

Kennis en macht: de onevenwichtigheid van beleidsmodellen

J.B.D. Simonis en D.J. van Houten

1. Inleiding

Men kan zich, met name terugkijkend op de jaren zeventig, niet aan de indruk onttrekken dat in de beeldvorming over het nut van de sociale wetenschappen sterk de zogenaamde 'moon-ghetto-metafoor' een rol heeft gespeeld. De mens is in staat op de maan te landen, waarom zou hij dan niet in staat zijn maatschappelijke problemen op te lossen!? Zoals de exacte wetenschap via de moderne technologie de maan binnen het bereik van de mens heeft gebracht, zo zouden de sociale wetenschappen via de sociale technologie in staat (moeten) zijn sociale problemen op te lossen. Dit type denken speelt ook nu nog een belangrijke rol: van de sociale wetenschappen wordt verwacht dat de door haar geproduceerde kennis direct kan worden aangewend om maatschappelijke problemen op te lossen. Daartoe dient de relatie tussen onderzoek en beleid verbeterd te worden, onder andere via de verhoging van de kwaliteit van het onderzoek, een betere afstemming van onderzoek op de politieke agenda, betere organisatie van het wetenschapsbedrijf en verbetering van de communicatie tussen onderzoek en beleid.

In dit artikel wordt uitgegaan van de stelling dat de teleurstelling over de bijdrage van de sociale wetenschappen aan het beleid op zich weinig te maken heeft met de kwaliteit van het onderzoek, de onvoldoende beleidsrelevantie ervan en dergelijke, maar voortvloeit uit onrealistische aannamen ten aanzien van de functie van onderzoek in beleid. Deze onrealistische aannamen vormen op zich een onderdeel van het beeld dat men heeft van de wijze waarop beleid gevormd wordt. Ons uitgangspunt is dat het denken over de relatie tussen onderzoek en beleid beheerst wordt door een specifiek beleidsmodel, normatief van aard, waarin eenzijdig de aandacht gevestigd wordt op de analytisch-rationele aspecten van beleidsvorming.

Deze stelling is op zichzelf niet nieuw; ze is eerder verkondigd in onder andere themanummers van *Beleid en Maatschappij* over 'Crisis in de beleidswetenschappen' en 'Beleidsonderzoek in discussie'. Daarbij is echter weinig aandacht besteed aan een *systematische* uitwerking van het zogenaamde analytisch-rationele model van beleidsvorming en een mogelijk alternatief¹. In dit artikel staat een dergelijke systematische uitwerking centraal. Opmerkelijk hierbij is dat binnen het traditionele beleidsmodel het accent eenzijdig gelegd wordt op kennis, terwijl alternatieven juist het machtsaspect benadrukken. In beide gevallen

is sprake van eenzijdigheid; van een evenwichtige afweging tussen kennis en macht als kernelementen van beleidsvormingsprocessen kan niet worden gesproken. In de slotparagraaf van dit artikel zullen we betogen dat deze afweging vooral een kwestie is van de aard van de aan de orde zijnde beleidsproblematiek. Van bijzonder belang hierbij is de vraag met welk type onzekerheid een beleidsvoerder wordt geconfronteerd: cognitieve of volutaristische.

2. Het analytisch-rationele beleidsmodel

Het karakter van beleidsvorming – In het analytisch-rationele model wordt sterk de nadruk gelegd op de rol van informatie in het beleidsproces. Beleid wordt namelijk in dit model gezien als een beheersingsproces op basis van rationele inzichten, die zijn neergelegd in een ontwerp dat leiding geeft aan de actie. Het accent ligt (echter) op het ontwerp. De kern van dit ontwerp is een programma dat verkregen wordt door objectieve analyses. Informatie is het sleutelwoord voor het beleidsontwerp².

Een goed voorbeeld van de analytisch-rationele benadering van beleidsprocessen vormt de 'school van Kuypers' aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, en met name zijn hoofdwerk 'Beginselen van beleids-

Samenvatting – Binnen de discussies over de relatie tussen onderzoek en beleid wordt doorgaans gerefereerd aan bepaalde (impliciete) beleidsmodellen. Een tweetal van dergelijke modellen, te weten het analytisch rationele en het sociaal-interactiemodel wordt in dit artikel gepubliceerd. In het eerste model staan cognitieve aspecten centraal, terwijl in het tweede veel meer naar machtsaspecten wordt gekeken. Bij het zoeken naar een synthese kan niet worden uitgegaan van een universele receptuur. De onderlinge verhouding tussen kennis en macht hangt in hoge mate af van het type beleidsprobleem dat aan de orde is.

D.J. van Houten (1947) is werkzaam bij de vakgroep Planning en Beleid van de Rijksuniversiteit te Utrecht. Publiceerde over planningtheorie en verzorgingsstaat. Thans belast met de ontwikkeling van een nieuwe studierichting 'algemene sociale wetenschappen'.

J.B.D. Simonis (1944) is eveneens werkzaam bij de vakgroep Planning en Beleid. Publiceerde over ruimtelijke ordening en beleidsuitvoering.

Adres: Heidelberglaan 1, 3584 CS Utrecht (030-531959)

ontwikkeling³. Kuypers onderscheidt in het beleidsvormingsproces een tweetal aspecten, namelijk beleidsontwikkeling en besluitvorming. Beleidsontwikkeling betreft de intellectuele, de 'ontwerpkant' van het beleid, terwijl besluitvorming, de politieke, het machtsaspect van beleidsvorming betreft. In 'Beginselen van Beleidsontwikkeling' wordt echter een methodiek voor beleidsontwikkeling ontworpen die op geen enkele wijze aandacht besteedt aan genoemde politieke aspecten. In feite wordt het proces van beleidsvorming voorgesteld als een door analytisch-rationele beginselen beheerst proces⁴. Hoppe, een leerling van Kuypers, heeft getracht deze eenzijdigheid op te heffen door de ontwikkeling van een 'leer der prudentie' waarin genoemde twee componenten wel op elkaar betrokken worden⁵.

