functioneren van ambtenaren of bestuurders. Wij zullen ons daarbij concentreren op het leidinggevende midden- en hogere kader bij de overheid, op de individuele politieke bestuurders, ambtelijke managers en hun adviseurs. Op dat niveau gaat het vaak om vragen als: wat is eigenlijk mijn rol en welke plichten vloeien daar uit voort? Is mijn informatie betrouwbaar en zijn mijn conclusies verdedigbaar? In welke mate ben ik er zelf de oorzaak van dat de sfeer binnen mijn eigen directie zo slecht is? Hoe kan ik als voorzitter van de vergadering de impasse doorbreken? In feite zijn het de klassieke vragen: wie ben ik? wat kan ik weten? En vooral ook: wat moet ik doen?

Reflectie op *meso*niveau, waarbij het gaat om reflectie door de organisatie of delen daarvan en re-

flectie op *macro*-niveau, waarbij het functioneren van de (rijks)overheid als geheel in het geding is, zullen hier niet of nauwelijks aan de orde komen.⁵

Op dat individuele niveau kan reflectie ten minste twee vormen aannemen. In de eerste plaats kan de reflectie vooral bestaan uit een *perspectiefwisseling*, uit het bekijken van het eigen handelen vanuit diverse invalshoeken of rationaliteiten. Het persoonlijke functioneren kan immers niet alleen vanuit de verplichtingen jegens de organisatie of het gezichtspunt van maatschappelijk succes worden beschouwd, maar ook vanuit de gezinssituatie, vanuit professionele verantwoordelijkheid of institutioneel burgerschap. Vaak zal een belangrijke vraag zijn, hoe die verschillende rationaliteiten en perspectieven zich tot elkaar verhouden.

Het is nuttig nog een tweede vorm van reflectie te onderscheiden en dat is meer een zogenaamde '*meta-benadering*'. Bij het oplossen van ingewikkelde zaken kunnen we zelden op het niveau waarop het vraagstuk zich manifesteert, blijven steken. We moeten de casuïstiek dan laten voor wat zij is en de kwestie herformuleren. Zo zullen, bij voorbeeld, steeds terugkerende problemen tussen politieke bestuurders en topambtenaren over hun beider functioneren zeker onopgelost blijven wanneer men volstaat met een bespreking van de afzonderlijke voorvallen. Het kan in zo'n geval gewenst zijn de (achterliggende) visies van partijen op de rol van de politiek en van de ambtenarij ten principale aan de orde te stellen. Het concrete probleem wordt geherformuleerd, waardoor het makkelijker valt te hanteren en uitwegen zichtbaar worden. Het plaatsen van het probleem op een hoger niveau van abstractie of in een ander begrippenkader (een metafoor bij voorbeeld) kan in zo'n situatie een hulpmiddel zijn.

Voor de volledigheid dient ten slotte te worden vermeld, dat men reflectie ook nog zou kunnen indelen naar de periode waarop zij betrekking heeft. In de woorden van Arendt: 'thinking is an indispensable preparation for deciding what shall be and for evaluating what is no more.'⁶ Reflectie kan vooral een evaluatief karakter hebben en bestaan uit het heroverwegen van het verleden, maar het kan daarnaast – en vaak ook tegelijkertijd – bestaan uit het nadenken over de toekomst.⁷

Resumerend: Reflectie betekent denken vóór doen, betekent de weigering om 'als vanzelf' te handelen en betekent dus een bewuste onderbreking of een bewust uitstel van het handelen. Reflectie is meer dan goed nadenken en veronderstelt ook een toets aan het gevoel, de intuïtie en het geweten. Wij hanteren het begrip in drie dimensies, te weten: het niveau waarop wordt gereflecteerd, de wijze van reflecteren en de periode waarop de reflectie betrekking heeft.

3. Het belang van reflectie voor bestuurders

Het spreekt niet vanzelf dat het scheppen of behouden van ruimte voor reflectie binnen het openbare bestuur – of binnen andere moderne complexe organisaties – belangrijk is. Ruimte voor reflectie neemt kostbare tijd in beslag – tijd die al zo schaars is door de vele verplichte overleg- en adviesrondes. Reflectie zou ook kunnen leiden tot een oneindig regres van nadenken over het nadenken, waardoor het doen volledig naar de achtergrond verdwijnt. Denk wat dat betreft aan het klassieke vooroordeel over de filosoof die, door verwondering of twijfel overmand, niet meer tot handelen in staat is.

Deze tegenwerpingen, waarop wij in de volgende paragraaf zullen terugkomen, zijn niet altijd zonder grond. Er zijn situaties, zoals bij politiewerk, militaire operaties of het verlenen van medische eerste hulp, waarin direct dient te worden gehandeld en elk uitstel fataal kan zijn. In het openbaar bestuur zijn dergelijke situaties in feite echter zeer zeldzaam. Er is altijd meer tijd voor reflectie dan men denkt.

Zelfs bij crisisbesluitvorming, zoals bij voorbeeld destijds bij de treinkaping in De Punt, blijkt het vaak zeer goed mogelijk om enige tijd vrij te maken voor reflectie. Zo heeft men, nadat in het crisisberaad was besloten met geweld een einde te maken aan de treinkaping, de vergadering voor enkele uren geschorst om een ieder de gelegenheid te geven die beslissing in alle rust te kunnen heroverwegen.⁸ Hetzelfde geldt voor veel professionele activiteiten: 'Even when the action-present is brief, performers can sometimes train themselves to think about their actions.'⁹

Individuele gevallen waarin reflectie leidt tot hypo-

chondrie of besluiteloosheid komen ongetwijfeld voor. In de praktijk echter blijken vele professionals zeer goed op hun handelen te kunnen reflecteren, zonder dat dit hun daadkracht en intuïtie aantast.¹⁰

Er zijn bovendien belangrijke argumenten die pleiten voor meer aandacht en ruimte voor reflectie. Sommige ervan gelden in het algemeen voor managers, andere zijn specifiek voor managers bij de overheid:

