

Kennis, deskundigheid en wetenschap: nieuwe literatuur over een oud beleidsthema

Naar aanleiding van:

H. J. Aquina, *Beleidswetenschap en wetenschapsbeleid*. Katholieke Universiteit Nijmegen: Nijmegen 1974 (diss.), 236 blz.

H. R. van Gunsteren, *Denken over politieke verantwoordelijkheid*. Samsom: Alphen aan den Rijn 1974, 36 blz., f 7,90.

H. R. van Gunsteren, *Toekomsteters: tijdsperspectieven in de publieke planning*, in: Gids over tijd, De Gids, 137 (9/10), blz. 683-689 (losse nummers De Gids f 9,50).

N. Rodenburg, *De macht van de deskundige: een onderzoek over machteloosheid en deskundigheid*. Van Gorcum: Assen 1974, 200 blz., f 44,—.

W. J. Samuels, *Pareto on policy*. Elsevier: Amsterdam 1974, 232 blz., f 46,60.

(vervolg van bladzij 103)

Een bezwaar van geheel andere orde is ten slotte, dat Jessop's betoog rommelig is opgebouwd. Eigen theorie en kritiek op anderen lopen door elkaar heen. De systematiek van het onderzoeksmodel is een schemerige zaak.

¹³ C. J. Friedrich: *Man and his government*, New York, 1963, 223. Hoewel het daarvoor hier niet de meest geschikte plaats is, moet erop gewezen worden dat deze inhoudsbepaling van het gezagsbegrip door Friedrich, meer te maken heeft met het begrip 'political accountability' ofwel verantwoording van beslissingen, dan met het meer gangbare gezagsbegrip, dat verwijst naar het verschijnsel van de op legitimiteit gebaseerde invloed. De 'reasoned elaboration of values' is daarvan slechts één variant.

¹⁴ A. Lijphart: *Verzuiling, Pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1968, hfst. 9.

1 Een oud beleidsthema

In welke mate impliceert beleidsvorming de inbreng van kennis, deskundigheid en wetenschappelijke informatie en inzicht? In hoeverre komen de 'kenner', deskundige en wetenschapsbeoefenaar aan bod in de beslissende fasen van het besluitvormingsproces? Is het gewenst dat de 'kenner', deskundige en wetenschapsman het beleid bepalen? Moeten zij op grond van 'the belief in the common man' aan banden worden gelegd zodra het op beslissen aankomt?

Deze en soortgelijke vragen hebben het denken over het overheidsbeleid voortdurend beheerst. De geschiedenis van de politieke theorieën toont dat de soevereiniteit van de kenner al in zeer vroege tijden een belangrijk element in het publieke debat is. Plato's koningfilosoof voert het beleid ten behoeve van de gemeenschap. Zijn morele superioriteit stoelt op kennis. Met de opkomst van 'the common man' komt het accent meer en meer te liggen op de spanning tussen 'democratie' en 'technocratie'. De verzorgingsstaat lijkt de positie van de deskundige ten opzichte van de electorale meerderheid en haar politieke gevolmachtigden te versterken. De ogenschijnlijke de-ideologisering van het politieke proces brengt met zich mee dat velen zich zorgen maken over de heimelijke entree van de welvaartstechnocraten in beleidsvormende en besluitnemende lichamen. De greep van het parlement op de beleidsinstanties in het overheidsapparaat is naar hun mening zwakker dan voorheen. Young schrijft over de 'rise of meritocracy'. Dit is de teneur van de jaren vijftig en begin jaren zestig.

De inbreng van kennis, deskundigheid en wetenschap wordt ook positief gewaardeerd. De beleidswetenschap wil niet anders dan het overheidsbeleid met beschikbare kennis ondersteunen. Sinds het midden van de jaren zestig bepleit Dror het gebruik maken van voorhanden wetenschappelijke kennis in de beleidsvorming: 'actual public policy-making falls below both what it could be and what it must be'.¹ De geestdrift over 'rationele' planningstechnieken ('orthodoxe planning'; PPBS) lijkt op Drors pleidooi in te spelen (einde jaren zestig en begin zeventiger jaren).

