

Reflecties beleidsleren door kennis en advies

van Montfort, C.J.

Published in:
Bestuurskunde

Document version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van Montfort, C. J. (2008). Reflecties beleidsleren door kennis en advies: Interview met Wim van de Donk. *Bestuurskunde*, 17(2), 27-30.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

REFLECTIES OVER BELEIDSLEREN DOOR KENNIS EN ADVIES

INTERVIEW MET WIM VAN DE DONK

Hoe belangrijk is kennis voor beleid?

Van de Donk reageert op deze vraag door te verwijzen naar Prediker (1,18): 'Want wie veel wijsheid heeft, heeft veel verdriet. En wie kennis vermeerdert, vermeerdert smart.' Ofwel, de relatie is meer ingewikkeld en ambigu dan soms wordt aangenomen.

Hij pleit voor een contingente manier van omgaan met kennis en ook voor duidelijker aangeven om welk soort kennis het gaat. Dat wil dus allereerst zeggen dat we de omstandigheden moeten specificeren waarin we de relatie tussen kennis en beleid willen leggen. Dan zal ook blijken dat bepaalde vormen van empirische en theoretische kennis vooral toepasbaar zijn in een beperkt aantal specifieke situaties. Klassiek-wetenschappelijke kennis is wezenlijk in stabiele beleidsterreinen waar de doelen, de normen en de toepasbaarheid van kennis duidelijk zijn. Het 'Hoogerwerf-model' (zie de bijdrage van *Michels* aan dit nummer) dat uitgaat van een rationele op kennis gebaseerde beleidscyclus wordt zowel door wetenschappers als beleidsmakers te veel verabsoluteerd door het ook op minder geschikte vormen en niveaus

Cor van Montfort

Prof. dr W.B.H.J. van de Donk is voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg.

van beleidsvoering van toepassing te verklaren. Het heeft zijn waarde, maar vooral in redelijk stabiele en eenduidige beleidscontexten.

Van de Donk grijpt de gelegenheid aan om de *evidence based*-benadering van beleid die momenteel zo populair is bij wetenschappers en beleidsmakers te relativeren. In die benadering is er soms onvoldoende of zelfs helemaal geen onderscheid tussen wetenschappelijk onderzoek en beleid. Normatief geeft die positie zelfs aan dat er geen verschil zou mogen zijn: wetenschappelijke afwegingen zijn primair en absoluut. Dat is echter een betrekkelijke en zelfs niet-ongevaarlijke illusie. Com-

BESTUURSKUNDE
2008 - 2

INTERMEZZO

plexe terreinen zoals het jeugdbeleid vereisen volgens hem ook creatieve methoden van beleidsanalyse. Bijvoorbeeld langlopend longitudinaal onderzoek of explorerend kwalitatief onderzoek met focusgroepen. Voor je grote surveys doet, moet je eerst kwalitatief onderzoek doen.

Evidence based kan en hoeft niet altijd

De *evidence based*-benadering heeft alleen zin bij stabiele categorieën, ofwel die situaties waarin vooral de vraag: *doen we de dingen goed?* aan de orde is. De WRR richt zich daarentegen juist op de vraag: *doen we de goede dingen?* 'Als er een groot verschil is tussen de wereld zoals die is en de wereld zoals we denken dat die is, helpt evidence based niet', aldus Van de Donk. In die situaties zul je onderzoek moeten doen om nieuwe kennis te maken die past bij de werkelijkheid zoals die intussen is. Oude categorieën en begrippen werken soms niet meer.

Hoe belangrijk is de kennis van de WRR voor beleid?

Van de Donk maakt een onderscheid tussen kennis die gaat over de richting en kennis die betrekking heeft op de inrichting. Kennisinstituten als de Rekenkamer richten zich op de inrichtingsvragen: *heeft beleid effect en werkt het?* De WRR richt zich daarentegen vooral op vraagstukken die gaan over de richting van het publieke domein. De WRR doet dat door bestaande concepten en begrippen (integratie, identiteit, veiligheid, democratie) scherp tegen het licht te houden en op grond van empirisch onderzoek én normatieve redenerin-

gen tot een reconceptualisering van die begrippen en concepten te komen. De WRR draagt daarmee bij aan wat we het paradigmatisch leren zouden kunnen noemen. Dat wil zeggen 'het introduceren van nieuwe perspectieven en het omwille van toekomstige robuustheid ter discussie stellen van vanzelfsprekendheden en vooronderstellingen in het vigerende beleid'.

De WRR-adviezen komen dus niet uitsluitend op grond van wetenschappelijk onderzoek tot stand, soms speelt ook een normatief element (e.g. de waarden van de democratische rechtsstaat) een belangrijke rol in de formulering van de adviezen. Er is niet alleen de W, maar er zijn ook twee R'en. Beleid heeft in elk geval altijd een wetenschappelijke en een normatieve component. Beleidsleren betreft immer ook die beide componenten. De WRR wil, in termen van Pielke, een 'honest broker' zijn: beleidsmakers op mogelijke wegen wijzen. Van de Donk beschouwt de WRR als een wetenschappelijk instituut dat kennis en beleid moet verbinden en dat niet alleen toetsbaar maar ook inspirerend moet zijn. Die toetsbaarheid is belangrijk voor een wetenschappelijk instituut omdat zowel de theoretische en empirische basis van de adviezen alsook de normatieve redeneringen achter deze adviezen inzichtelijk en navolgbaar moeten zijn.