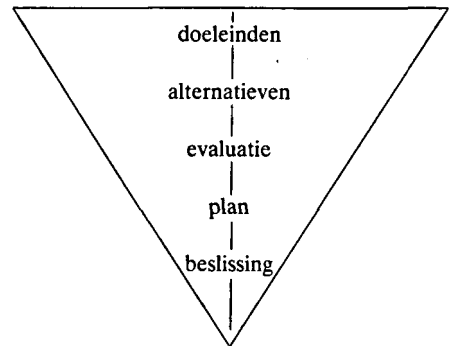
Het analytisch-rationele model legt sterk de nadruk op de methodische en decisie-logische aspecten van beleidsvorming. Gestreefd wordt naar een gestandaardiseerde, methodische werkwijze die als na te streven ideaal aan de werkelijkheid wordt voorgehouden. Slechts beleidsvoorbereiding die op deze wijze verloopt verdient de benaming 'beleid', dat wil zeggen weloverwogen, doordacht en systematisch tot stand gekomen. Zo onderscheidt Hoogerwerf negen stappen in het proces van ontwerpen van beleid. Het gaat volgens hem dan om een indeling en een volgorde die aan te bevelen lijkt met het oog op de rationaliteit en legitimiteit van het ontworpen beleid⁶. De stappen zijn:

- a. formulering en analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid;
- b. analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht;
- c. het ontwerpen van een model van causale relaties in het beleidsveld (veldmodel ex ante) op basis van theoretische inzichten en beschikbare empirische gegevens;
- d. concept-formulering van einddoelen en bijbehorende evaluatiecriteria binnen het kader van de opdracht, de probleemformulering, het causale veldmodel en de randvoorwaarden;
- e. formulering van het beleidseffectenmodel ex ante met alternatieve middelen of tussendoelen en hun te verwachten effecten, binnen het kader van de einddoelen, het causale veldmodel en de randvoorwaarden;
- f. vergelijking van de te verwachten baten en kosten

- g. het ontwerpen van één of meer beleidsmodellen;
- h. de analyse en eventueel het ontwerpen van het uitvoeringsproces;
- i. de uiteindelijke vormgeving van het beleidsontwerp.

Deze gestandaardiseerde, methodische werkwijze wordt algemeen toepasbaar geacht, ongeacht de beleidssector waarbinnen of het beleidsprobleem waarop ze wordt toegepast. In essentie is deze wijze van werken te typeren als een trechtermethodiek: ondanks de terugkoppelingen suggereert het een lineair verloop van de beleidsvoering dat van een brede verkenning, via alternatieven uitmondt in de keuze van het beste alternatief.

Schema 1: Trechtermethodiek



Kenmerkend voor een dergelijke methodiek is dat ervan wordt uitgegaan dat de inperking van keuzemogelijkheden, een afgeleide is van louter rationale analyses. Pogingen om deze methodiek toe te passen kunnen met name binnen de ruimtelijke ordening worden aangetroffen. In feite is de algemene planningsmethodiek zoals deze in de jaren zeventig voor de Nederlandse ruimtelijke ordening is ontwikkeld een voorbeeld van een trechtermethodiek⁷.

Schema 2: Planningsmethodiek ruimtelijke ordening

globale analyse studiegebied 1	planners/ beleidvoerders
vaststelling maatschappelijke doelstellingen 2	beleidvoerders
vaststelling normen ontleend aan doelstellingen 3	beleidvoerders

analyse ruimtelijk systeem in relatie met sociaal systeem, economisch systeem, ecologisch systeem	4	planners/ beleidvoerders
vervaardiging prognoses en ramingen	5	planners
vaststelling randvoorwaarden t.a.v. de ontwikkeling	6	beleidvoerders/ planners
opstelling lange-termijnontwikkeling d.m.v. alternatieven met globale uitvoeringskenmerken	7	beleidvoerders/ planners
evaluatie van alternatieven	8	planners
beleidskeuze uit alternatieven (lange-termijnplan)	9	beleidvoerders
vaststelling uitvoeringsmaatregelen (evt. alternatieven)	10	↑ planners/ uitvoerders (terugkoppelen 2, 3, 5, 6, 7)
besluitvorming	11	beleidvoerders
feitelijke ruimtelijke ontwikkeling	12	
procesbewaking: vergelijking werkelijke ontwikkeling met voorspelde en geplande ontwikkeling	13	planners
bijsturing (herziening)	14	beleidvoerders/ ↑ planners (terug naar 1)

De inrichting van het beleidsproces – Uit het bovenstaande blijkt al dat de analytisch-rationele benadering het beleidsproces ziet als een goed gestructureerd, in fasen of stappen opgedeeld proces, waarbij elke stap of fase voortbouwt op de voorafgaande fase. Het is een in principe lineair verlopend proces met een duidelijk begin (het probleem) en een duidelijk eind in de vorm van een beslissing. Zoals Hupe terecht vaststelt, wordt in het hier behandelde model een beleids-

vormingsproces altijd gezien als de wordingsgeschiedenis van één beleid, en – in aanvulling daarop – als een totaal nieuw beleid.⁸

Het beleidsontwerp – Beleid maken is volgens het analytisch-rationele model in essentie het ontwerpen van een logisch samenhangend geheel van doeleinden en middelen in de vorm van een doelboomstructuur.