De consequenties van verkeerde beslissingen zijn groot. Beslissingen uit naam van en in het belang van de overheid genomen, hebben niet zelden verstrekende gevolgen voor individuele burgers, voor maatschappelijke verhoudingen en voor het functioneren van de overheid zelf. Denk aan de grote financiële schade die het gevolg kan zijn van ondoordachte projecten, zoals de RSV-steunverlening in Nederland of de deregulering van het bankwezen in de Verenigde Staten; of aan de maatschappelijke ontwrichting die het gevolg kan zijn van de onzorgvuldige omgang met risicovolle technologieën en vervuilende productieprocessen. Die consequenties kunnen ook meer immaterieel van aard zijn; een ondoordachte invoering van snelheidslimieten of van boetes voor zwartrijden heeft ook gevolgen voor de legitimiteit van het overheidsoptreden en de effectiviteit van de rechtshandhaving op andere terreinen. Onzorgvuldig optreden op micro- en mesoniveau kan ook diep ingrijpen in de directe levenssfeer van medewerkers.

De informatievoorziening is inherent gebrekkig. De meeste grote complexe organisaties, of het nu gaat om Philips of het Departement van Economische Zaken, kampen met problemen in hun informatievoorziening. Dat betreft in de eerste plaats de informatievoorziening over de omgeving. Maatschappelijke complexiteit en sociaal-economische turbulentie maken het op veel terreinen onmogelijk betrouwbare informatie over feitelijke en toekomstige ontwikkelingen te verwerven. Maar ook intern kampen veel complexe organisaties op dit punt met grote problemen. Schaalvergroting, lange communicatielijnen, bureaupolitieke mechanismen en de steeds verdergaande specialisatie en differentiatie leiden onherroepelijk tot misverstanden, onbegrip en distorsie van informatie. Alleen al dit verschijnsel maakt dat managers zichzelf regelma-

tig de vraag 'wat kan ik weten?' dienen te stellen.¹¹

Perceptieproblemen kunnen een adequate selectie en verwerking van informatie in de weg staan. Diezelfde vraag, 'wat kan ik weten?', wordt des te meer van belang wanneer men zich realiseert hoe groot de kans is dat vervolgens de informatie die wel betrouwbaar is, wordt tegengehouden, verkeerd wordt geselecteerd of wordt misverstaan. Overheidsmanagers ontkomen immers niet aan de gevaren van technologisch analfabetisme, wensdenken, cognitieve dissonantie, patroondenken, ideologische vooringenomenheid en al de andere perceptieproblemen die uitgebreid in de cognitief-psychologische en organisatieliteratuur staan beschreven.¹² Binnen (maar ook buiten) de overheid ziet men vaak dat informatie over andere afdelingen, diensten, departementen of andere overheden sterk wordt vervormd, doordat bureaupolitiek en groepsdenken leiden tot het denken in termen van 'wij' tegenover 'hen'.¹³

Deze gevaren vormen ook, ja juist, voor succesvolle, ervaren en gezaghebbende managers en adviseurs een reëel beroepsrisico. Zij weten immers hoe het zit, hebben bijna alles al een keer meegemaakt en worden vooral aangesproken om anderen te vertellen hoe het moet. In zo'n situatie zijn er weinig stimulansen om zich bewust te zijn van de eigen vooringenomenheden of om de eigen zienswijzen ter discussie te stellen, laat staan er aan te twijfelen.

Ruimte voor reflectie kan deze cognitieve vertekeningen en sociale processen niet voorkomen. Het kan echter wel de alertheid voor dergelijke verschijnselen vergroten.

De aard van het overheidsbeleid noopt telkens tot keuzes die niet in regels zijn te vangen. De beleidsvorming binnen het moderne openbaar bestuur verloopt lang niet altijd langs rechte lijnen – zoveel hebben de affaires van de afgelopen jaren wel duidelijk gemaakt. Beleidsvorming is veel minder een kwestie van beleidsdoelen kiezen, een beleidstheorie opstellen en de bijpassende instrumenten kiezen, dan de leerboeken ons willen doen geloven.

Er is in de eerste plaats vaak geen lineair verband tussen doelen en middelen. Beleidsdoelen blijken in de loop van de tijd te verschuiven; zoals bij de

RSV-affaire waar, onder invloed van een economische recessie en onder druk van de publieke opinie, de kamer uiteindelijk veel meer belang bleek te hechten aan een zuinig beheer van de overheids gelden, dan aan het behoud van de kwijnende scheepsbouwsector. Beleid is dikwijls voor meer dan één uitleg vatbaar; uitvoering ervan impliceert bijna altijd ook interpretatie. Het 'veld', de beleidssector, valt soms maar nauwelijks in kaart te brengen, omdat elke actie van de overheid een reactie oproept; zo ontstaan er telkens nieuwe sluiptwegen en blijft de kaart in beweging.¹⁴ Ook de toepassing van beleidsinstrumenten, zo blijkt telkens, is niet waarde-neutraal, maar kan op haar beurt allerlei vragen oproepen. Denk aan de bouwsubsidie-affaire waar een creatief gebruik van de subsidieregelingen weliswaar de doelmatigheid van het woningbouwbeleid leek te bevorderen, maar op gespannen voet kwam te staan met de rechtmatigheid.

Interpretatie en sturing door ambtenaren is in het moderne openbaar bestuur daarom onvermijdelijk. Dit feit, gevoegd bij de ingrijpende en soms onvoorspelbare consequenties van veel beslissingen, legt grote verantwoordelijkheden bij ambtenaren. Dat maakt dat de vraag 'wat moet ik doen?' telkens indringend aan de orde is. Bij het vinden van een antwoord op deze vraag kunnen ambtenaren, vanwege het moderne waardenpluralisme en de normatieve complexiteit van het overheidsbeleid, niet of nauwelijks op standaardregels en -oplossingen terugvallen. Vaak zal men zelf een adequaat antwoord moeten zien te vinden.¹⁵ Reflectie kan hierbij een functie vervullen.

