

KENNIS EN CONFLICT IN BELEIDSPROCESSEN

Kennis wordt in het rationele besluitvormingsmodel gezien als een objectieve basis voor beleid. Deze visie op kennis wordt sterk gerelativeerd in een tweede model waarin kennis wordt gezien als onderdeel van een toevallig en chaotisch beleidsproces. De moeizame en spanningsvolle relatie tussen kennis en beleid komt vooral tot uitdrukking in een derde model, het politieke model van besluitvorming waarin kennis wordt gezien als element van politiek en inzet van conflict over beleid. Kennis (of juist het achterhouden van kennis) is in het politieke spel een instrument om anderen te overtuigen van de aard, urgentie en aanpak van beleidsproblemen. Dit heeft een drietal consequenties voor het gebruik van kennis in beleidsprocessen. Het betekent dat kennis selectief wordt gebruikt, dat symboliek en *framing* een belangrijke rol spelen en dat kennis ook een legitimerende functie heeft.

De aanleg van de Betuweroute heeft de gemoederen in Nederland jarenlang beziggehouden. Achteraf is er veel kritiek geweest op de besluitvorming en met name op de manier waarop is omgegaan met de informatie over de voor- en nadelen van de Betuweroute. De Algemene Rekenkamer concludeer-

Ank Michels

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

de dat de oplossing sturend is geweest voor de analyse van de voor- en nadelen (Algemene Rekenkamer, 2000). De Betuweroute zou en moest er komen. De kwaliteit van de analyses was bovendien matig volgens de Algemene Rekenkamer en van veel beschikbare informatie was geen gebruikgemaakt

(Algemene Rekenkamer, 2002; Hoppe en Huis 2003: 20-23). De informatievoorziening van het ministerie naar de Tweede Kamer liet in deze casus eveneens te wensen over (Van Thijn en Cardoso Ribeiro, 2004: 35-37). Eerst kreeg de Tweede Kamer vrijwel geen informatie waarna ze vervolgens werd bedolven onder stapels rapporten die bovendien strijdige informatie leken te bevatten.

Kennis wordt wel gezien als de basis voor beleid. Maar, zo laat de casus over de Betuweroute zien, de relatie tussen kennis en beleid is veel moeizamer en spanningsvoller. Over de aard van het beleidsprobleem en de relevantie van de aanwezige kennis kunnen meningen fundamenteel verschillen. Kennis is onderwerp van conflicten over de visie op beleidsproblemen en -oplossingen. Daarnaast is kennis ook een machtsinstrument dat kan worden ingezet om steun te winnen voor een bepaalde beleidsoplossing.

Kennis als basis voor beleid?

In deze bijdrage staat de spanningsvolle relatie tussen kennis en beleid centraal. We beginnen met de bespreking van drie visies op de rol van kennis in het beleidsproces. In de eerste visie speelt kennis een cruciale rol en wordt deze gezien als een objectieve basis voor rationele besluitvorming. In de tweede visie is de relatie tussen kennis en beleid veel minder eenduidig en wordt kennis gezien als onderdeel van een toevallig en chaotisch beleidsproces. De spanningsvolle relatie tussen kennis en beleid komt vooral tot uitdrukking in de derde visie waarin kennis wordt

gezien als element van politiek en inzet van conflict over beleid. Kennis (of juist het achterhouden van kennis) is in het politieke spel een instrument om anderen te overtuigen van de aard, urgentie en aanpak van beleidsproblemen. Wat dit betekent voor de rol van kennis in beleid wordt verder uitgewerkt aan de hand van drie thema's die naar voren komen in de literatuur, namelijk: het selectieve gebruik van kennis, de functie van symboliek en 'framing' en het gebruik van kennis voor uiteenlopende doeleinden.

Visies op de rol van kennis in het beleidsproces

Kennis als basis voor rationele besluitvorming

Veel beleidsproblemen zijn complex van aard, hebben meerdere oorzaken en kennen vele belanghebbenden. Vanuit de gedachte dat beleid 'verstandig beleid' moet zijn dat een oplossing biedt voor bestaande problemen hebben tal van bestuurskundigen en politicologen bijgedragen aan de vormgeving van een rationeel, op kennis gebaseerd en systematisch beleidsproces. Dit staat bekend als het model van rationele besluitvorming (Hoogerwerf, 1998; Simon, 1976; Laswell, 1951).