Men doet Dror enig onrecht, wanneer men hem indeelt bij degene die kennis, deskundigheid en wetenschap louter interpreteren in termen van mo-

delmatige formalisering en rationalisering van het beleidsproces. Juist Dror brengt naar voren hoe belangrijk de bijdragen van de 'kenner' van het irrationele, intuïtieve element in het beleidsproces kunnen zijn. Het maakt duidelijk dat kennis, deskundigheid en wetenschap omtrent de imponderabilia van het beleidsproces evenzeer in de beleidswetenschap thuis horen als abstract-modelmatige stelsels van beleidsinformatie. Recentelijk groeit de aandacht voor planning als politiek instrument. Men wordt zich meer bewust van de 'latente functies' van planningsprocessen.

2 Kennis, deskundigheid en wetenschap

De mogelijkheden en beperkingen van kennis, deskundigheid en wetenschap bij besluitvormingsprocessen, zowel op micro- als op macroniveau, worden in de hier besproken literatuur in variërende vorm en mate aan de orde gesteld. Kennis is één van de peilers van de beleidsvorming en -bepaling, zoals *Samuels* in zijn belangwekkende analyse over Pareto aantoot. Kennis omvat veel meer dan 'logico-experimental' informatie. 'Non-logico-experimental knowledge' is van niet te onderschatten betekenis. Pareto geeft een vooraanstaande plaats in zijn 'general sociology' aan de derivaten, dat wil zeggen aan pseudo-kennis: 'the rationalizations . . . or myths (Sorel) of a non-logico-experimental nature that are essentially metaphysical and a prioristic assertions, allegations, and speculations which have no foundation (or possibility of foundation) in fact' (blz. 34).

Deskundigheid kan een doorslaggevende, verzelfstandige factor in de besluitvorming worden. *Rodenburg* bespreekt een viertal laboratorium-experimenten. Daarin staan centraal ten eerste de deskundigheidsmacht ('het effect van beïnvloeding . . . wordt bepaald door de bron van de boodschap', blz. 21) en ten tweede het gevoel van machteloosheid van een proefpersoon ('(h)ij gelooft, dat externe factoren bepalen of hij een doel bereikt', blz. 36). Beïnvloedingspogingen, gebaseerd op (deskundigheids)macht, hebben meer feitelijke invloed tot gevolg dan andersoortige beïnvloedingspogingen. Het toeschrijven van deskundigheid aan een besluitvormende instantie bevordert in sterke mate de inwilliging van haar verlangens. In *Rodenburgs* macro-politieke bespiegelingen — men moet erg voorzichtig zijn met de sprong van laboratorium-experi-

menten naar het niveau van de grote groep en de samenleving als geheel — treft men meestentijds een orthodox aandoende scepsis aan ten opzichte van de deskundige in politiek en openbaar bestuur. Empirische gegevens daaromtrent blijven achterwege (blz. 150-154).

De inbreng van wetenschappelijke informatie en inzicht, meer in het bijzonder van wetenschappelijk onderzoek, komt in *Aquina's* inleidende studie op een aantal plaatsen aan de orde. Maar noch het onderzoek ten behoeve van het overheidsbeleid ('science for policy') noch het onderzoek binnen het beleidsproces ('science in policy') vormen het belangrijkste thema van zijn werk (blz. 4). Het gaat Aquina voornamelijk om het overheidsbeleid ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek ('science policy'). Daarbij spelen zowel de doelstellingen als de institutionele voorzieningen een rol. Voorzover de beleidspolitologie, waaraan Aquina zijn terminologie grotendeels ontleent, de nadruk legt op de effecten van het overheidsbeleid en de tegen- en terugkoppeling naar de overheid, suggereert dit een nauwe band tussen 'science in policy' en 'science policy'. 'Science policy' (wetenschapsbeleid) roept een andere vraag op over de inbreng van de wetenschapsman in het beleidsproces. Moet een wetenschapsbeoefenaar het wetenschapsbeleid bepalen? En: moeten wetenschappelijke instellingen een belangrijke, zelfs beslissende rol spelen bij het vaststellen van de doeleinden van het wetenschapsbeleid en de daarmee samenhangende verdeling van het wetenschapsbudget? Het is een traditioneel onderwerp, dat in het kader van het wetenschapsbeleid extra cachet krijgt.