Het openbaar bestuur wordt gekenmerkt door een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid. Het bijzondere van de relaties, die overheidsmanagers en hun adviseurs met de meeste andere actoren hebben, is een hoge mate van symmetrie: men heeft de ander vaak even hard nodig als de ander hen. Onderwerp, tijd en plaats kunnen daarbij vaak verschillen, maar de wederkerige afhankelijkheid blijft.¹⁶ Dat speelt in de eerste plaats in het verkeer met de collega-beleidsmakers binnen het eigen departement, provincie of gemeente, maar ook bij de relaties met collega's buiten de eigen organisatie, met wie men in beleidsprocessen regelmatig te maken heeft.

Hier geldt enigermate 'do ut des' (ik geef opdat jij geeft). Afhankelijk van onderwerp en tijdstip is men op elkaars steun aangewezen. Uiteraard dienen goede werkrelaties niet tot elke prijs met steun te worden gekocht, maar een fatsoenlijke omgang is een belangrijk kwaliteitscriterium. Correcte omgangsvormen impliceren: elkaar op tijd en goed informeren, niet op het laatste moment anderen om advies vragen en hen zo onder tijdsdruk zetten, elkaar geen gezichtsverlies bezorgen door de ander onvoorbereid in het openbaar te bekritisieren, elkaar waardig behandelen. Als men dit al niet op basis van morele overwegingen doet, dan zal na verloop van tijd meestal blijken dat het ook de meest effectieve manier van werken is, want vroeg of laat wordt de rekening van het eigen gedrag gepresenteerd.¹⁷

Onder zulke omstandigheden worden individuele managers bij de overheid voortdurend geconfronteerd met de vragen 'wat kan ik doen?' en 'wat mag ik doen?'. Reflectie op deze vragen zal de kwaliteit van werkrelaties en daarmee uiteindelijk de kwaliteit van het overheidsoptreden ten goede komen.

Resumerend: modern besturen is in veel opzichten niet een betrekkelijk 'clean' koppelen van doelen en middelen, maar veeleer een vorm van wat Dror 'fuzzy gambling' heeft genoemd.¹⁸ Beleidsvorming bestaat veelal uit gokken, omdat men geen idee heeft – en vaak ook niet kán hebben – wat de toekomst zal brengen en wat de gevolgen van het bestuurshandelen zullen zijn. En het is vaag en rommelig, omdat doeleinden en normen vaak impliciet blijven, omdat strijdige wensen niet altijd duidelijk worden onderkend en afgewogen, of omdat de relevante waarden en opties soms pas in de loop van de uitvoering duidelijker worden. Beleidsprocessen nemen aldus vaak het karakter aan van een keten van kleine stapjes met een onzeker en onregelmatig verloop.

Dit wil niet zeggen dat rechtlijnig en routinematig bestuur nooit mogelijk is; er zijn veel overheids-taken die onomstreden zijn en onder stabiele omstandigheden kunnen worden uitgevoerd, maar het is evenzeer waar dat op alle niveaus binnen de overheid de beperkingen van extrapolaties, vuistregels en vaste gewoonten al gauw zichtbaar worden. Een mechanische, eenduidige uitvoering van taken

en plichten is in het moderne openbaar bestuur niet alleen uit politiek en moreel oogpunt onwenselijk gebleken, zij is vaak ook feitelijk onmogelijk. Reflectie kan behulpzaam zijn bij het zichtbaar maken en eventueel reduceren van de vele onzekerheden. Reflectie als reactie op een complexe en onzekere werkelijkheid hoeft dan geenszins tot dadenloosheid te leiden, maar het kan ondoordachte beslissingen helpen voorkomen en zo een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

4. Belemmeringen voor reflectie

Het belang van reflectie lijkt evident. Hoe komt het dan toch dat veel leidinggevendenden bij de overheid zich vaak maar weinig tijd en ruimte voor reflectie gunnen? De belangrijkste oorzaken moeten worden gezocht in de aard van het leidinggeven en van reflectie zelf, in de heersende cultuur binnen het openbaar bestuur en in de structuur van veel overheidsorganisaties. Wij onderscheiden daarbij factoren van voorbijgaande en van meer structurele aard.

In de eerste plaats zou men kunnen wijzen op enkele tijd- en plaatsgebonden factoren, factoren die zich beperken tot het Nederlandse openbaar bestuur van de jaren tachtig en negentig:

Het politiek-bestuurlijke klimaat is ongunstig voor reflectie. Een ideologie van pragmatisme en no-nonsense heeft de afgelopen jaren hoogtij gevierd. Geneesmiddelen tegen overheidskwalen worden slechts toegediend indien de bijsluiter een bij deze ideologie passende en simpele tekst bevat. Deze ideologie spoort aan tot een korte termijnbenadering en leidt tot een sterke voorkeur voor rationaliteiten die waarden in handzame, liefst kwantitatieve grootheden kunnen samenpersen. Het in het geding brengen van diverse (genuanceerde) waarden maakt de zaak nodeloos ingewikkeld, is niet doelmatig en is derhalve met deze ideologie in tegenspraak.

Door de huidige bestuurlijke reorganisaties gaat veel ruimte voor reflectie verloren. Ten dele als gevolg van het politiek-bestuurlijke klimaat, maar ook opgezweept door de (deels terechte) ernstige kritiek op het eigen functioneren, is men thans op veel plaatsen overgegaan tot een grondige herziening van de eigen organisatie. Het soms tot wan-

hoop brengende parafencircus, maar ook de talrijke interne en externe adviesorganen, stuur- en werkgroepen en commissies, waarbij de toegevoegde waarde van de verkregen adviezen niet altijd van voldoende kwaliteit is en soms zelfs ontbreekt, hebben advisering verdacht gemaakt. De betreffende onderdelen van de organisatie moeten het ontgelden. De lijn wordt op veel plaatsen in ere en macht hersteld. Secretarieën en griffies worden afgeschaft of komen onder een andere naam ('bestuursdienst') en in sterk afgeslankte vorm terug. Datzelfde geldt voor veel departementale centrale staforganen. De lijn wordt ook voor de beleidsadviserende verantwoordelijk gesteld, maar ontbeert elke vorm van tegenspel. De kritische dialoog – een belangrijke aanzet tot reflectie – gaat zodoende in de organisatie verloren, waardoor een integrale afweging van diverse alternatieven achterwege blijft.