Volgens dit model komen besluiten in een aantal stappen tot stand. Eerst worden duidelijke doelen vastgesteld. Vervolgens wordt bepaald op welke verschillende manieren die doelen bereikt kunnen worden en wat de gevolgen zijn van elk te kiezen alternatief. De waardering van elk alternatief in termen van kosten en baten leidt uiteindelijk tot de keuze van dat alternatief dat het best bijdraagt aan het te bereiken doel.

Kennis speelt in het rationele besluitvormingsmodel een cruciale rol. Rationele besluitvorming veronderstelt dat er kennis is over alle beleidsalternativa

tieven en de gevolgen daarvan. In zijn boek *Het ontwerpen van beleid* (1998) heeft Hoogerwerf een stappenplan ontwikkeld dat uitgaat van de gedachte dat in beleidsvormingsprocessen zo optimaal mogelijk gebruik moet worden gemaakt van kennis. Het ontwerpen van beleid wordt door hem gezien als een analytisch proces, waarin achtereenvolgens kennis nodig is van de aard en de oorzaken van het probleem, het einddoel en de bijbehorende evaluatiecriteria, de mogelijke beleidsinstrumenten en de kosten en de baten van de toepassing van de mogelijke beleidsinstrumenten. Zijn stappenplan heeft een sterk normatief karakter: het uitgangspunt is dat bij het ontwerpen van beleid behoort te worden gestreefd naar een beleid dat zo rationeel mogelijk is (Hoogerwerf, 1998: 15).

Dat rationele besluitvorming in de praktijk niet zo werkt als wel verondersteld in het ideale model is niets nieuws. Het model houdt er geen rekening mee dat mensen verschillende doelen kunnen hebben en de wereld soms zelfs heel verschillend beschouwen en dat preferenties door de tijd heen kunnen veranderen of nauwelijks aanwezig zijn. Ook de veronderstelde volledige kennis zal nooit aanwezig zijn. Bovendien neemt het model aan dat een oplossing altijd een antwoord is op een probleem. Maar soms is de oplossing er eerder dan het probleem.

Lindblom liet al in 1959 zien dat het beleidsproces zelden een rationele opvolging van stappen is, maar dat het eerder het karakter heeft van 'doormodderen'. In zijn bekend geworden artikel *The Science of Muddling Through* (1959) stelt Lindblom dat rationele besluitvorming onmogelijk is, doordat mensen slechts beperkte informatie en capaciteiten hebben (Simon, 1976, gebruikt in dit verband het begrip *boun-*

ded rationality). In de uiteindelijke afweging zullen slechts enkele, politiek acceptabele en tamelijk voorspelbare alternatieven worden meegenomen. De keuze zal vallen op het alternatief waarover een zekere overeenstemming is. De consequentie is dat nieuw beleid slechts in beperkte mate afwijkt van oud beleid. Beleid wordt in kleine stappen genomen waarbij steeds wordt teruggekeken om te leren van het verleden. Zijn beschrijving van het beleidsproces is empirisch, maar heeft ook een normatief karakter; goede besluitvorming vindt plaats in kleine stapjes waarbij geleerd wordt van het verleden. De visie van Lindblom relativeert de rol van kennis. Kennis is belangrijk als basis van beleid, maar kennis kan niet volledig zijn en wordt niet volledig gebruikt.

Kennis als onderdeel van een chaotisch beleidsproces

De rol van kennis wordt verder gerelativeerd in de zogeheten beslissingsprocesmodellen (Pfeffer, 1981). In deze modellen wordt kennis niet gezien als de basis voor rationele besluitvorming, maar is kennis veeleer onderdeel van een chaotisch proces. Welke kennis wordt verzameld en gebruikt is onderhevig aan het toeval.

Uitgangspunt van deze modellen is dat doelstellingen van organisaties vaak onduidelijk en ambigu zijn. In plaats van een rationele stapsgewijze aanpak van beleidsproblemen stellen auteurs als Cohen, March en Olsen en Kingdon het beleidsproces voor als een chaotisch proces waarin beslissingen meestal weinig rationeel en tamelijk toevallig tot stand komen. In het *garbage can*-model van Cohen, March en Olsen (1972, 1976) is een besluit de uitkomst van een toevallige samenloop van op zichzelf los van elkaar opererende stromen. Die stromen bestaan uit

problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemogelijkheden. De processen die leiden tot de uiteindelijke beslissingen staan tamelijk los van de intenties van de deelnemers.

