

# WILLEN EN WETEN: HET CYNISME VOORBIJ

Alle auteurs in dit themanummer gaan in op de spanningsvolle relatie tussen kennis en beleid en de consequenties daarvan voor het gebruik van kennis. *Michels* komt tot een driedeling in het gebruik van kennis: kennis wordt selectief gebruikt, wordt gebruikt om argumenten overtuigingskracht te geven en ook als legitimering van beleid. *Hoppe* signaleert een doorgesloten instrumentalisering van het gebruik van kennis. *Van de Donk* en *Hoppe* wijzen er beiden op dat het feitelijk en wenselijk gebruik van kennis verschilt per type beleidsprobleem. *Van der Steenhoven* ziet een spanning tussen de complexiteit van de kennissamenleving en de ambities van de politiek. *Van Buuren* wijst erop dat veel kennis vermorst wordt en dat het niet-benutten van kennis een gevaar is voor de legitimiteit en effectiviteit van beleid. *Kerseboom* laat zien dat er met veel resultaten van evaluatieonderzoek niets gebeurt.

Ondanks de wat sombere analyses over het gebruik, misbruik en/of het niet-gebruik van kennis in beleidsprocessen eindigen alle auteurs hun bijdrage uiteindelijk hoopvol. Ze schetsen verschillende mechanismen, uitgangspunten en principes die voor 'verbetering' zouden kunnen zorgen. *Van de Donk* zet bijvoorbeeld in op een betere dialoog tussen wetenschap en beleid, *Van*

**Cor van Montfort, Ank Michels  
en Martijn van der Steen<sup>1</sup>**

Prof. dr C.J. van Montfort is bijzonder hoogleraar bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg en sectormanager PPS bij de Algemene Rekenkamer.

Dr A.M.B. Michels is universitair docent bij het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht.

Drs M. van der Steen is als senioronderzoeker werkzaam bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

*der Steenhoven* verwacht veel van ontmoetingen tussen beleidsambtenaren en wetenschappers en pleit bovendien voor meer ruimte in het beleid voor experimenten en 'trial-and-error'. *Hoppe*, *Van Buuren* en *Kerseboom* zien mogelijkheden om vooral 'slimmer en beter' om te gaan met kennis. Daarbij gaat *Hoppe* een stap verder als hij pleit voor een betere afstemming en afbakening van wetenschappelijke kennis en beleid, waarbij rekening wordt gehouden met het type beleidsproblemen dat aan de orde is. Zo ontstaat een nieuwe

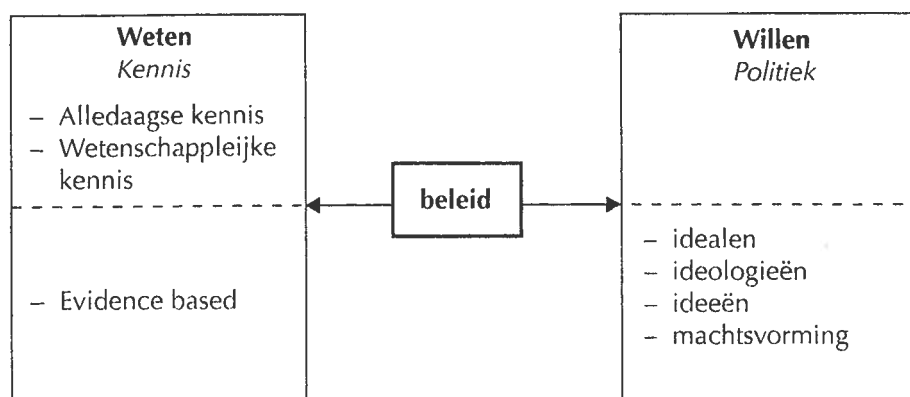
vorm van aansluiting, door *Hoppe* als 'grenzenwerk' geduid. *Van Buuren* stelt vast dat het niet gaat om meer kennis, maar veel meer om de wijze waarop publieke managers kennisvorming organiseren en bij elkaar brengen. *Kerseboom*, tot slot, pleit voor een meer responsieve kennisopbouw waarbij de verschillende betrokken partijen samenwerken in kennisnetwerken. Wat de bijdragen gemeenschappelijk hebben, hoewel de invalshoek en analyse sterk varieert, is dat ze de oplossing zien en zoeken in varianten van 'consensusgerichtheid', vormen van 'dialogoog', en een krachtiger en 'slimmer' samen optrekken van kennis en beleid. De redenering daarbij is dat als kennis en beleid het *samen* en *slim* aanpakken, zij nader tot elkaar moeten kunnen komen. In deze slotbijdrage willen we deze opbrengst in een kritisch perspectief plaatsen, vanuit de vraag of deze redenering terecht is en wat een alternatief zou kunnen zijn.