Nieuw beleid dient ontworpen te worden volgens een doelboomstructuur, d.i. ‘een model van een beleid (sontwerp) of deel van een beleid (sontwerp), vertegenwoordigende de formuleringen en tijdsdimensies van de elementen en de structuren van de finale relaties in dat beleid (sontwerp) of een deel van dat beleid (sontwerp)’. In benaderingen zoals die van Kuypers worden uit de gegeven doelstellingen langs deductieve weg de tussendoelen, – middelen en tijdstippen afgeleid. Kenmerkend is de eenzijdige relatie tussen doeleinden en middelen: de doeleinden vormen het uitgangspunt en van daaruit wordt gezocht naar de passende middelen.

Het langs analytisch-rationele weg tot stand gekomen plan of ontwerp vormt uiteindelijk de basis voor de politieke beslissing en het uitvoeringsproces.

Het beleidsprobleem – Binnen het analytisch-rationele model wordt ervan uitgegaan dat een beleidsproces start met de formulering van een welomschreven probleem. Het model veronderstelt dat sprake is van de onderkenning van dat probleem door alle leden van de samenleving: er bestaat (kennelijk) zoiets als objectiviteit en algemeen belang op basis waarvan dit mogelijk is. Bij Merton, een belangrijk vertegenwoordiger van deze opvatting, komt dat duidelijk tot uitdrukking in het volgende citaat:

‘The first and basic ingredient of a social problem consists of a substantial discrepancy between widely shared social standards and actual conditions of social life’⁹.

Schuyt wijst erop dat deze opvatting (impliciet) uitgaat van de aanname dat er een consensus bestaat over wat de belangrijkste sociale waarden zijn en over de toestand die hiermee niet in overeenstemming is¹⁰.

De kern van de gedachtengang is dat meer kennis over de achtergronden van een probleem tot overeenstemming zal leiden over de vraag hoe dat probleem moet worden opgelost. Deze kennis kan worden verkregen door het verrichten van objectief empirisch onderzoek. Dit type benadering leidt tot opvattingen waarin het voortbestaan van sociale problemen uitein-

delijk geweten wordt aan een gebrek aan toereikende (sociaal-wetenschappelijke) kennis. Denk aan de moon-ghetto-metafoor!

De actor—Omdat in de analytisch-rationele benadering beleid gezien wordt als een beheersingsproces op basis van rationele inzichten, krijgen objectieve analyse en informatie de hoofdaandacht. Dat brengt met zich mee dat (impliciet) de planner c.q. onderzoeker de centrale figuur wordt in het beleidsproces. Kreukels heeft daarover het volgende opgemerkt: ‘... Deze benadering leidt dan ook tot een formele scheiding van planners (beleidsontwerp) en bestuurders en uitvoerders (beleidsactie). De eigen verantwoordelijkheid van de bestuurders wordt wel beklemtoond, maar het ontwerp, resultaat van het werk van planners is tenslotte het centrale aftappunt van het gehele beleidsproces’¹¹.

In deze visie is dus het beleid het resultaat van het werk van de planner/onderzoeker die langs analytisch-rationele weg tot opstelling van het plan is gekomen. De inbreng van politieke en bestuurlijke actoren en dergelijke wordt verwaarloosd, mede als gevolg van de veronderstelde consensus over sociale waarden en sociale problemen.

De positie van onderzoek—Uit de behandeling van de voorgaande kenmerken van het analytisch-rationele model is al af te leiden dat informatievergaring, waaronder wetenschappelijk onderzoek een centrale plaats inneemt in het beleidsvormingsproces. Als—zoals deze benadering doet—sociale problemen gezien worden als kennisproblemen, dan ligt een zeer directe relatie tussen onderzoek en beleid voor de hand. Onderzoeksresultaten worden dan direct benut in het beleid omdat zij leiden tot een betere probleemoplossing. Deze visie op de relatie tussen onderzoek en beleid wordt wel aangeduid als het probleemoplossingsmodel; er is sprake van een instrumentele relatie tussen onderzoek en beleid.

3. Tussenbalans: samenvatting en kritiek

Samenvattend in hoofdpunten gaat het analytisch-rationele model uit van de volgende veronderstellingen. Beleidsprocessen zijn welgestructureerde, systematisch verloopende gebeurtenissen, onderverdeeld in te onderscheiden stappen of fasen en met een duidelijk begin en eind. Een beleidsontwerp is een wetenschappelijk gefundeerd antwoord op een welomschreven maatschappelijk probleem. Het is duidelijk wanneer

door wie welke middelen moeten worden ingezet en het is duidelijk wanneer het probleem is opgelost. Voordat tot actie wordt overgegaan is alle relevante informatie beschikbaar, zowel wat betreft de terzake doende alternatieven als de consequenties daarvan in termen van voor- en nadelen. Deze informatie is onpartijdig en eenduidig en maakt het mogelijk één optimaal alternatief te bepalen. Doordat deze keuze een afgeleide is van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek, bestaat er consensus over de te volgen beleidsstrategie. Als de wetenschappelijke onderbouwing deugdelijk is, is de effectiviteit van deze strategie gegarandeerd.