De ideeën van Cohen, March en Olsen zijn verder uitgewerkt door Kingdon in zijn bekende werk *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984). Kingdon onderscheidt drie stromen: de stroom van problemen, de stroom van oplossingen en de stroom van politieke gebeurtenissen. Deze stromen ontwikkelen zich los van elkaar. Zo zijn er problemen zonder oplossingen en dienen oplossingen zich aan zonder dat ze gekoppeld zijn aan een duidelijk probleem. Een voorbeeld van dat laatste is het pleidooi van met name de ANWB voor meer wegen als oplossing voor uiteenlopende problemen als het groot aantal files, de verslechtering van de luchtkwaliteit en de stagnatie van de economie. Pas als de drie stromen bij elkaar komen, ontstaat er volgens Kingdon een 'beleidsraam' (*policy window*) en daarmee een kans op beleid. Een dergelijke kans doet zich bijvoorbeeld voor bij een ramp of een crisis. Zo leidden de overstromingen van de grote rivieren in de jaren negentig van de vorige eeuw in Nederland tot grote daadkracht en de beslissing te kiezen voor dijkverzwaring. De voorstanders van milieuvriendelijke oplossingen hadden daarbij het nakijken (Bovens e.a., 2001: 147). Anders dan Lindblom sluit Kingdon dus niet uit dat er grote beleidsveranderingen kunnen plaatsvinden. Overigens kan de koppeling tussen de drie stromen soms ook bewust tot stand worden gebracht door zogeheten beleidsondernemers die de behoefte aan bepaald beleid en beleidsoplossingen op elkaar af weten te stemmen. Deze beleidsondernemers hebben zelf ook vaak een belang bij het vinden van een bepaalde beleidsoplossing.

In de beslissingsprocesmodellen is de relatie tussen kennis en beleid veel minder eenduidig dan in het rationele model. Er zijn geen dominante partijen met duidelijke voorkeuren voor een bepaald beleid. Het is zelfs moeilijk te voorspellen wie wanneer de doorslag zal geven. Dat geldt ook voor de kennis van experts, belangengroepen of andere partijen. Of hun kennis wordt gebruikt, wanneer en hoe is zoals de hele beleidsvorming onderwerp van toevallige processen.

Kennis als element van politiek en inzet van conflict over beleid

In een derde visie op beleid staat conflict centraal. Een belangrijke kritiek op de rationele besluitvormingsmodellen is dat deze geen rekening houden met het bestaan van verschillende, vaak tegenstrijdige doelen en belangen. Politieke modellen van besluitvorming nemen die verschillende belangen juist als uitgangspunt. Beleid is in deze visie dan ook het resultaat van een strijd tussen conflicterende belangen. Macht en conflict vormen de motor voor het beleidsproces en moeten worden beschouwd als normale aspecten van elke organisatie en elk beleidsterrein (Pfeffer, 1981). In de politieke visie op beleid speelt conflict een belangrijke rol in elke fase van het beleidsproces. Er is sprake van een permanente strijd over de doelen van het beleid, tijdens de voorbereiding van het beleid en bij de uitvoering. Van duidelijk te onderscheiden opeenvolgende fasen van het beleid is in deze visie overigens geen sprake (Stone, 1988: 11). Deze visie legt sterk de nadruk op de totstandkoming van beleid in een proces van onderhandeling, conflict en het creëren van draagvlak (Bovens e.a., 2001: 84-95). Daarmee onderscheidt deze visie zich van die van bijvoorbeeld Hoogerwerf, die een scherp onderscheid

maakt tussen het denkproces van het ontwerpen van beleid en het bredere beleidsproces waarin ook machtsuitoefening een belangrijke plaats inneemt (Hoogerwerf, 1998: 13).