Naast deze conjuncturele factoren wordt reflectie ook belemmerd door een aantal meer structurele factoren, factoren die voortvloeien uit de aard van leidinggevende posities en de dynamiek van complexe organisaties:

De aard van de managersfunctie staat op gespannen voet met reflectie. Leidinggevendenden zijn structureel overbelast; er wordt altijd meer gevraagd dan kan worden afgemaakt. Binnen het openbaar bestuur zorgt de vierjarige ambtsperiode van de politieke bestuurders nog eens voor een extra nadruk op de korte termijn. De meeste managers hebben in hun werk te maken met een grote variatie in het soort zaken waarvoor hun aandacht wordt gevraagd. Ze worden zeer vaak geïnterrupteerd en moeten in korte tijd een groot aantal, vaak zeer verschillende beslissingen nemen. De meeste managers beperken zich daarbij tot vluchtige informatiebronnen, zoals mondelinge mededelingen, de jongste geruchten en uittreksels. Er is weinig tijd en aandacht voor uitgebreidere en schriftelijke analyses.¹⁹

Sommige recente ontwikkelingen op communicatiegebied zijn een kleine ramp vanuit het oogpunt van reflectie. De draadloze telefoon en de autotelefoon ontnemen managers de laatste plekken waar men nog ongestoord kon nadenken: de auto, de badkamer en de wc. En door de komst van de fax is

de tijdsdruk en de omloopsnelheid van informatie nog verder toegenomen.

Oppervlakkigheid en kortzichtigheid zijn, meer dan ooit, notoire beroepsrisico's voor managers.

Reflectie is lastig en bedreigend. Reflectie kan allerlei lastige vragen oproepen en daarmee het gewone werk onderbreken. Reflectie zet immers vraagtekens bij oude gewoonten, gangbare opvattingen en vaste routines, zonder daar direct nieuwe voor in de plaats te zetten. Zij kan bovendien de machtsverhoudingen bedreigen, omdat ook tradities, institutionele dogma's en autoriteitsargumenten tot onderwerp van discussie kunnen worden gemaakt. Wanneer reflectie de vorm aanneemt van perspectiefwisselingen kan dit de macht van specialisten en professionals tijdelijk vergroten en de korte termijn doelen van het management in gevaar brengen.

Tijdens de discussies die vooraf gingen aan de fatale lancering van het ruimteveer Challenger bij voorbeeld, wezen enkele ingenieurs op het grote gevaar van een lancering bij temperaturen onder het vriespunt. De algemene managers, die om politieke en zakelijke redenen geen verder uitstel konden gebruiken, zetten de ingenieurs vervolgens onder zware druk. Hen werd dringend verzocht de zaak toch vooral vanuit managementperspectief te beoordelen en, in weerwil van de tot dan toe gehanteerde procedures, werd hen te verstaan gegeven dat de lancering alleen zou worden uitgesteld indien zij konden bewijzen dat de draagraketten het niet zouden houden.²⁰

Het uiten van twijfels over de haalbaarheid of morele wenselijkheid van projecten kan in veel organisaties zeer schadelijk zijn voor de carrière. Van managers wordt vaak een positieve, enthousiasmerende, 'can-do' mentaliteit geëist.²¹

Bureaupolitieke strijd staat reflectie nogal eens in de weg. Binnen complexe organisaties is reflectie in veel opzichten een collectief goed. Reflectie door individuele functionarissen kan een positieve uitstraling op de hele (deel) organisatie hebben. De collega's zijn echter niet altijd verplicht in de kosten te delen. Zij kunnen veilig toezien of het afdelingshoofd, dat zijn nek uitsteekt door lastige vragen te stellen, wordt afgeschoten. Dit mechanisme

kan ertoe leiden dat, ofschoon iedere actor wel van het belang van reflectie overtuigd is, niemand bereid is zelf de eerste stap te doen. Dit wordt nog eens extra versterkt door het feit dat reflectie staat of valt met een open, communicatieve houding bij alle partijen. In een situatie waarin strategisch handelen dominant is en waarin elke twijfel als een teken van zwakte en elke relativisering van het eigen gelijk als een concessie wordt geïnterpreteerd, maakt reflectie weinig kans. Reflectie vraagt ontspannenheid, een zekere mate van rust en, omdat emotie en intuïtie noodzakelijke ingrediënten zijn, ook een sfeer van (geestelijke) vrijheid en veiligheid. 'The common point, however, is that the dialogue of thought can be carried out only among friends'.²² Bureaupolitieke twisten verhinderen in – en tussen – veel organisaties echter het ontstaan van een dergelijk klimaat.²³ Twijfel en zelfkritiek verzwakken immers op korte termijn de geloofwaardigheid en daarmee ook de onderhandelingspositie tegenover andere afdelingen of organisaties. Zo blijft de sub-optimale situatie in stand, waarin iedereen wel weet dat de keizer geen kleren aanheeft, maar niemand zich geroepen voelt dit te zeggen.

Reflectie als individuele bezigheid valt moeilijk in procedures of structuren onder te brengen. Het lastige, bedreigende karakter van reflectie maakt haar institutionalisering zeer gevoelig voor ritualisering en verstening. Het gevaar is aanwezig dat men lippendienst aan reflectie bewijst, een speciaal orgaan daarvoor instelt en vervolgens de rapporten ongelezen in de la laat verdwijnen. De ervaringen met een aantal adviesorganen en adviescommissies spreken wat dat betreft voor zichzelf. Ook bestaat er het gevaar dat men reflectie-vriendelijke stafposities binnen organisaties gaat gebruiken voor het wegpromoveren van lastige, overtollige of slecht functionerende hoge ambtenaren. Wat dat betreft, kan men denken aan de manier waarop men op sommige departementen omgaat met de functie van raadsadviseur.