De kern van het analytisch-rationele model is de specifieke visie die het bevat op de *verhouding tussen kennen en handelen*. Verondersteld wordt dat de ordeningsmechanismen die voor het *denken* gelden—logica, vertrekken vanuit een uitgangspunt, bepalen van eindpunt, fasegewijs voortgaan—ook ten aanzien van het handelen (dat is praktijk van de beleidsvorming) gelden. Hupe heeft het als volgt geformuleerd:

‘...deze kijk impliceert dat wordt verondersteld dat handelen zich voltrekt conform de normen die geacht worden te gelden ten aanzien van de wijze waarop wetenschappelijke kennis wordt gepresenteerd. De rationaliteit van de wetenschapsbeoefening wordt als het ware ook aanwezig verondersteld in de handelingspraktijk(en) in de sociale werkelijkheid. Oftewel: de cognitieve rationaliteit wordt geacht ook te gelden ten aanzien van het handelen’¹².

Tegen de achtergrond van bovengeschetst analytisch-rationeel beeld van beleidsvorming is het te begrijpen dat de huidige relatie tussen onderzoek en beleid al gauw als gebrekkig betiteld wordt en dat men spreekt van onderbenutting van sociaal-wetenschappelijke kennis in beleid. Er worden dan allerlei pleidooien gehouden voor een verbetering van de relaties tussen onderzoek en beleid. De diagnose en therapie inzake de relatie onderzoek en beleid zijn echter sterk gekleurd door de hantering van het analytisch-rationele model.

De vraag is wat het werkelijkheidsgehalte is van dit model. Langzamerhand begint op basis van allerlei empirische studies een totaal ander beeld van beleidsprocessen te ontstaan. Het feitelijke verloop van beleidsprocessen blijkt slechts ten dele te kunnen worden herleid tot rationele inzichten en onderzoeksmatige onderbouwing. Blijkbaar hebben andere variabe-

len meer verklarende kracht, waarbij onder andere ge-
wezen wordt op organisatorische en politieke facto-
ren¹³.

Naast analytische rationaliteit hebben we te maken
met bureaucratische en politieke rationaliteit, met
'domeingedrag' en machtsvorming. Van één eendu-
dige rationaliteit kan niet worden gesproken. Beleids-
processen zijn eerder te typeren als een confrontatie
van partijdige deelrationaliteiten. Een dergelijke con-
frontatie vindt plaats in overleg- en onderhandelings-
rondes tussen min of meer autonome partijen, waarbij
de relatieve machtsposities van deze partijen een be-
langrijk gegeven zijn. Het analytisch-rationele model
verwaarloost dit aspect en doet het voorkomen dat
beleidsprocessen zich in een vacuüm voltrekken. Een
alternatief hiervoor wordt geboden door het sociaal
interactiemodel van beleidsvorming. Onderstaand ty-
peren we dit, analoog aan de behandeling van het
analytisch-rationele model.

4. Het sociaal interactiemodel van beleid

Het karakter van de beleidsvorming – Binnen het so-
ciaal interactiemodel staan politieke aspecten van be-
leidsvorming centraal. Beleidsvorming is niet primair
een intellectueel ontwikkelingsproces, maar beleid
wordt gevormd in een proces van *overleg* en *onderhan-
deling* tussen (deels) van elkaar afhankelijke publieke
en private actoren. Beleidsvorming is een machts-
spel, een kwestie van geven en nemen, van compromissen
sluiten tussen actoren met verschillende ideologische
uitgangspunten, waardepatronen en belangen. 'Een
beleid dat uit een compromis tussen die tegenstelin-
gen resulteert is noodzakelijkerwijs vanuit intellectu-
eel of theoretisch perspectief inconsistent'¹⁴. Objec-
tieve analyses en rationele inzichten zijn niet direct
bepalend voor het verloop van een beleidsproces. 'Al-
dus dient beleidsvorming in de praktijk eerder gezien
te worden als een proces van sociale interactie met
daarin cognitieve elementen, dan andersom, als een
denkproces onderbroken door momenten van besluit-
vorming'¹⁵.

Deze visie komt goed tot uitdrukking in de zoge-
naamde strategische planningsbenadering¹⁶. In deze
planningsmethodiek wordt – in tegenstelling tot de
eerder behandelde trechtermethodiek – volop ruimte
gegeven aan overleg- en onderhandelingsprocessen.
Het is een methodiek die zich richt op het maken van
afspraken tussen participanten in het beleidsproces;

planning krijgt hier de vorm van een 'commitment-
package'. Dit overleg- en onderhandelingsproces,
met als resultante een beleid waarop partijen zich
hebben vastgelegd, wordt begeleid respectievelijk on-
dersteund door een proces van informatieverzame-
ling.

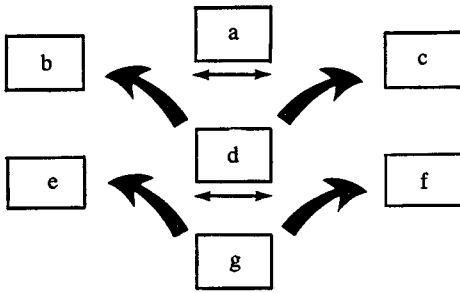
Tegenover een beleidsvorming primair op basis van
wetenschappelijke rationaliteit (c.q. onderzoek), zo-
als bij het analytisch-rationele model, wordt dus een
beleidsvorming gesteld op basis van overleg, onder-
handeling en onderzoek. Op deze wijze wordt niet
alleen recht gedaan aan de bijdrage van de planners,
maar ook aan de bijdrage van de bredere groep van
betrokkenen, zowel in de interne beleidssector (be-
stuurders, opdrachtgevers, ondersteunende eenhe-
den) als in de buitenwereld (cliëntengroepen en geëf-
fectueerde groepen)¹⁷.