Ook binnen organisaties kan conflict een belangrijke factor zijn. Organisaties kunnen worden opgevat als pluralistisch waarin verschillende belangen en subculturen zijn vertegenwoordigd (Pfeffer, 1981). Waar belangen en culturen uiteenlopen, is conflict normaal binnen een organisatie. Een besluit is dan ook niet het resultaat van een overkoepelend doel, maar het gevolg van conflict, onderhandeling en compromisvorming tussen spelers met verschillende belangen (zie ook Allison en Zelikow, 1999). De machtspositie van de verschillende partijen bepaalt de uitkomst van het besluitvormingsproces. Deze visie vinden we ook terug bij ambtelijke organisaties en staat daar bekend als bureaupolitiek, daarmee doelend op de politieke strijd, concurrentie en rivaliteit tussen verschillende onderdelen van het openbaar bestuur (Rosenthal e.a., 1994). Wanneer bureaupolitiek ontstaat in conflicten die alleen maar leiden tot een slecht functionerend overheidsapparaat wordt ook wel gesproken van bureaupolitisme.

Ten slotte kunnen politiek en conflict worden opgevat als een wezenlijk onderdeel van de samenleving, waarvan het beleid en het beleidsproces op alle mogelijke manieren doordrongen zijn. In haar boek *Policy Paradox* (1997) werkt Stone deze gedachte uit. Volgens haar vormt de strijd over ideeën de kern van het maken van beleid in politieke gemeenschappen. Ideeën vormen de basis voor politieke allianties en voor politieke macht en conflict. Het maken van beleid houdt in dat er continu gestreden wordt over de definitie van idealen (wat wordt bijvoorbeeld

verstaan onder vrijheid of rechtvaardigheid?), de criteria voor classificaties en de grenzen van categorieën. Kennis is daarom in haar opvatting altijd multi-interpretabel, incompleet en wordt gemanipuleerd ten behoeve van strategische doeleinden.

In de politieke modellen is beleid het resultaat van een strijd tussen conflicterende belangen. Dat heeft ook con-

Conflict is de kern van politiek

sequenties voor de visie op de rol van kennis in de totstandkoming van het beleid. In deze visie wordt kennis gezien als een instrument dat door de verschillende partijen wordt ingezet of juist bewust wordt achtergehouden ten behoeve van het eigenbelang. Kennis is daarmee een machtsinstrument en tevens vaak het onderwerp van conflicten over beleid.

Politiek, kennis en beleid

Conflicten over de aard en omvang van beleidsproblemen en over de oplossing van deze problemen vormen de kern van politiek. Wezenlijk voor politiek is dat verschillende actoren met elkaar strijden om iets voor elkaar te krijgen. Die strijd beperkt zich niet tot de Tweede Kamer, maar vindt ook plaats op departementen, in maatschappelijke overlegcircuits en tussen belangengroepen. Kennis (of juist het achterhouden van kennis) is in het politieke spel een instrument om anderen te overtuigen van de aard, urgentie en aanpak van beleidsproblemen. Dit wordt in deze paragraaf verder verduidelijkt aan de hand van drie thema's die in de literatuur over dit onderwerp naar vormen

komen: (1) het selectief gebruik van kennis, (2) de rol van symboliek en 'framing' en (3) het verzamelen en gebruik van kennis ten behoeve van verschillende doeleinden.

Selectief gebruik van kennis

Politiek heeft een eigen logica waarin belangen een grote rol spelen. In diverse bestuurskundige en politicologische benaderingen, zoals de politieke visie op beleid (Bovens e.a., 2001: 85), de arenabenadering (Van de Donk, 1997), het polismodel (Stone, 1997) en het pluralisme (Dahl, 1956), zijn deze vaak tegenstrijdige belangen het uitgangspunt van de analyse van de politiek en het beleid. Het hebben van informatie en het geven dan wel achterhouden van informatie wordt gezien als een wezenlijk aspect van de posities die de verschillende actoren innemen, hun formulering van het probleem en de selectie van de gekozen oplossingen (Van de Donk, 1997: 101). Kennis en informatie worden gebruikt om ideeën en beleidsvoorkeuren van anderen te beïnvloeden (Stone 1997: 303-321), waarbij machtige actoren, zoals de overheid of sommige belangengroepen, in het voordeel zijn.