5. Reflectie in de praktijk

Reflectie is belangrijk in het openbaar bestuur, maar de belemmeringen zijn groot. Hoe zou men binnen overheidsorganisaties die reflectie toch

kunnen bevorderen? Dat is geen makkelijke vraag. De conjuncturele factoren die we hierboven onderscheidden, zijn, wellicht mede door pleidooien als deze, veranderbaar. Maar hoe manipuleerbaar zijn de structurele factoren die reflectie belemmeren?

De oproep tot reflectie heeft ook om andere redenen een tegenstrijdig karakter. Een reflectieve houding is één van die eigenschappen, net zoals spontaniteit of integriteit, die je niet kunt verwerven door er simpelweg naar te streven. Nadenkendheid, een goed oordeelsvermogen en creativiteit kan men zich niet naar believen aanleren; men kan hoogstens het eigen leven en werken zo inrichten dat men er ontvankelijk voor blijft. Reflectie valt daarom niet goed te institutionaliseren. Men mag slechts hopen dat het creëren van momenten en enclaves voor reflectie tot een daadwerkelijke en vruchtbare reflectie leidt. Het effect staat of valt echter met de ontvankelijkheid van bestuurders en met de behoedzaamheid waarmee van deze voorzieningen gebruik wordt gemaakt. Telkens dreigt immers de ritualisering van reflectie.

Met deze waarschuwingen in het achterhoofd, dienen de volgende praktische aanbevelingen te worden gelezen. Zoals wij in het begin al aangaven, concentreren wij ons voornamelijk op individuele vormen van reflectie. Via welke aanpassingen zou men de omstandigheden voor individuele reflectie binnen het openbaar bestuur kunnen verbeteren?

1. *Selectie van managers en medewerkers* – Veel zal afhangen van de instelling en intellectuele capaciteiten van de individuele bestuurders en topambtenaren. Een belangrijk instrument is daarom het personeelsbeleid, in het bijzonder het aanname- en opleidingsbeleid. Individuele reflectie, ongeacht of deze uit een perspectiefwisseling of een metabenadering bestaat, neemt vaak het karakter aan van een soort dialoog met jezelf, een ‘soundless solitary dialogue’ zoals Arendt het noemt.²⁴ Bij het aantrekken van nieuwe mensen zal men derhalve niet alleen dienen te selecteren op daadkracht, deskundigheid, het vermogen in teamverband te werken of intelligentie.²⁵ In feite zou men mensen moeten selecteren die het vermogen hebben die stille dialogen met zichzelf te voeren. Dat betekent bij voorbeeld dat men bij de selectie ook let op kenmerken als probleemgevoeligheid, flexibiliteit, inlevings-

vermogen, conceptuele vaardigheden, introspectie, alertheid op eigen vooringenomenheid, nieuwsgierigheid en non-conformisme.

2. *Organisatie van het werk* – Men kan proberen het werk zodanig te organiseren dat de partijen in die interne dialoog, die ‘two-in-one’ van dat interne gesprek, regelmatig van gespreksstof worden voorzien. Dat betekent bij voorbeeld dat men voor zichzelf, of voor de medewerkers, een omgeving moet zien te creëren met veel verschillende prikkels en uitdagingen. Gelijksortig werk in een homogene omgeving mag dan veel ervaring en deskundigheid opleveren, het is niet bevorderlijk voor creativiteit en flexibiliteit. Dat pleit niet alleen voor een divers aanbod van informatie en deskundigheden, maar ook voor een confrontatie met een breed scala aan problemen.

– *Projectwisseling*: Een van de manieren om regelmatig met nieuwe informatie en onderwerpen in aanraking te komen is projectwisseling. Een flinke variatie in het soort projecten dat men onder handen heeft, kan de ontwikkeling van blinde vlekken en vooringenomenheid matigen.

– *Sabbats- of studieverlof*: Een andere manier om individuele managers tot reflectie te brengen, is door hen letterlijk afstand te laten nemen van hun dagelijks werk. Dit zou men kunnen bereiken door de instelling van een verplicht sabbatsverlof, variërend van enkele weken tot een half jaar. Dit sabbatsverlof kan de vorm aannemen van een studieverlof of van een leesperiode, maar ook van een verblijf bij een vergelijkbare organisatie in binnen- of buitenland. Dit sabbatsverlof zou vooral ten goede moeten komen aan ervaren ambtenaren en niet alleen, zoals nu vaak het geval is, aan jonge ambtenaren die nog in hun opleidingsfase verkeren. Een belangrijke voorwaarde is ook dat het verlof buiten de eigen afdeling wordt doorgebracht.

– *Stages*: Men kan perspectiefwisselingen en andere vormen van reflectie ook bevorderen door stage te lopen bij een andere organisatie. Daarnaast kan men ook proberen de eigen omgeving regelmatig te laten veranderen door zelf hooggekwalificeerde stagiaires van an-

dere organisaties te werven. Het creëren van stageplaatsen, net als het regelmatig wisselen van standplaats of van project, is niet alleen goed voor degenen die een tijdje weggaan, maar ook voor de achterblijvers die af en toe een nieuw gezicht zien.

Het mes snijdt bij projectwisseling en stages aan twee kanten; ze kunnen zowel op individueel als op organisatieniveau het inlevingsvermogen en de creativiteit vergroten.²⁶

3. *Wijze van leidinggeven* – Een grote variatie aan prikkels en problemen is echter niet voldoende; zoals we al aangaven, staat of valt reflectie met een open, communicatieve atmosfeer en een veilige omgeving. Bureaupolitieke strijd, strategisch gedrag en cynisme zijn dodelijk voor reflectie. Veel aandacht dient daarom te worden besteed aan het creëren van een sfeer waarin openheid, non-conformisme en twijfel worden geaccepteerd, gewaardeerd en gestimuleerd. Naast die succesvolle managers, waarvan we eerder aangaven dat ze extra last kunnen hebben van vooringenomenheid en vooroordeel, zou men ter bescherming bij voorbeeld enkele constructief-kritische medewerkers moeten plaatsen die stevig in hun schoenen staan. Dit alles betekent echter dat van de bestuurders en managers ruimhartigheid, flexibiliteit en grootmoedigheid wordt gevraagd bij het leiden van de organisatie. Men zou, naast het aantrekken van enkele constructief-kritische medewerkers, ook op andere manieren zichzelf een spiegel kunnen (laten) voorhouden:

- *Intervisiegroepen*: Afzonderlijke managers bij de overheid worstelen, meestal naar beste vermogen, maar in betrekkelijke eenzaamheid, met hetzelfde soort problemen. De tijd en de gelegenheid ontbreken vaak om hier anders dan op ad-hoc basis mee om te gaan. Via algemene of specifieke ‘intervisiegroepen’ zou men dit isolement kunnen doorbreken. De essentie hiervan is dat mensen op vergelijkbare posities elkaar ontmoeten en, op basis van vertrouwelijkheid en zonder dat er sprake is van zakelijke betrekkingen, hun problemen en ervaringen uitwisselen.
- *Externe ‘audits’*: Een stap verder, maar daarvoor wellicht ook meer bedreigend, zijn ex-

terne ‘audits’, waarin een buitenstaander als een soort biechtvader optreedt en de werkwijze van de individuele manager of van de afdeling kritisch doorlicht.

4. *Institutionele aanpassingen* – Het persoonlijke tweegesprek, dat aan de basis van reflectie ligt, zou men voorts kunnen proberen te stimuleren door het op het niveau van de organisatie te *simuleren*. Daarmee ontstijgen we het individuele niveau en zijn we aangeland bij meer institutionele voorwaarden en aanpassingen.²⁷ Op het niveau van organisaties zou een zekere mate van ‘slack’ en redundantie dienen te blijven bestaan. Staf- en adviesfuncties zijn onontbeerlijk voor de ‘checks and balances’ in een organisatie en dienen weer in ere te worden hersteld. Bij de instelling van staf- en adviesorganen dient de afbakening van verantwoordelijkheden echter duidelijk te zijn en moeten de adviseurs op de relevantie en kwaliteit van hun adviezen worden aangesproken. Voorts zijn enkele constructies denkbaar waarmee men reflectie op het niveau van (deel)organisaties zou kunnen bevorderen, omdat zij bestuurders uitnodigen tot perspectiefwisselingen of tot een dialoog met zichzelf:

- Instellen van *denktankfuncties*: Afzonderlijke departementen en andere overheidsorganisaties kunnen gebaat zijn bij kleine, professionele en betrekkelijk autonome afdelingen die zich bezig houden met de analyse van vraagstukken vanuit een boven-sectoraal en, waar nodig, lange-termijnperspectief. Met name op die departementen waar de verkokering sterk is voortgeschreden kunnen bewindslieden en andere generalisten vaak niet beschikken over ongekleurde en onpartijdige informatie. Veel afdelingen zijn bovendien van nature gericht op de korte termijn. Het grote risico voor denktanks is echter marginalisering.²⁸
- Werken met *meervoudige advisering*: Om de breedte en accuratesse van beleidsanalyse en advisering te vergroten kan het, zeker op verkokerde departementen, verstandig zijn om bij cruciale beslissingen zich niet te verlaten op de adviezen van één instantie. Het kan nuttig zijn meer werkgroepen, onafhankelijk van elkaar, aan een vraagstuk te laten werken. Zo kan men voorkomen dat processen van

groeps- en wensdenken er toe leiden dat bepaalde aspecten, mogelijkheden of gevaren systematisch over het hoofd worden gezien. Het kan daarbij verstandig zijn om te werken met autonome groepen van verschillende samenstelling (bijvoorbeeld afzonderlijke teams van wetenschappers, technici, politieke adviseurs of juristen). Wanneer zij toch tot gelijklopende conclusies komen, kan dat een indicatie zijn voor de accuratesse van de besluitvorming en van de opportuniteit van de gepresenteerde opties.²⁹

- Werken met *advocaten van de duivel en Cassandra's*³⁰: Bij het nemen van verreikende en moeilijke beslissingen kan het de moeite lonen gebruik te maken van advocaten van de duivel. In dat geval krijgen één of meer leden van een advies- of besluitvormingsgroep de taak, naar beste vermogen te opponeren tegen het voorstel dat de meeste kans maakt. Ook kan men ze inschakelen om nieuwe opties onder de aandacht te brengen of impopulaire opties zo goed mogelijk te verdedigen.³¹ In crisissituaties, of wanneer beslissingen waaraan grote risico's zijn verbonden moeten worden genomen zonder dat men over ruime informatie beschikt, kan de kwaliteit van de besluitvorming worden vergroot door een speciale onheilsprofeet aan te stellen of in te huren. Deze 'Cassandra' heeft tot taak een zo levensecht mogelijk rampenscenario te schetsen, of een sombere, maar plausibele, interpretatie te geven van de beschikbare gegevens. Op deze manier kan men voorkomen dat de zorgvuldigheid van de besluitvorming onder de tijdsdruk lijdt, of dat onder invloed van groeps- en wensdenken, of andere vormen van cognitieve dissonantie, de blik te veel vernauwd raakt.³²
- Werken met *probleemverkenners*: Van Dror is het idee op gezette tijden (bij voorbeeld aan het begin van een ambtsperiode of bij een reorganisatie) eens op een rij te zetten wat in de komende jaren de vijf meest cruciale beslissingen op het eigen beleidsterrein zullen zijn. Vervolgens zou een interdisciplinair team moeten worden samengesteld, met daarin enkele van de beste en meest creatieve medewerkers, dat de opdracht krijgt in alle rust en af-

zondering op deze kwesties te reflecteren. Na verloop van tijd dient dit team van probleemverkenners zijn bevindingen, zowel schriftelijk als mondeling, te presenteren. Een soortgelijke inventarisatie en aanpak is ook voorstelbaar voor de vijf meest dringende, maar tot dan toe onoplosbaar gebleken, problemen.