De inrichting van het beleidsproces – Binnen het
sociaal interactiemodel is geen sprake van een lineair
verloop van beleidsprocessen, noch van een duidelijk
begin of eind van het beleidsproces, of van een opeen-
volging van duidelijk te onderscheiden fasen. Het be-
leidsproces wordt in feite gekenmerkt door een uiterst
grillig verloop, waarin bijvoorbeeld oplossingen bepa-
lend zijn voor probleemdefinities en waarin middelen
mede bepalend zijn voor de doeleindenkeuze. Veelal
is beleid niet compleet nieuw beleid, maar een variant
op bestaand beleid; een duidelijk begin is dan niet te
onderscheiden. Hetzelfde kan gezegd worden van het
beëindigen van beleid; veelal is niet zozeer sprake van
beëindiging, maar van het aanbrengen van verande-
ringen in bestaand beleid. In deze visie is beleid eerder
'muddling through' dan 'rational-synoptic'.

Ook de verhouding tussen beslissing en uitvoering
(denken en doen) is in het sociaal interactiemodel
totaal anders dan in het analytisch-rationele model. In
het analytisch-rationele model bepalen niet variabel
gestelde doeleinden het handelen c.q. de uitvoering,
leidraad is de wetenschappelijke rationaliteit. In het
sociaal interactiemodel is ook sprake van handelen als
resultante van doeleinden, maar niet al het handelen
ligt in het verlengde van doeleinden; er is ook sprake
van niet-plangebonden handelen en van 'niet-doelra-
tioneel' handelen, bijvoorbeeld handelen op basis van
bepaalde waarden, tradities en dergelijke. Veel van
bovengenoemde elementen komen tot uitdrukking in
de zogenaamde zig-zagmethodiek van de strategische
planningsbenadering: niet lineair verloop van beleids-

processen, wisselwerking tussen doelen en middelen, beleidsvorming op basis van overleg en onderhandeling en onderzoek, beleidsvorming als correctie of wijziging van bestaand beleid, koppeling van beleidsvorming en -uitvoering etcetera.

Schema 3: Zig-zag methodiek van beleidsvorming 1e ronde



- a verkenning bestaand beleid: 1e agenda voor planvorming; wat zijn de knelpunten? is planning nodig?
- b extern onderzoek + overleg: kansen/knelpuntenonderzoek; wat willen wij? taakstellingsformulering
- c sterkte/zwakteonderzoek: interne condities vergelijken met taakstellingen
- d 1e formulering tentatieve strategieën zo snel mogelijk
- e extern onderzoek en overleg
- f intern onderzoek en overleg
- g definitieve strategie

Het beleidsontwerp – Het sociaal interactiemodel kent geen langs analytisch-rationele weg tot stand gekomen ontwerp, maar een ontwerp dat resultante is van compromissen tussen onderhandelende partijen. Er is geen sprake van een uitputtende verkenning van mogelijke alternatieven en van een weg van alle alternatieven in licht van gestelde doeleinden, maar veel eerder van het in ogenschouw nemen van een beperkt aantal alternatieven op basis van inbreng door betrokkenen en op basis van aanwezige middelen.

Het beleidsprobleem – Veelal is er sprake van dissensus over sociale problemen wegens divergerende waardepatronen. In abstracto bestaat er wellicht consensus over bepaalde waarden als vrijheid, rechtvaardigheid, gelijkheid en dergelijke, maar dat impliceert nog geen consensus over oplossingsrichtingen voor bepaalde maatschappelijke problemen. Een samenleving wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een breed scala aan definities van sociale problemen op basis van divergerende waardepatronen en belangen.

De definitie van een sociaal probleem geschiedt mede in termen van de oplossing die men voor ogen heeft. De oplossingen zijn politiek, dat wil zeggen door waarden bepaald en niet door wetenschappelijke rationaliteit. In tegenstelling tot wat het analytisch-rationele model veronderstelt, is er dus in werkelijkheid vaak sprake van een afwezigheid van *politieke wil* om bepaalde problemen op te lossen en niet zozeer van een gebrek aan kennis.

Binnen benaderingen geënt op het sociaal interactiemodel wordt erop gewezen dat vele maatschappelijke problemen eenvoudigweg niet te vatten zijn in beleidstermen als doel, middel en effect. Welers stelt bijvoorbeeld dat zich in toenemende mate vraagstukken voordoen die niet of nauwelijks in heldere beleidstermen te vatten zijn; bijvoorbeeld kwesties in het grensgebied tussen leven en dood zoals abortus, euthanasie, kruisraketten etcetera. Beleid – zo stelt hij – is dan ook niet alleen rationaliteit¹⁸.

De actoren – Beleidsprocessen zijn processen waaraan veel publieke en private actoren deelnemen. Voor wat betreft de overheid wijst het sociaal interactiemodel erop dat er geen sprake is van een monolithisch geheel, maar van een sterk gefragmenteerd systeem. Overheidsonderdelen staan in een competitierelatie tot elkaar wegens tegengestelde belangen. Daarnaast situeert dit model de beleidsvorming niet exclusief binnen het overheidssysteem, zoals het analytisch-rationele model doet, maar betreft het daarbij ook de actoren in de ruimere maatschappelijke context. Een voorbeeld ontleend aan de ruimtelijke ordening kan dit punt goed illustreren. Het analytisch-rationele model spreekt over ruimtelijke ordening als een exclusieve overheidsaangelegenheid, zij doet of de ruimtelijke inrichting van de samenleving verregaand bepaald wordt door de overheid. Het sociaal interactiemodel wijst echter tevens op het belang van de activiteiten van havenschappen, vliegveldautoriteiten, institutionele beleggers, bouwmaatschappijen, makelaars en volkshuisvestingsverenigingen voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. In wezen is de overheid bij de vorming en uitvoering van haar beleid (mede) afhankelijk van de medewerkingsbereidheid van deze actoren.