Met *Van Gunsteren* blijven wij deels op traditioneel terrein; wij betreden ook enkele onontgonnen gebieden. Wanneer Van Gunsteren denkt over politieke verantwoordelijkheid, wordt het traditionele dilemma van de complexiteit en de politieke verantwoordelijkheid voor het beheersen daarvan gesteld (blz. 7-9). Wij worden geconfronteerd met de afstand tussen de politiek verantwoordelijke beleidsinstelling of beleidsman en de deskundige, die weliswaar causale verantwoordelijkheid draagt, maar formeel niet aanspreekbaar is. De onontgonnen gebieden liggen daar, waar Van Gunsteren de verantwoordelijkheid van de beleidsinstellingen en politicus uitlegt als het hanteerbaar maken van onzekerheid. Onzekerheid verwijst bij uitstek naar

de politieke context, die zelfs door de meest orthodoxe planner als een realiteit moet worden erkend (De Gids, blz. 687).

3 Kennis, deskundigheid en wetenschap: het machtsspel

Charles Lindblom is de meest geprononceerde voorvechter van de incrementele benadering van het beleidsproces. In zijn 'muddling through' aanpak wordt de beleidsanalyse (analyse van het beleid door de 'kenner', deskundige en wetenschapsman) mede opgevat als een machtsfactor: 'policy analysis subordinated to the play of power'.²

Of en in hoeverre, en in welke vorm, de besluit-uitnemende instanties gebruik zullen maken van beleidsanalyse hangt ten dele af van hun beoordeling van de mogelijkheden, die de beleidsanalyse hen biedt bij het doordrukken van hun (politieke) doelstellingen.

Pareto's 'general sociology' past in dit kader. *Samuels* laat zien hoe Pareto naast kennis ook macht en de psychologische factor als dimensies van het beleid naar voren brengt: 'Policy . . . is a function of power, knowledge, and psychology' (blz. 5). Belevingsvorming houdt in de voortdurende wisselwerking van de drie dimensies: 'What irony lies in the fact that the narrowest elements of formal economic theory have been re-enforced by — indeed have been legitimized by reference to — the welfare economics of the same Pareto who examined the widest possible model of factors and forces governing the actual operation of the economy and distribution of economic welfare' (blz. xi).

De wisselwerking tussen macht en kennis duidt erop dat de 'kenner' van het beleid functioneert in een machtsspel. Het blijkt met name in die situaties, waarin macht neerkomt op de manipulatie van voorhanden kennis: 'Insofar as policy is a function of the definition of reality, power players endeavor to manipulate that definition' (blz. 128). Pareto's constructie is ook in een ander opzicht interessant. De relatie tussen macht en psychologie doet vermoeden dat Pareto zich ten volle bewust is van de 'latente' gevolgen van rationele planning en institutionele voorzieningen, die daartoe gecreëerd zijn. Rationele planning en institutionele voorzieningen daarvoor hebben een niet te onderschatten psychologische waarde. In het machts- spel is de psychologie, het psychologisch bespelen

van de andere spelers en de toeschouwers, van groot gewicht. Rationele planning en indrukwekkende coördinatiestructuren hebben de 'latente' functie sentimenten te bespelen: 'Where the power player is endeavoring to lead along desired paths or to create desired convictions, power play is a matter of arousing the appropriate sentiments' (blz. 125). De paradox is dat 'rationele' kennis pseudo-kennis wordt (zie par. I). 'Rationele' kennis wordt een derivaat. Pareto vraagt aandacht voor termen als 'good', 'progress', 'science' en 'truth': 'Such terms elicit built-in responses and legitimate whatever is symbolized by them in the particular time and place' (blz. 37). Een rationele planningsinstantie legitimeert zichzelf. Het sneeuw- baleffect van de instelling van één rationele planningsinstantie in een openbare bestuursorganisatie wordt er begrijpelijker door. Wie een duidelijk herkenbare planningsinstantie in zijn gelederen heeft, heeft in het onderhandelingsproces een prae ten opzichte van degene die zich niet op haar inbreng kan beroepen.