- Het creëren van *noodtoegangen* en *interne klokkeluidersvoorzieningen*: Het kan verstandig zijn een aantal experts op verschillende niveaus in de organisatie rechtstreekse toegang te geven tot de leiding in geval van ernstige twijfels of noodsituaties. Dit zou kunnen voorkomen dat individuele bestuurders bewust of onbewust worden afgeschermd van slecht nieuws. Een gevaar hiervan is dat bestuurders bij een onoordeelkundig gebruik snel overladen raken. Daarom zou deze directe toegang beperkt dienen te blijven tot noodsituaties en tot erkende deskundigen binnen de organisatie. Daarnaast zou men echter kunnen overgaan tot het treffen van meer algemene voorzieningen voor interne klokkeluiders, zoals 'hot lines', interne ombudsmannen en een 'open deur' beleid.³³

6. Reflectie en rust

Er zijn ontwikkelingen in het modern openbaar bestuur aan te wijzen die gunstig voor reflectie zijn. Het nadenken over de 'missie' van de organisatie, in al zijn modieusheid, geeft soms aanleiding tot diepergravende analyses. Ook het gebruik van externe adviseurs om de status quo te doorbreken en de vele bezinningsdagen in conferentieoorden, de bijscholingscursussen en de seminars, zijn, ondanks de wolligheid en wereldvreemdheid waardoor ze soms worden gekenmerkt, in aanleg gunstig voor reflectie.

Meer ruimte voor reflectie brengt echter geen rust in de organisatie. Reflectie zal immers vaak leiden tot het ter discussie stellen van vaste routines, van groepsnormen en uitgangspunten. Het kan daarmee een bedreiging vormen voor machtsposities en de latente spanning tussen hiërarchie en deskundigheid, die in bureaucratische organisaties altijd aanwezig is, doen toenemen.³⁴ Politieke en ambtelijke bestuurders kunnen er belang bij hebben

lastige stoorzenders het zwijgen op te leggen, zo leert de ervaring met denktanks en klokkeluiders.³⁵ Onheilsprofeten vinden vaak geen gehoor – denk aan het lot van Cassandra – of worden de mond gesnoerd.

Dat alles is echter geen reden om van de introductie van reflectieve voorzieningen af te zien, de prijs voor doofheid is op lange termijn meestal groter dan de pijn van zelfkritiek en het ongemak van onzekerheid.

Noten

1. Een interessante introductie biedt P. Vroon, *Tranen van de krokodil: Over de te snelle evolutie van onze hersenen*, Baarn 1990.

2. Hannah Arendt, *The Life of the Mind: One/Thinking; Two/Willing* (red. Mary McCarthy) New York 1978; *Lectures on Kant's Political Philosophy* (red. Ronald Beiner) Chicago 1982. Zie ook Ronald Beiner, *Political Judgment*, Londen 1983.

3. Donald A. Schön, *the Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, New York 1983; *Educating the Reflective Practitioner*, New York 1987. Zie voor een bespreking van het eerste boek: M.L. Bemelmans-Videc en R.A. Hoppe, 'Creatieve professionals en beleidsvorming', *Beleid en Maatschappij* 6, 1986.

4. Zie voor een overzicht: P. 't Hart, Preventie van groepsdenken. In: P. 't Hart, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken: cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan den Rijn 1991 (te verschijnen).

5. Het onderscheid naar niveaus kan zowel betrekking hebben op het subject (wie reflecteert?), als op het object (waarover gaat het?) van reflectie. In deze bijdrage zal het gaan over individuele functionarissen die vooral over hun persoonlijk handelen nadenken. Afhankelijk van de functie en de aard van het vraagstuk zullen daarbij echter ook vaak (de consequenties voor) het functioneren van de eigen organisatie en van de overheid mee worden gewogen. Zie bij voorbeeld de tweede casus uit de inleiding.

6. Arendt, *Life of the Mind*, Volume I, p. 213.

7. Vgl. R.E. Neustadt en E.R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decisionmakers*, New York 1986.

8. Zie U. Rosenthal, *Rampen, rellen en gijzelingen*, Amsterdam 1984, p. 484.

9. Schön, *The Reflective Practitioner*, p. 279.

10. Zie over het ontbreken van een noodzakelijk verband tussen reflectie en verlamming Schön, *The Reflective Practitioner*, p. 280-282.

11. Vgl. P. Idenburg, *Informatieoverlast* (oratie Utrecht), Den Haag 1985.

12. De literatuur op dit terrein is zeer uitgebreid. Men kan in ieder geval denken aan: L. Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford 1957; J. Elster, *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge 1984; D.

Kahneman, P. Slovic en A. Tversky (red.), *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge 1982; R. Nisbett en L. Ross, *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment*, Englewood Cliffs 1980; Y. Dror, *Policymaking Under Adversity*, New Brunswick 1986; I. Janis, *Crucial Decisions*, New York 1989; H. Margolis, *Patterns, Thinking and Cognition: A Theory of Judgment*, Chicago 1987; H. Simon, *Reason in Human Affairs*, Oxford 1983.

13. Zie voor een analyse van dergelijke processen in een concrete Nederlandse casus: F.J.M. Koppenjan, Falen en leren rond de paspoortaffaire: de hardleersheid van een ministerie geanalyseerd. *Beleid en Maatschappij* 1, 1991.

14. De creativiteit van de Nederlandse vissers bij het ontduiken van de vangstquota is de afgelopen jaren bij voorbeeld heel wat groter geweest dan die van de beleidsmakers op landbouw en visserij bij het ontwikkelen van regelingen.

15. Zie meer in het algemeen A.H. Berg, *Managers bij de overheid*, Den Haag 1988, p. 72-83.

16. Zie hiervoor verder Berg, *Managers bij de overheid*, p. 148-171.

17. Een speltheoretische ondersteuning van deze ervaringsregels kan men vinden bij R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York 1984.

18. Y. Dror, *Policymaking Under Adversity*, p. 167-168; zie ook Y. Dror, *Fateful Decisions as Fuzzy Gambles With History*. *The Jerusalem Journal of International Relations* 12 (1990) 3.