Positie van onderzoek – Uit het voorgaande blijkt dat het sociaal interactiemodel het beleidsproces vooral ziet als een overleg- en onderhandelingsproces, waarin de politiek het primaat heeft en wetenschappe-

lijke rationaliteit een bescheiden positie inneemt. Dat neemt natuurlijk niet weg dat betrokken partijen het resultaat van hun overleg- en onderhandelingsproces gaarne voorstellen als langs analytisch-rationele weg tot stand gekomen om daarmee het beleid te legitimeren of aanvaardbaar te maken. Hier is dan niet sprake van rationaliteit maar van rationalisering. Het analytisch-rationele model kan dergelijke functies vervullen voor betrokkenen en dat kan verklaren waarom de mythe van de analytisch-rationele beleidvoering zo hardnekkig is. Overigens geeft dit model natuurlijk ook de onderzoeker (c.q. de wetenschap) een behaaglijke positie¹⁹.

In het sociaal interactiemodel is sprake van minder 'geloof' in de objectiviteit van kennis. Ook wordt niet uitgegaan van een consensus over sociale waarden en maatschappelijke problemen. In feite is alle kennis contextgebonden, c.q. klassegebonden; dit maakt dat kennis zelf een onderdeel uitmaakt van de politieke actie en daar niet boven of buiten staat. Dit brengt mee dat kennis als wetenschappelijk produkt ook niet superieur en meer gezaghebbend is dan andere 'inputs' in het beleidsproces. Wetenschappelijke kennis vormt slechts één factor in het beleidsproces, naast factoren als politieke inzichten, ervaringskennis, intuïtie en factoren als macht, traditie en status. Veelal is er dan ook geen sprake van een directe, instrumentele relatie tussen onderzoek en beleid. Het niet benutten van onderzoeksresultaten in beleid behoeft op zichzelf niets te maken te hebben met de kwaliteit of beleidsgerichtheid van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

5. Tussenbalans

De hoofdelementen van het sociaal interactiemodel kunnen als volgt worden samengevat. Beleidsproblemen zijn amorf en veelduidig en beleidsprocessen spelen zich af in een polycentrische structuur. Doordat er sprake is van meerdere, relatief autonome actoren met verschillende waarden en belangen, ligt het hoofddoel op het onderhandelingskarakter van de beleidsvorming. Het beleidsontwerp is eerder een compromis tussen de diverse partijen dan de resultante van een onpartijdige rationele analyse. Informatie wordt met name gehanteerd om de eigen positie te versterken. Slechts een beperkt aantal alternatieven wordt in beschouwing genomen en een volledig overzicht van voor- en nadelen wordt niet nagestreefd. Naast wetenschappelijk gefundeerde kennis spelen ook ervaring,

intuïtie en dergelijke een rol. Aan wetenschappelijke kennis wordt niet bij voorbaat een objectieve status toegekend. Naast informatie spelen politieke en bureaucratische factoren een belangrijke rol. Voor elke partij is doorslaggevend wat deze in de onderhandelingsprocessen heeft weten te bereiken.

Binnen dit model wordt de kennis component van beleidsvorming in hoge mate gerelativeerd. Vraag is of de slinger hierbij, vergeleken met het analytisch-rationele model, niet te zeer doorslaat. Dat bij machtsvorming selectief gebruik kan worden gemaakt van onderzoeksresultaten ligt voor de hand, maar houdt dit dan in dat er geen sprake is van onpartijdige kennis? Worden beleidsprocessen in het geheel niet gekenmerkt door enige analytische rationaliteit? Ons inziens kan daar weinig in algemene termen over worden gezegd; een en ander is sterk afhankelijk van het type beleidsprobleem dat aan de orde is.

6. De positie van onderzoek binnen beleidsprocessen
Diversiteit van beleidsproblemen – Het voorgaande laat zien dat de *waardering* van de relatie tussen onderzoek en beleid sterk afhangt van de hantering van het ene of het andere beleidsmodel als referentiekader. Vanuit het sociaal interactiemodel zal men minder hooggespannen verwachtingen koesteren van de mogelijke invloed van onderzoek op beleid en is het de vraag of men wel kan spreken van een gebrekkige relatie tussen onderzoek en beleid.

Tot nu toe hebben wij beide beleidsmodellen behandeld als zouden zij als zodanig in de werkelijkheid aan te treffen zijn. In feite is echter sprake van twee theoretische constructies, van ideaaltypen die men kan beschouwen als de uiteinden van een continuüm. De werkelijkheid vertoont een scala van variëteiten die te plaatsen zijn tussen beide extremen. Belangrijker is dat beide modellen in het voorgaande ook gepresenteerd zijn als universeel geldig en elkaar dus uitsluitend. In feite zijn beide modellen echter contextgebonden, ze komen naast elkaar in de werkelijkheid voor. In hoeverre cognitieve dan wel politieke componenten het beleidsproces overheersen is sterk afhankelijk van de situatie waarin beleid gevormd wordt. Carley heeft getracht de positie van analytische rationaliteit binnen beleidsprocessen te verhelderen door een onderscheid te maken in soorten beleidsproblemen²⁰.