Een implicatie van deze gedachte is dat niet alle kennis die wordt aangeleverd ook wordt gebruikt. Niet alle informatie is immers even welkom of politiek hanteerbaar (Van de Donk en Hemerijck, 2007: 335). Bestuurders die geen behoefte hebben aan bepaalde informatie zullen deze niet gebruiken. Dat kan het geval zijn als de kennis die wordt aangeleverd in strijd is met een al ingenomen standpunt, zoals bij de Betuwelijn het geval was. Kennis wordt dan alleen gebruikt om voorgenomen beleid te ondersteunen en heeft vooral een symbolische functie (Knorr, 1978). Maar ook in de probleemsig-

nalering zien we dat veel kennis niet wordt gebruikt. Sociaalwetenschappers hebben regelmatig gewezen op belangrijke problemen in het onderwijs, het milieu en de stadsontwikkeling, maar deze kennis wordt vaak pas opgemerkt als het probleem acuut is of zich een crisis aandient (Mayntz en Scharpf, 1975). In zijn studie naar luchtvervuiling in Amerikaanse steden constateert Crenson dat dit probleem al jarenlang door bewoners en deskundigen werd geconstateerd, maar dat er desondanks geen enkele beleidsmatige belangstelling voor was (Crenson, 1971).

Of en welke kennis wordt gebruikt, wordt ook bepaald door de mate waarin maatschappelijke organisaties en belangengroepen die een kritisch tegengeluid laten horen zich weten te organiseren en in staat zijn om een krachtige tegenmacht tegenover de overheid te vormen. Bij de Betuwelijn vond de kennis van de tegenstanders van de Betuwelijn om die reden maar beperkt gehoor (Hoppe en Huis, 2003). Ook Crenson laat in zijn studie zien dat het ontbreken van een goede organisatie van degenen die een tegengeluid laten horen een van de belangrijkste factoren is voor het niet doorklinken van dat geluid in het beleid (Crenson, 1971: 177-184).

Of kennis wel of niet wordt gebruikt, is daarnaast van veel andere factoren afhankelijk. Onderzoek van Rich naar het gebruik van gegevens uit sociaalwetenschappelijk onderzoek op verschillende beleidsterreinen laat zien dat besluitvormers zich onder meer laten leiden door kennis die ondersteunt wat ze al dachten, die komt van medewerkers die ze vertrouwen, die gaat over een op dat moment belangrijk thema en die opgeschreven is op een begrijpelijke manier (Rich, 1981: 128-137). Veel kennis vindt wel indirect een weg in het beleidsproces. Wetenschappelijk

onderzoek levert soms nieuwe ideeën en concepten die beleidsmakers beïnvloeden in de wijze waarop en de terminologie waarin ze het debat over een beleidsthema voeren. Deze indirecte invloed van kennis wordt door Weiss de functie van *enlightenment* genoemd en kan tot gevolg hebben dat beleidsmakers anders tegen problemen gaan aankijken of zich meer bewust worden van hun eigen handelen (Weiss, 1986). Een ander aspect van beleidsprocessen is dat deze vaak rommelig verlopen en dat er soms snel gehandeld moet worden. Omdat beleidsmakers zo veel mogelijk risico's proberen te vermijden, wordt in de praktijk vaak een beroep gedaan op routine, impliciete regels, en aansluiting bij eerder genomen beslissingen (Weiss, 1986). Voor zover er gebruik wordt gemaakt van kennis wordt vaak een beroep gedaan op (ervarings)kennis die al aanwezig is binnen het overheidsapparaat (Rich, 1981; Mayntz en Scharpf, 1975). Wetenschappelijke kennis is slechts één van de vormen van kennis. Daarbij komt dat de complexiteit van veel vraagstukken het steeds moeilijker maakt om de waarde van wetenschappelijke kennis te onderscheiden van andere vormen van kennis (Hajer, 2003).

Kennis is niet neutraal. De kennis die in het voordeel is van de ene partij kan in het nadeel zijn van een andere partij. Kennis wordt dan ook soms bewust niet gebruikt omdat het bestuurders of andere actoren niet uitkomt. Daarnaast wordt veel kennis niet gebruikt omdat besluitvormers vaak snel moeten handelen en zij zich laten leiden door informatie die gemakkelijk en snel beschikbaar is.