19. Zie hiervoor uitgebreider: H. Mintzberg, *The Nature of Managerial Work*, New York 1973.

20. Zie hiervoor onder andere: M.T. Charles, *The last flight of Space Shuttle Challenger*. In: U. Rosenthal, M.T. Charles en P. 't Hart (red.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield 1989.

21. Vgl. R. Jackall, *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*, New York 1988.

22. Arendt, *Life of the Mind*, p. 189.

23. Zie voor voorbeelden U. Rosenthal, *Wachten op de politiewet*. In: F.J.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland*, Den Haag 1987; N. Baakman, *Kritiek van het openbare bestuur*, dissertatie Nijmegen 1990.

24. Arendt, *Life of the Mind*, p. 190. Zie voor de idee van het mentale gesprek ook de weergave door Schön van de manier waarop professionals in de praktijk feitelijk reflecteren (*Reflective Practitioner*, hoofdstukken 3 t/m 9).

25. Arendt wijst er op dat het vermogen tot nadenken niet hetzelfde is als intelligentie: 'Thinking in its non-cognitive, non-specialized sense as a natural need of human life, the actualization of the difference given in consciousness, is not a prerogative of the few but an everpresent faculty in everybody; by the same token, inability to think is not a failing of the many who lack brain power but an ever-present possibility for everybody – scientists, scholars, and other specialists in mental enterprises not excluded.' (*Life of the Mind*, p. 191).

(vervolg op pag. 205)

dere uitwerking hier voor de hand gelegen.

Tot slot de 'verzuchtende' opmerking. Naar mijn oordeel zou de waarde van dit proefschrift nog hoger kunnen zijn geweest als de auteur zich gericht had op een beleidsveld dat meer 'spreiding' op de afhankelijke variabelen te zien zou hebben gegeven. Uiteraard beseft ik dat onderzoeksresultaten nooit (volledig) te voorspellen zijn, maar het lijkt mij dat er voor wie geïnteresseerd is in de werking van gedragsregels, andere en meer 'complexe' terreinen te vinden zouden zijn geweest, die een grote spreiding hadden kunnen laten zien dan het stralenbeschermingsbeleid. Zo kwam uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Verslag 1989) naar de rol van inspecterende

organen bij de naleving van ruim 200 wetten naar voren dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen beleidsvelden wat betreft de mate van naleving van wet- en regelgeving. Ook bleken er grote verschillen te bestaan tussen wat de inspecties als oorzaken van de problemen van naleving zagen. Juist bij gedegen theoretisch onderzoek is het naar mijn oordeel de moeite waard de aandacht zoveel mogelijk op 'moeilijke' casusposities te richten, dit om te voorkomen dat 'achteraffers' gaan zeggen dat de onderzoeksbevindingen ook zonder theoretische uitwerking 'voorspeld' hadden kunnen worden.

Prof. dr. Frans L. Leeuw

(vervolg van pag. 174)

26. Als overal geldt ook hier dat overdaad schaadt: een te grote wisseling van personeel en projecten kan leiden tot institutioneel geheugenverlies. Van belang is ook dat men weer terugkomt, in veel functies duurt het immers enkele jaren voor men de benodigde ervaring en sociale contacten heeft opgebouwd.

27. Buiten beschouwing blijven hier de verschillende procestechnieken die in de groepsdynamica zijn ontwikkeld voor het genereren en evalueren van ideeën: interactieve groepen, synthetische groepen en stil-reflectieve groepen. Zie hiervoor de bijdrage van P. 't Hart, Preventie van groepsdenken. In: 't Hart, De Jong en Korsten (red.), *Groepsdenken: cruciale beslissingen in kleine groepen*.

28. Zie voor dergelijke ervaringen op het nationale niveau: T. Blackstone en W. Plowden, *Inside the Think Tank: Advising the Cabinet, 1971-1983*, Londen 1988; J.A. Smith, *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York 1991.

29. Meer over meervoudige advisering kan men vinden bij A.L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign*

Policy: The Effective Use of Information and Advice, Boulder 1980.

30. Dit zijn, strikt genomen, varianten van meervoudige advisering.

31. Zie voor een wat uitgebreidere bespreking van de vormgeving en de beperkingen van deze voorziening: A. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p. 169-174.

32. Zie voor dit voorstel I.L. Janis, *Groupthink*, 2e herziene editie, Boston 1982, p. 269 en P. 't Hart, *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure* (dissertatie Leiden 1990), Amsterdam 1991.

33. Zie hiervoor verder M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid* (dissertatie Leiden 1990), Zwolle 1990, p. 305-308.

34. Zie D.A. Schön, *The Reflective Practitioner*, p. 334-339.

35. Zie hiervoor onder andere Dror, Bovens, *Verantwoordelijkheid en Organisatie*, hoofdstuk 12 en M. Glazer en M.P. Glazer, *Whistleblowing*.

(vervolg van pag. 195)

O'Toole, L.J., Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks. In: *International Journal of Public Administration*, 1988, p. 417-441.

Ringeling, A.B. en J.A.M. Hufen (red.), *Beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage 1990.

Simonis, J.B.D., *Uitvoering van beleid als probleem*. Amsterdam 1983.

Simonis, J.B.D. en D.J. van Houten, Kennis en macht: de onevenwichtigheid van beleidsmodellen. *Beleid en Maatschappij*, 1985, p. 243-252.

Scharpf, F.W., Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. In: F.W. Scharpf and K. Hanf, *Interorganizational policy making*. Londen 1978.

Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid, ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn 1987.

Veld, R.J. in 't, *De verguisde staat*. 's-Gravenhage 1989.

Voogt, A.A., *Managen in een meervoudige context, naar een methode voor het ontwikkelen en veranderen van sociaal-cognitieve configuraties*. 1990 (diss.).

Vught, F.A. van, Op zoek naar een interactionistische sturingsconceptie. In: M.A.P. Bovens, W. Derksen en W.J. Witteveen (red.), *Conferentie over 'het schip van staat'*. Zwolle 1986, p. 159-175.