Schema 4: Typologie van beleidsproblemen

enkelvoudige analyse	programma-analyse	multi-programma-analyse	strategische analyse
laag		probleemcomplexiteit	hoog
precies		beslissingsomgeving	amorf
klein		aantal alternatieven	groot
eng kort		beslissingscriteria looptijd	breed lang

Enkelvoudige analyses hebben derhalve betrekking op operationele beleidsvraagstukken, zoals de locatie van een luchthaven. Strategische analyse heeft betrekking op beleidsvraagstukken die van grote invloed kunnen zijn en mede daarom politiek gevoelig liggen.

Naarmate er meer sprake is van enkelvoudige analyse, zal het beleidsproces meer de kenmerken vertonen van het analytisch-rationele model. In die situatie is ook te verwachten dat analytische rationaliteit een dominante positie in het beleidsproces inneemt, met andere woorden hier zal veelal sprake zijn van een directe, instrumentele relatie tussen onderzoek en beleid. Naar rechts gaan op het continuüm van Carley in de richting van strategische analyse houdt in dat onder andere het waardengeladen karakter van het beleidsproces toeneemt en dat het beleidsproces meer de kenmerken zal vertonen van het sociaal interactiemodel. De betekenis van analytische rationaliteit c.q. de betekenis van onderzoek neemt af en politieke strijd, waardenconflicten zullen dan overheersen.

Snellen komt in een commentaar op het analytisch-rationele beleidsmodel, in het bijzonder de Hoogerwerf-benadering van beleid, in essentie tot dezelfde conclusies als Carley. Hij stelt dat de analytisch-rationele methodiek van beleidsontwikkeling zoals voorgesteld door Hoogerwerf in feite een beperkte reikwijdte heeft:

- a. de methodiek is eerder geschikt voor het ontwerpen van beleid in nauw omgrensde delen van beleidssectoren dan in bredere beleidsgebieden;
- b. de methodiek zal beter voldoen, wanneer er zich al duidelijke beleidsintenties hebben gevormd, dan wanneer het beleid nog in een oriënterende fase is;

- c. de methodiek heeft betrekking op doelrealiserend of operationeel beleid en lijkt minder geschikt voor organiserend, allocatief of structurerend beleid enerzijds en evenmin voor doelzoekend of strategisch beleid anderzijds;
- d. de methodiek suggereert een scheiding tussen politiek en administratie die niet met de werkelijkheid overeenkomt²¹.

Het bovenstaande brengt mee dat de mogelijkheden tot rationalisering c.q. verwetenschappelijking van beleidsprocessen in tweeërlei zin gerelativeerd moeten worden. In de eerste plaats zijn de mogelijkheden tot rationalisering (verwetenschappelijking) sterk afhankelijk van het karakter van de aan de orde zijnde beleidsproblemen. In de tweede plaats is het weinig realistisch te veronderstellen dat onderzoeksresultaten zonder meer direct van invloed zijn op het verloop van beleidsprocessen, zeker in de zin dat resultaten van onderzoek zonder meer leiden tot overeenstemming over de te volgen beleidslijn. Een directe, instrumentele relatie tussen onderzoek en beleid mag slechts verwacht worden in situaties waarin sprake is van een operationeel beleid, met duidelijke beleidsintenties waarover consensus bestaat en waarbij het beleid gericht is op een klein, nauw omschreven deel van een beleidssector. Daar waar een beleidssituatie gekenmerkt wordt door bijvoorbeeld een grote mate van complexiteit van het beleid, een hoge mate van conflict over de doeleinden en middelen van beleid, een sterke dynamiek in de beleidsomgeving etcetera, daar biedt het analytisch-rationele model geen uitkomst, want daar overheersen ideologische uitgangspunten, waardepatronen en belangen. In feite betekent dit dat voor alle belangrijke maatschappelijke problemen, zoals werkloosheid, milieuproblemen, stadsvernieuwing, minderhedenproblematiek, het idee van verwetenschappelijking van beleid ter zake, sterk gerelativeerd dient te worden. Dit betekent niet dat onderzoeksresultaten hier geen rol spelen, maar dat het verloop van beleidsprocessen niet eenduidig en direct bepaald wordt door wetenschappelijke kennis en onderzoek.

Diversiteit van functies van onderzoek – Het is ondertussen gemeengoed dat onderzoek binnen beleidsprocessen verschillende functies kan vervullen, lopend van een direct, instrumenteel gebruik tot conceptualisering²². Tot op heden is het echter niet gebruikelijk expliciet aan te geven wat nu eigenlijk van

onderzoek wordt verwacht; is men erop uit een probleem binnen een breder kader te kunnen plaatsen of gaat het om concrete handelingsalternatieven. Op grond van opgedane ervaringen moet worden gesteld dat in veel gevallen van onderzoek iets wordt verwacht, waaraan, gezien de aard van het probleem, niet tegemoet kan worden gekomen. Voorzover een directe, instrumentele functie kan worden vervuld door onderzoek betreft het enkelvoudige problemen, maar deze zijn binnen de vigerende beleidspraktijk tamelijk zeldzaam. Bij veel beleidsproblemen gaat het niet zozeer om een gebrek aan kennis, maar om onduidelijkheden ten aanzien van gewenste toekomst. Eenduidige uitspraken hierover kunnen niet van onderzoek worden verwacht.