### Kennis, beleid en politiek

De eerste reden voor twijfel is gelegen in het feit dat in de bijdragen aan deze themasectie het perspectief van de kennisproducent centraal staat. Met Van der Steenhoven komt weliswaar een de afnemer aan het woord, maar hierbij gaat het niet om de eindgebruiker, de eindverantwoordelijke politieke

'principal', maar om de ambtelijke 'agent' die tussen zijn principaal en zijn wetenschappelijke gesprekspartner in staat. Wij denken dat de spanningsvolle relatie tussen kennis en beleid niet goed kan worden begrepen als alleen vanuit de kennisproducent, en de vraag hoe deze ervoor kan zorgen dat zijn kennis zo goed mogelijk wordt benut, wordt gekeken. We moeten ons ook verdiepen in de andere kant, die van de *politiek* met haar eigen logica. De relatie tussen kennis en beleid is, in een politieke omgeving, per definitie politiek.

Dat brengt ons bij het tweede punt, namelijk dat beide logica's in veel gevallen op gespannen voet met elkaar staan. Juist als politiek en bestuur doen wat wezenlijk is, namelijk vooruitkijken en richting geven aan de toekomst, zullen zij geneigd zijn om kennis die dat proces afremt te negeren. Niet zozeer kennis, maar retoriek speelt in het vooruit kijken en richting geven door de politiek een belangrijke rol. Daarbij kan het ook gaan om retoriek waarvan iedereen wel weet dat het niet meer is en kan zijn dan retoriek. Om mensen in beweging te krijgen overtuigen slogans als 'Yes, we can', of 'I have a dream', meer dan wetenschappelijk onderzoek dat laat zien wat de oorzaken zijn van criminaliteit, of dat 37 procent van de



Schema 1: Weten en willen

gemeentelijke beleidsinitiatieven tot ongewenste neveneffecten leiden.

Natuurlijk kan kennis een belangrijke rol spelen in beleidsprocessen, bijvoorbeeld als er sprake is van toegepaste kennis, als er overeenstemming bestaat over de aard van het probleem of als sprake is van een gedepolitiseerde context. En het is ook zeker relevant om – zoals in verschillende bijdragen gebeurt – een onderscheid te maken naar typen problemen of vraagstukken en de daarbij passende vormen van kennis, net zoals het relevant is om te onderscheiden naar de beleidsfasen en de soort kennis die in elke fase gewenst is. Maar in het écht doordenken van de spanningsvolle relatie tussen kennis en beleid zou naar ons idee meer aandacht moeten zijn voor de politieke context waarin beleid tot stand komt. Kennis en politiek vervullen fundamenteel *verschillende* rollen in een democratische samenleving en kennen principieel verschillende logica's die een zinvolle dialoog in veel gevallen onmogelijk maken. In schema 1 hebben we deze spanningsvolle relatie in beeld gebracht.