De inbreng van kennis, deskundigheid en wetenschappelijke informatie in het beleidsproces moet ook om andere redenen met het machtsspel in verband gebracht worden. Welke kennis, deskundigheid en wetenschap in het beleidsproces nodig zijn, is voor een niet onbelangrijk deel afhankelijk van de doeleinden van het openbaar bestuur. De ironie van de rationele input in het beleidsproces is dat in de politieke werkelijkheid de doeleinden vaak amper te traceren zijn. Vooral *Van Gunsteren* ziet dit in. 'Orthodoxe planning' staat in een merkwaardige relatie tot de politiek: 'Politiek betekent: inconsistente doelen, onzekerheid, veranderlijkheid, korte-termijn-denken, oncontroleerbare variëteit. En dit alles is de orthodoxe planning een gruwel. De orthodoxe planning heeft de politiek nodig maar kan tevens niet toelaten dat de politieke processen op de hun eigen wijze plaatsvinden' (De Gids, blz. 685). De orthodoxe planner heeft greep op papieren doeleinden op lange termijn (De Gids, blz. 685). Hij kan pogen incrementeel bij te sturen, voorzover hij aan het machtsspel deelneemt (De Gids, blz. 689). Van Gunsteren biedt dan ook 'de nieuwe planning' aan: plannen met korte aanlooptijden, plannen die procedures tot verruiming van keuzemogelijkheden vooropstellen. De politieke 'Einkreisung' van de kennis, deskun-

digheid en wetenschap, die in het beleidsproces worden ingebracht, blijkt in het bijzonder uit de reeds gesignaleerde positie van de 'kenner', deskundige en wetenschapsman in de kringloop van het beleidsproces. Net als Van Gunsteren wijst *Aquina* op 'politieke' facetten. In zijn betoog is de structurele democratisering van het wetenschapsbeleid een belangrijke schakel. Structurele democratisering wil zeggen 'toenemende gelijkheid in de verdeling van macht ten aanzien van het beleid, onder meer in de vorm van inspraak (en) zelfbestuur' (blz. 59). Zowel het 'wetenschapspolitieke systeem' (dat deel van het politieke bestel waarin het wetenschapsbeleid centraal staat) als het onderzoekssysteem komen voor structurele democratisering in aanmerking. In alle drie door *Aquina* onderzochte landen (Nederland, Westduitsland, Verenigd Koninkrijk) is de betrokkenheid van de kiezers en hun (parlementaire) vertegenwoordigers bij het wetenschapsbeleid erg gering. De doelstellingen, die door de politiek verantwoordelijken ten minste gefiatteerd worden, zijn onduidelijk geformuleerd. De prioriteitenstelling is onzorgvuldig. Wat betreft de 'clientele' is het noodzakelijk dat 'de macht in het onderzoekssysteem meer gelijk over de onderzoekers verdeeld wordt' (blz. 141). Eén van de mogelijkheden is 'onderzoekerszelfbestuur' naar analogie van Van den Doel's ambtenaren-zelfbestuur (blz. 141). Onderzoekerszelfbestuur stimuleert de concurrentie tussen onderzoekers en leidt daarmee tot 'een optimale informatie van beleidsvoerders' (blz. 141). Uiteindelijk betekent een dergelijke constructie dat onderzoekers meer informatie in het wetenschapspolitieke systeem binnenbrengen. De politiek verantwoordelijken zullen er hun voordeel mee kunnen doen. Over en weer zal men in het oog moeten houden dat de politieke relevantie van een onderzoek een andere zaak is dan de wetenschappelijke relevantie: 'Onderzoekers, en alléén onderzoekers, kunnen wel de wetenschappelijke relevantie van onderzoek bepalen. Over de politieke relevantie kan in principe iedere staatsburger oordelen' (blz. 140).