Diversiteit van onzekerheden – Concluderend kunnen we stellen dat beleidsprocessen gekenmerkt worden door twee typen van onzekerheid, namelijk cognitieve en volutaristische onzekerheid. De eerste is verbonden met wetenschappelijk onderzoek, de tweede met politieke besluitvorming²³. Cognitieve onzekerheid kan in beginsel worden gereduceerd door het gebruik van de resultaten van onderzoek. Zo kan, tot op zekere hoogte, de onzekerheid met betrekking tot te verwachten aantal leerlingen voor een bepaald schooltype worden verminderd door gebruik te maken van prognoses. Hetzelfde geldt voor onzekerheden wat betreft de kosten van een bepaald project, de gevolgen van een bepaalde activiteit voor de regionale arbeidsmarkt, de milieubelasting van bepaalde vormen van bedrijvigheid en dergelijke. In dergelijke gevallen kunnen onderzoeksresultaten leiden tot onzekerheidsreductie in termen van informatieverwerking.

Bij volutaristische onzekerheid is sprake van onduidelijkheden wat betreft de gewenste beleidsstrategie of lopen de denkbeelden hierover bij de diverse partijen sterk uiteen. In een dergelijke situatie is geen sprake van eenduidig geformuleerde problemen die met behulp van objectieve informatie tot een oplossing kunnen worden gebracht. Strategieformulering is hier eerder een kwestie van politieke standpuntbepaling en coalitievorming, waarbij informatie een aanvullende functie kan vervullen. Bij enkelvoudige analyses zal doorgaans vooral sprake zijn van cognitieve onzekerheid; bij strategische analyses van volutaristische. Naar aanleiding van het voorgaande kunnen we zeggen dat er een neiging is om het type onzeker-

heid dat bestaat op het niveau van strategische analyse (te weten volutaristische onzekerheid) te willen reduceren met analytisch-rationele technieken, die in feite gericht zijn op de reductie van cognitieve onzekerheid. Klachten over de gebrekkige relatie tussen onderzoek en beleid zijn in veel gevallen gebaseerd op deze 'mis-match'. Het beleidsgericht maken van onderzoek of het wetenschappelijk maken van beleid biedt echter weinig soelaas voor de problematiek van volutaristische onzekerheid.

Afsluitend wijzen we erop dat de karakteristiek van een bepaald beleidsprobleem in termen van operationeel/strategisch, geen constante is. In de loop van een beleidsvormingsproces kunnen zich verschuivingen voordoen die van groot belang zijn voor het relatieve belang en de functie van onderzoek voor de verdere beleidsvorming. Zo was de vraag naar de locatie van nieuwe kerncentrales aanvankelijk een operationeel probleem dat met behulp van analytisch-rationele technieken had kunnen worden opgelost. Mede door de antikernenergiebeweging en door het ontbreken van de bereidheid heldere politieke uitspraken te doen, wordt het probleem van de energievoorziening primair een strategisch probleem, ten aanzien waarvan analytisch-rationele technieken nauwelijks een bijdrage kunnen leveren. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat naarmate een beleidsprobleem meer geplaatst is binnen de politieke arena, het rationalistische oplossingsmodel minder aan de oplossing ervan kan bijdragen.

Noten

1. Aanzetten tot bedoelde systematische uitwerking zijn bijv. te vinden in P.L. Hupe, *De mythe van de beleidsrelevantie*, *Beleid en Maatschappij* 1974/10, en D.J. van Houten en J.B.D. Simonis, *Tegen beter weten in: de spanning tussen beleid en onderzoek*, *Beleid en Maatschappij* 1984/10.
2. Zie A.M.J. Kreukels, *Planning en planningproces*, Den Haag 1980, p. 25.
3. G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling*, Mui-derberg 1980.
4. Zie noot 1.
5. R. Hoppe, *Economische Zaken schrijft een nota*, VU Boekhandel/Uitgeverij, Amsterdam 1983.
6. A. Hoogerwerf, *Bestuurswetenschappen* 1, jan./febr. 1984, p. 4 t/m 23.
7. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Algemeen Ruimtelijk Planningskader (5)*, *Eerste deel: Planningsmethodiek*, Studierapporten RPD, Den Haag 1975, p. 5.

8. Zie P.L. Hupe (1984), op. cit. p. 278 e.v.
9. Geciteerd bij: C.J.M. Schuyt, De kloof tussen weten en willen, *Beleid en Maatschappij*, jan./febr. 1984, p. 23.
10. Zie: C.J.M. Schuyt (1984), op. cit.
11. A.J.M. Kreukels (1980), op. cit. p. 25.
12. P.L. Hupe (1984), op. cit. p. 283.
13. Zie de discussie over beleidsonderzoek in *Beleid en Maatschappij*, 1979, 11, p. 336-345.
14. I.Th.M. Snellen, Beleidsontwerpen tussen bureaucraatisch ambacht en politiek bedrijf, *Bestuurswetenschappen*, 6, 1984, p. 363.
15. Zie: P.L. Hupe (1984), op. cit.
16. Zie: I.Th.M. Snellen, *Benaderingen in Strategieformulering*, Alphen aan De Rijn 1973.
17. Zie: A.M.J. Kreukels (1980), op. cit. hst. 5.
18. Zie: L. Welters, Kunstpolitiek: ongrijpbaarheid van creativiteit, in: J.W. de Beus/J.A.A. van Doorn: *De Interventiestaat*, Meppel/Amsterdam 1984.
19. P.L. Hupe (1984), op. cit. p. 286.
20. M. Carley, *Rational techniques in policy analysis*, Londen 1983, p. 28.
21. Zie: I.Th.M. Snellen (1984), op. cit. p. 356.
22. Zie: A.F.A. Korsten, *Wat is goed genoeg?*, *Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, Amsterdam 1983.
23. D.J. van Houten, Reductie van onzekerheid, onzekerheid van reductie; in: *Toekomstdenken in het openbaar bestuur*, Ver. van Bestuurskunde, Congrespublicatie 1978, Alphen aan De Rijn 1978, p. 28-42.