Symboliek en framing

In de strijd tussen verschillende belangen wordt kennis gekoppeld aan opvat-

tingen over beleid om te overtuigen. Taal, verhalen, en metaforen hebben daarin een belangrijke functie. De nadruk op de analyse van argumenten staat in de beleidswetenschap bekend als de argumentatieve wending in de beleidsanalyse (Fischer en Forester, 1993). Uitgangspunt daarbij is dat de mens een talig en sociaal wezen is (zie ook Hoppe, 1998: 14-16). Met taal scheppen mensen een eigen beeld van de werkelijkheid (Yanow, 1996; Weick, 1995; Hajer, 1993). Belevingsvorming is in deze opvatting dan ook vooral een vorm van argumenteren in de praktijk. Deze argumenten geven niet 'de waarheid' weer, maar kunnen worden bekritiseerd en onderzocht op hun houdbaarheid (Fischer en Forester, 1993: 1-14). Belevingsargumenten zijn noodzakelijkerwijs selectief; ze vormen machtsverhoudingen en worden er door gevormd. Ook kennis op basis van onderzoek kan deel uitmaken van het argument (zie ook Weiss, 1991). Door beleidsproblemen en -oplossingen te 'framen' kan worden omgegaan met de complexe werkelijkheid, hetgeen leidt tot verschillende voorstellingen van die werkelijkheid (Rein en Schön, 1993). Politiek is in deze visie een arena waarin gestreden wordt over begrippen, vertogen en argumenten die problemen en beleidsoplossingen definiëren en beoordelen (Hoppe, 1998: 15). De verschillende actoren in deze arena, of het nu gaat om beleidsmakers, belangengroepen of lobbyisten, proberen bepaalde interpretatie- of denkkaders (*frames*) te benutten om dit conflict in hun voordeel te beslechten. Het gaat daarbij om een combinatie van argumenten, maar ook om overtuiging van het argument door het gebruik van beelden en verhalen. Een groep actoren die eenzelfde visie op het probleem en de oplossing daarvan delen, wordt ook wel een *dis-*

course coalition genoemd (Hajer, 1993). Hoe sterker een dergelijke coalitie is, des te meer invloed deze zal hebben op het gevoerde beleid. Coalities van actoren die eenzelfde beleid voorstaan worden door Sabatier aangeduid met de term *advocacy coalitions* (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993).

Beleidsproblemen vormen niet een neutraal gegeven maar worden op verschillende manieren en strategisch gepresenteerd. Mensen worden aangezet tot handelen doordat zij geloven dat het broeikas-effect het milieu in toenemende mate zal aantasten of dat de economie verslechtert. Daarbij zijn in de woorden van Stone: 'interpretations more powerful than facts' (Stone, 1997: 28; zie ook Weick, 1995). In de weergave van beleidsproblemen en -oplossingen wordt onder meer gebruikgemaakt van symbolen, getallen en oorzaken (Stone, 1997: 133-209). Bij symbolen gaat het om de wijze waarop taal wordt gebruikt in het definiëren van het probleem. Verhalen onderstrepen het drama en de urgentie van problemen. Een terugkerend type verhaal is het verhaal van de neergang (het gaat slecht met de economie, het milieu, ons historisch bewustzijn, en als we nu niet ingrijpen zal het van kwaad tot erger worden). Andere taal- en stijlfiguren portretteren een specifiek geval als model voor het gehele probleem (synecdoches) of maken gebruik van beelden (metaforen), bijvoorbeeld het beeld van ziekte of van oorlog. Ook getallen worden gebruikt om beleidsproblemen weer te geven en anderen te overtuigen van het belang en de omvang van het probleem. Cijfers over armoede, werkloosheid of probleemjongeren zijn niet objectief maar kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd en gepresenteerd worden (wordt bijvoorbeeld het aantal moslims in

Nederland weergegeven of het aantal mensen dat oorspronkelijk afkomstig is uit moslimlanden?). Afhankelijk van de wijze waarop de cijfers worden gepresenteerd en gecategoriseerd, worden tevens oplossingsrichtingen geboden. Behalve symbolen en getallen kunnen ook oorzakelijke verbanden een manier zijn om een probleem voor te stellen en daarmee een oplossing te suggereren. Door een oorzaak vast te stellen, wordt tevens een verantwoordelijke aangewezen. Zo kan een aardverschuiving voorgesteld worden als een ongeluk veroorzaakt door de natuur, maar ook als het gevolg van erosie veroorzaakt door de aanleg van skipistes.