Hoe belangrijk is kennis – al dan niet van de WRR – voor een lerende overheid?

'Wij dwingen de macht tot leren', aldus Van de Donk, die verwijst naar het inzicht van Karl Deutsch dat macht kan worden gedefinieerd als *het je kunnen permitteren niet te hoeven leren*. 'Daarbij helpt het dat de Tweede Kamer op grond van de wet verplicht is om de WRR-rapporten in de Kamer te behan-

delen. Deze wettelijke verankering van het "gebruik" van de rapporten is wel handig. Het is in feite een institutionele borging van invloed. Dat maakt het instituut tegelijkertijd ook kwetsbaar, want je forceert een oordeel van "de gebruiker" over je rapport.'

Van de Donk merkt wel op dat de reconceptualisering en thematiseringen van de WRR lang niet altijd meteen aanslaan. De echte doorwerking van de rapporten vraagt om een zekere inwerking en uitwerking en vindt vaak pas jaren later plaats. De kennis en de inzichten uit de WRR-rapporten komen vaak via de omweg van de wetenschap, de media of de uitvoeringspraktijk jaren later pas écht op de politieke agenda.

Kán kennis eigenlijk wel bijdragen aan overheidsleren? Gaat het niet om té gescheiden werelden?

Nog afgezien van het feit dat het begrip 'overheidsleren' zelf al veel problematische kanten heeft, is ook de relatie tussen kennis en leren problematisch. Om dat problematische karakter in beeld te krijgen, kunnen we een historische en een meer fundamentele redenering volgen. Onlangs heeft hij samen met Anton Hemerijck in een bijdrage aan het jubileumboek ter gelegenheid van 35 jaar WRR betoogd dat de context waarin de relatie tussen wetenschap en politiek gestalte moet krijgen de afgelopen jaren fundamenteel is veranderd; zowel politiek gezien als als bureaucratie gaan we steeds vaker op zoek naar 'comfortabele waarheden' en 'bestelkennis'¹. En de universiteit en de wetenschap zijn niet langer de enige of zelfs maar belangrijkste bronnen van beleidsgerichte kennis. Commerciële vormen van kennisproductie winnen aan terrein. Daarnaast maken de medialogica en de dramademocratie een onbevangen politiek debat en

langetermijndenken door de politiek tegenwoordig welhaast onmogelijk. Maar naast deze historische ontwikkelingen spelen meer fundamentele vragen. Beleid is genesteld in belangen. Dat maakt leren ingewikkeld. Maar ook bijvoorbeeld het feit dat de overheid tegelijkertijd meerdere doelen nastreeft of dat succes en falen (*Wat is succes en voor wie is iets een succes?*) van overheidsbeleid zo lastig zijn te bepalen, maken de relatie tussen kennis en beleid problematisch.

Dialogo is de basis van een lerende overheid

Toch blijft hij geloven dat we met goede wetenschappelijke kennis het leervermogen van de overheid kunnen vergroten, maar dan zullen de aard en inrichting van de kennisinfrastructuur wel beter moeten passen bij de aard en dynamiek van het politieke proces. Dialogo is daarbij een sleutelbegrip. Dat vereist investeringen aan zowel de kant van de kennisproducenten als aan de kant van de beleidsmakers. Van de kant van de beleidsmakers betekent dat bereidheid om te luisteren en zich open te stellen voor nieuwe inzichten. Van de kant van de wetenschap gaat het om de bereidheid zich echt in te leven in de complexiteit van de wereld van beleid en politiek. Beleid is niet hetzelfde als wetenschappelijk onderzoek en iets van begrip voor de complexe opdracht van de politiek in de huidige samenleving zou wetenschappers niet misstaan. In de lezing die Van de Donk ter gelegenheid van het 35-jarig bestaan van de WRR gaf, gebruikte hij de metafoor

De dans van wetenschap en beleid

van een dans om deze dialoog tussen wetenschap en beleid te duiden. Soms wordt de WRR als een instituut gezien dat een brug slaat tussen wetenschap en beleid, maar de brugmetafoor is te statisch². De WRR en de politiek voeren veeleer gezamenlijk een dynamische dans ten dienste van de democratie uit, waarbij beide afwisselend op elkaar reageren en met elkaar interacteren. Net als bij een dans is er geen sprake van vraag en aanbod, van een 'u vraagt, wij draaien'-houding, maar van een subtiele wederzijdse afhankelijkheid waarin ieder zijn eigen plaats kent en het subtiele spel van afstandelijke betrokkenheid weet te spelen.

Noten

- 1 Den Hoed, P. en A. Keizer. (red.), *Op een steenworp afstand, Op de brug tussen wetenschap en politiek*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.
- 2 WRR Lecture 2007, *The thinking state*, Den Haag, 2008.