In de politieke rationaliteit gaat het om het 'willen', ofwel de wereld naar je hand zetten, en om de instrumenten en strategieën die in dat kader worden ingezet: ideologie, machtsvorming, retoriek, het sluiten van compromissen, strategisch handelen. Dat maakt dat 'weten' soms niet gewenst is en dat het gebruik van kennis soms ook niet van pas komt. Het selectief gebruik ('shoppen') en in voorkomende gevallen niet-gebruik van kennis is met andere woorden eigen aan de politieke logica (zie ook het inleidende artikel van *Michels* bij deze themasectie). Het vermorsen van kennis (*Van Buuren*) en het negeren van kennis (*Kerseboom*) horen bij de politiek. Politiek is een van die domeinen (net als de liefde) waarin

we accepteren dat er soms gehandeld wordt tegen beter weten in. Het is een van die domeinen waarin we soms liever dingen niet weten. Of om met de Duitse filosoof *Peter Sloterdijk* te spreken: als kennis macht is dan is niet elke kennis welkom (Sloterdijk, 1984: 44). Beleidsambtenaren verkeren in een *spagaat* tussen het willen van de politieke principaal en het weten van de kennisproducenten. In dat opzicht is het aardig nog eens terug te grijpen op de omschrijving die *Van der Steenhoven* in zijn bijdrage geeft van de 'superambtenaar'. Deze weet zich te verwonderen, weet gebruik te maken van (kennis)netwerken en is gericht op samenwerking. Maar hij spreekt niet over de verbinding met de politiek, met de minister in dienst waarvan deze ambtenaar werkt. Naar ons idee zou de superambtenaar juist in staat moeten zijn de kennis van alledag en de wetenschappelijke kennis te verbinden met de politieke dynamiek en rationaliteit. Dat kan in sommige gevallen door het beleid meer evidence based te maken, maar dat kan ook betekenen dat het soms nodig is om kennis te negeren bij het ontwikkelen van beleid, hetgeen de ambtenaar overigens niet ontslaat van de plicht om relevante kennis onder de aandacht te brengen van zijn politieke superieur. De ambtenaar heeft dus een cruciale rol in het verbinden van kennis en beleid. Dit in het volle besef dat het een onderdeel van de politieke rationaliteit kan zijn om kennis te negeren of te selecteren.

*Van de Donk* geeft in zijn bijdrage een aanzet tot het verbinden van kennis en beleid als hij stelt dat de aard en inrichting van de kennisinfrastructuur beter moeten passen bij de aard en dynamiek van het politieke proces. Dit vereist van de wetenschap de bereidheid zich echt in te leven in de complexiteit van de wereld van beleid en politiek. In zijn

pleidooi klinkt door dat een dialoog tussen beide in principe mogelijk en zinvol is. Een kanttekening is daarbij naar onze mening op zijn plaats. Dialoog en het organiseren van 'gezamenlijke zoekprocessen' zijn zinvol en noodzakelijk, maar zullen in cynisme eindigen als we de spanning tussen wetenschappelijke rationaliteit en politieke rationaliteit niet voldoende onderkennen. Dan zal namelijk de wetenschapper altijd gedesillusioneerd achterblijven dat zijn kennis niet is benut en zal de politicus altijd blijven opmerken dat de wetenschapper geen kennis levert die hij, de politicus, direct kan gebruiken. En beide gaan zij een illusie armer over tot de orde van de dag. Gezamenlijke zoekprocessen zijn wat ons betreft alleen zinvol wanneer ze vanuit de geschetste spanning vertrekken en deze werkbaar, productief pogen te maken in plaats van dat ze pogingen zijn om de spanning 'op te lossen'.

Het feit dat beleid vorm krijgt in een *politieke context* is naar ons idee van fundamenteel belang voor de wijze waarop met kennis wordt omgesprongen en voor het begrijpen van de verhouding tussen kennis en beleid. Naar ons idee zou in een analyse van de relatie tussen kennis en beleid de politieke rationaliteit waarin dat beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd, dan ook meer recht gedaan moeten worden. Kennis kan een functie hebben in het politieke debat en een wapen zijn in de politieke belangenstrijd. Maar dat is iets anders dan een dialoog tussen kennisproducenten en beleidsmakers. De discussie zou dan ook niet zozeer moeten gaan over het gebruik en het toepassen van kennis, maar meer over de manier waarop politiek en bestuur *zich verhouden tot kennis*.