Wetenschappelijke kennis moet in dit verband worden opgevat als een *stijlfiguur* die argumenten ondersteunt en overtuigingskracht geeft aan de grotere verhalen waar deze kennis deel van uitmaakt (Throgmorton, 1993). De strijd om een bepaalde interpretatie van de werkelijkheid kan ertoe leiden dat er gelijktijdig verschillende verhalen naast elkaar bestaan over problemen, oorzaken en verantwoordelijkheden, maar ook dat die verhalen door de tijd heen van inhoud kunnen veranderen (Brock e.a. 2001; Hajer, 1993).

Kennis dient diverse doeleinden

In de strijd over de definitie van beleidsproblemen en -oplossingen vervult kennis een rol als politieke munitie. Kennis wordt ingezet om anderen te overtuigen van de waarde van bepaalde argumenten (Weiss, 1991; Hajer, 2003). Wetenschappelijke kennis – maar ook sociale en lokale kennis – maakt deel uit van het argument dat des te sterker zal zijn als verschillende actoren in staat zijn een gemeenschappelijke visie op het beleid te ontwikkelen.

Maar de inzet van kennis kan ook andere doeleinden dienen. Een belang-

rijke functie is die van legitimering. Wetenschappelijke kennis wordt soms gebruikt om beslissingen die sowieso gemaakt zouden worden te rechtvaardigen. Wetenschappelijke kennis kan politieke beslissingen de schijn van objectiviteit geven en tegelijkertijd de argumenten geven om de eisen van georganiseerde belangen niet in het beleid te betrekken (Mayntz en Scharpf, 1975: 133-142; Weiss, 1986). In het uiterste geval kan dit ertoe leiden dat eerst het argument of de oplossing wordt gegeven en daarna op zoek wordt gegaan naar een studie die die oplossing ondersteunt (Knorr, 1978). Maar ook niet-wetenschappelijke kennis kan een legitimerende functie hebben. Zo laat Schuppers in zijn onderzoek naar de rol van informatie in het lokale politiebeleid zien dat de problemen die bewoners en uitvoerende politiemedewerkers signaleren in de wijk al enige tijd prioriteiten van de politie zijn (Schuppers, 2007). De informatie die gevraagd wordt van bewoners en anderen is in feite overbodig en heeft vooral tot doel draagvlak te creëren voor al bestaand beleid van de politie. Kennis op basis van wetenschappelijk onderzoek vervult daarnaast verschillende andere politieke functies. Weiss noemt onder meer: het uitstellen van handelen, het afschuiven van de verantwoordelijkheid voor een besluit, het in diskrediet brengen van een tegenstander of niet-wenselijke beleids optie en het behoud van het prestige van een overheidsdienst (Weiss, 1978: 1-22).

Afsluiting

Kennis speelt wel een rol in beleid, maar niet de eenduidige rol die rationele besluitvormingsmodellen eraan toekennen. De relatie tussen kennis en beleid is een veel spanningsvollere relatie. De fundamentele spanning tus-

sen kennis en beleid wordt met name verwoord in de politieke visie op beleid. Kennis is niet neutraal maar is onderwerp en instrument van conflicten over de aard, omvang en oplossing van beleidsproblemen.

Deze visie op kennis heeft een aantal implicaties voor het gebruik van kennis in beleid. Het betekent, ten eerste, dat veel kennis bewust niet wordt gebruikt omdat het één of meerdere partijen niet uitkomt. Een tweede implicatie is dat kennis op een specifieke manier wordt gebruikt, namelijk om overtuigingskracht te geven aan de argumenten die duidelijk moeten maken wat de aard en urgentie van het beleidsprobleem zijn en welke oplossing voor dit probleem wenselijk is. Het betekent, ten derde, dat kennis lang niet altijd gebruikt wordt als basis voor beleid maar ook andere functies heeft waaronder die van legitimering van reeds genomen beslissingen. Het gebruik van kennis in beleid is dan ook verre van instrumenteel (in de zin van het rationele besluitvormingsmodel), maar is voortdurend onderdeel van politieke machtsvorming en belangenstrijd en van conflict over beleid.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer; *Beleidsinformatie Betuweroute*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 27 195, nrs. 1-2, 2000.
- Algemene Rekenkamer; *Informatievoorziening Grote Projecten*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28 645, nrs. 1-2, 2002.
- Allison, G. en P. Zelikow, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, New York, 1999.
- Bovens, M., P. 't Hart, M. van Twist e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001.
- Brock, K., A. Cornwall en J. Gaventa, *Power, knowledge and political spaces in the framing of poverty policy*, IDS Working Paper 143, Institute of Development Studies, Sussex, 2001.
- Cohen, M., March J. en Olsen, J., *A garbage can model of organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, 1972, nr. 17, pp. 1-25.