Voorzover de probleemstelling aanvulling vanuit de laboratoriumexperimenten toelaat, biedt *Rodenburgs* studie van de deskundigheidsmacht boeiende aanknopingspunten. Rodenburg wijst op de betekenis van het deskundigheidsetiket in invloedsrelaties. Deskundighedsattributie speelt een belangrijke rol

— onafhankelijk van de mate waarin deskundigheid feitelijk aanwezig is. Rodenburg formuleert dit als volgt: 'Deskundigheidsmacht wordt gemanipuleerd door tijdens de instructie aan de proefpersonen te vertellen, dat hij met een deskundige heeft te maken . . . We hebben geprobeerd een zo groot mogelijk verschil in deskundigheid aan te brengen door A als een zeer ervaren en bekwaam stedenbouwkundige voor te stellen . . . Er is in dit geval sprake van deskundigheidsmacht en niet van deskundigheid *sec*, omdat P aan A een grotere bekwaamheid en kennis toeschrijft, terwijl deze kwaliteiten van A niet tot uiting komen in de inhoud van de boodschappen van A' (blz. 63). De positie van de kenner, deskundige en wetenschapsbeoefenaar in het beleidsproces moet ook vanuit deze hoek geanalyseerd worden. Hun inbreng in het beleidsproces is in belangrijke mate afhankelijk van 'kennismacht', 'deskundigheidsmacht' en 'wetenschappelijke macht'. Dat wil zeggen: hun inbreng wordt mede bepaald door het aureool van kennis, deskundigheid en wetenschappelijk inzicht, waarmee zij hun keuze uit alternatieve mogelijkheden verantwoorden. Pareto's 'drie-dimensionale' beleidsperspectief — macht, kennis, psychologie — is ten dele op deze materie toepasbaar. In het machts spel bespeelt de 'kenner' de psychische toestand van de participanten. Het zijn 'deskundigen' die Pareto's aanbeveling ter harte nemen: 'Sentiments and non-logical conduct are generally impervious to reason and logico-experimental demonstration, so that sentiments must be met with sentiments' (Samuels, blz. 136).

4 Conclusies

Kennis, deskundigheid en wetenschap ten aanzien van de imponderabilia van het beleidsproces zijn minstens zo hard nodig als formele beleidsmodellen. *Samuels* en *Van Gunsteren* tonen dit op uiteenlopende wijze aan. Samuels kan zich beroepen op Pareto, die — paradoxaal genoeg — doorgaans slechts in verband wordt gebracht met de formele theorieën van de welvaartseconomie. Van Gunsteren beklemtoont te midden van 'a-politieke', 'politiek neutrale' en 'gedepolitiseerde' orthodoxe planners de beperkingen die de politieke omgeving aan hen oplegt en moet opleggen. De orthodoxe planners moeten tot 'nieuwe planners' worden omgeschoold. Onzekerheid moet geen schrik-

(vervolg van bladzij 107)

beeld worden.

Onderzoekerszelfbestuur ten spijt valt *Aquina* terug op de 'orthodox-planmatige' aanpak. Beleids-wetenschap en beleidspoliticologie worden gerelateerd aan de 'explicitering' en 'verduidelijking' van doelstellingen. Coördinatie wordt zodanig gedefinieerd dat men er wel in moet geloven: 'een proces waarbij ongunstige effecten van een beslissing ten aanzien van andere beslissingen worden vermeden, gereduceerd, gecompenseerd of te niet gedaan' (blz. 116). *Rodenburg* opereert op het micro-niveau. Zo er gevolgtrekkingen mogelijk zijn op meso- en macroniveau, wijzen die in de richting van de imponderabilia van het beleidsproces. De symboliek van de deskundigheid blijkt van meer gewicht te kunnen zijn dan de deskundigheid als zodanig. Wij moeten de inbreng en invloed van de deskundige in het beleidsproces niet alleen naar de mate van Pareto's 'logico-experimental' informatie taxeren.

Noten

¹ Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined* (Scranton 1968), p. 9.

² C. Lindblom, *The Policy-making Process* (Englewood Cliffs 1968), p. 32.