Wij denken dat het kan helpen om in plaats van een consensusmodel uit

te gaan van een *conflictmodel*. Daarbij wordt de verhouding tussen kennis en beleid in termen van een arena of strijdtoneel gezien waarin een permanente confrontatie plaatsvindt tussen verschillende kennisbronnen en beleid en waarin de spanningsvolle relatie tussen kennis en beleid het uitgangspunt is.

### **Kennis en beleid: cynisme**

In zijn klassieke studie *Kritiek van de cynische rede* uit 1983 beschouwt de Duitse filosoof Peter Sloterdijk cynisme als een kenmerk van de moderne tijd. Cynisme ziet hij daarbij kort gezegd als het illusieeloos handelen tegen beter

## **Politieke context beïnvloedt gebruik van kennis**

weten in. Deze opvatting van cynisme kan eenvoudig terugslaan op de relatie tussen kennis en beleid. Beleidsmakers en politici die aan alle kanten worden geïnformeerd en gewaarschuwd door kennisinstituten, maar die toch de ene na de andere beslissing nemen zonder al te veel gelegen te laten liggen aan de kennis die er is. Kennis wordt te pas en te onpas wel of niet gebruikt. Aan de andere kant staan de kennisproducenten die tegen beter weten in vasthouden aan de gedachte dat het mogelijk en wenselijk is dat hun kennis beter door de politiek en de beleidsmakers wordt gebruikt. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat meer en beter gebruik van kennis bijdraagt aan rationeel en doeltreffend beleid. Populaire concepten zoals de lerende overheid of *evidence based policy making* gaan in feite nog steeds uit van een rationeel

besluitvormingsmodel. Maar als daarbij het specifieke karakter van de politiek wordt genegeerd of de politiek wordt afgedaan als een mal en irrationeel verschijnsel (bij veel ambtenaren een populair beeld), zal aan cynisme aan beide kanten niet zijn te ontkomen.

### **Het cynisme voorbij**

Juist het erkennen dat het om twee gescheiden werelden gaat die elkaar soms treffen en even gelijk op kunnen lopen, maar die elkaar vooral uitdagen, maakt dat we niet in cynisme hoeven te vervallen. Op basis van die erkenning zijn er voor kennisinstituten en andere kennisleveranciers in onze optiek drie strategieën mogelijk. Een eerste strategie is het accepteren dat kennis niet altijd wordt gebruikt en het daarbij te laten. Politiek en bestuur tonen keer op keer aan dat een droom, een visie of een meeslepend verhaal overtuigender kan zijn dan het beste wetenschappelijke onderzoek en dat vooruitgang en innovatie meer aan dromen dan aan kennis zijn gerelateerd. Een tweede strategie is om te proberen verbindingen aan te gaan met bepaalde politieke en maatschappelijke organisaties om zo effectiever gehoord te kunnen worden. Een derde strategie is juist niet die verbinding aan te gaan en een tegenmacht te vormen tegen politiek en bestuur. Dat betekent dat het confronteren, ontmaskeren, uitdagen en provoceren van beleid en politiek uitdrukkelijk ook tot het repertoire van de wetenschap behoort. In de verhouding tussen kennis en beleid zou naar ons idee de laatste strategie meer aandacht moeten krijgen, met een grotere nadruk op confrontatie en tegenmacht. De gedachte daarachter is dat de politieke wetenschap en de beleidswetenschap vanuit hun eigen rationaliteit een eigenstandige rol in een democratische samenleving hebben,

waarbij niet altijd naar consensus met of gebruik door de beleidsmakers gezocht hoeft te worden. Misschien zou de beleidswetenschap minder een kritische vriend en meer een vruchtbare vijand van het beleid moeten zijn.