- Cohen, M., March J. en Olsen, J., People, problems, solutions, and the ambiguity of relevance, in: March, J. en J. Olsen (red.), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, 1976.
- Crenson, M., *The Un-Politics of Air Pollution*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1971.
- Dahl, R., *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956.
- Donk, W. van de, *De arena in schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*, Koninklijke Vermande. Lelystad, 1997.
- Donk, W. van de en A. Hemerijck, Leren voor beleid: over regeren en vooruitdenken, in: Hoed, P. den en A. Keizer (red.), *Op steenworp afstand. Op de brug tussen wetenschap en politiek*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007, pp. 317-384.
- Fischer, F. en J. Forster (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London, 1993.
- Hajer, M., Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain, in: Fischer, F. en J. Forster (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London, 1993, pp. 43-76.
- Hajer, M., Policy without polity? Policy analysis and the institutional void, in: *Policy Sciences*, 2003, nr. 36, pp. 175-195.
- Hoogerwerf, A., Het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing, in: A. Hoogerwerf (red.), *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998, pp. 13-34.
- Hoppe, R., *De broosheid van debat en argumentatieve analyse*, Universiteit Twente, Enschede, 1998.
- Hoppe, R. en S. Huis, *Werk op de grens tussen wetenschap en beleid: paradoxen en dilemma's*, Universiteit Twente, Enschede, 2003.
- Kingdon, J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Longman, New York, 1984.
- Knorr, K., Policymakers' Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental, in: Weiss, C. (red.), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington Books, Lexington, 1978, pp. 156-182.
- Laswell, H., The Policy Orientation, in: Lerner, D. en H. Laswell (red.), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford, 1951.
- Lindblom, C., The Science of Muddling Through, in: *Public Administration Review*, 1959, nr. 19, pp. 78-88.
- Mayntz, R. en F. Scharpf, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Elsevier, Amsterdam, 1975.
- Pfeffer, J., *Power in Organizations*, Pitman Publishing, Marshfield, 1981.
- Rein, M. en D. Schön (1993), Reframing policy discourse, in: Fischer, F. en J. Forster (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London, 1993, pp. 145-166.
- Rich, R., *Social Science Information and Public Policy Making*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1981.
- Rosenthal, U. H. Geveke en P. 't Hart, Beslissen in een competitief overheidsbestel: Bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd, in: *Acta Politica*, 1994, nr. 29, pp. 309-334.
- Rosenthal, U., A. Docters van Leeuwen, M. van Eeten e.a., *Ambtelijke vertellingen*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Sabatier, P. en H. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning, an Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, 1993.
- Schuppers, K., *Rol van informatie van onderop in het lokale politiebeleid*, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Utrecht, 2007 (scriptie).
- Simon, H., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press, New York, 1976.
- Stone, D., *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Company, New York, 1997.
- Thijn, E. van en T. Cardoso Ribeiro, *De informatieparadox*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Throgmorton, J., Survey research as rhetorical trope: electric power planning arguments in Chicago, in: Fischer, F. en J. Forster (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London, 1993, pp. 117-144.
- Weick, K., *Sensemaking in Organizations*, Sage, Newbury Park, 1995.
- Weiss, C., Research and policy-making: a limited partnership, in: Heller, F. (red.), *The Use and Abuse of Social Science*, Sage Publications, London, 1986, pp. 214-235.
- Weiss, C., 'Policy research as advocacy: Pro and con', in: *Knowledge and Policy*, 1991, nr. 4, pp. 37-56.
- Yanow, D., *How does a Policy Mean?*, Georgetown University Press, Washington, 1996.