

# FRAGMENTERENDE FEITEN EN POLARI- SERENDE POLITIEK

## GEBUIK VAN SOCIAALWETENSCHAPPELIJKE KENNIS IN HET POLITIEKE DEBAT OVER INTEGRATIEBELEID

Welke rol speelt sociaalwetenschappelijke kennis in het politieke debat? Onderzoek naar het gebruik van wetenschap in de politiek richt zich vooral op natuurwetenschappelijke en veel minder op sociaalwetenschappelijke kennis. Onze analyse van politieke debatten over minderheden en integratie en interviews met (oud-) politici poogt het inzicht in de ontwikkeling van de rol van sociaalwetenschappelijke kennis in politieke debatten over de afgelopen dertig jaar te vergroten. Terwijl in de literatuur gesproken wordt van een gelijktijdige verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap concluderen wij in dit onderzoek dat er in de laatste dertig jaar sprake is van een politisering van het gebruik van wetenschap in de politiek. Dit proces kenmerkt zich door een toename van diversiteit aan bronnen van kennis in het debat, de mogelijkheid tot 'selectief winkelen', het strategisch omgaan met kennis en de brozer wordende autoriteit van wetenschappelijke kennis. Sociale wetenschappers die *truth to power* willen spreken, ondervinden dat alleen politici luisteren die de uitkomsten van het onderzoek onderschrijven.

**Wout Scholten en  
Albert Meijer**

W.M. Scholten MSc is afgestudeerd research master student aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.  
Dr A.J. Meijer is universitair hoofd- docent en onderzoeker aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

### Inleiding

Het gebruik van wetenschappelijke kennis in de politieke besluitvorming staat onder druk. Hoe zeker is de kennis die medische wetenschappers leveren over het inenten tegen baarmoederhalskanker? Hoe betrouwbaar is de kennis die wetenschappers produceren over klimaatverandering? Welke kennis en welk onderzoek kan gebruikt worden door politici en op welke manier? De opschudding die ontstaan is rond deze en andere onderwerpen heeft inmiddels geleid tot een serie publicaties over de rol van wetenschap in beleid en politiek (zie bijvoorbeeld: Bijker, Bal & Hendriks, 2009; Van der Sluis et al., 2010). Opvallend aan deze publicaties

is dat het vooral gaat over het gebruik van *natuurwetenschappelijke kennis* in de politieke besluitvorming. Zijn de druk en de kritiek op de wetenschap niet aanwezig bij *sociaalwetenschappelijke kennis*? Staat deze kennis altijd al ter discussie of zijn juist de verwachtingen minder hooggespannen?

De focus van de academische literatuur op natuurwetenschappelijke en niet-sociaalwetenschappelijke kennis doet de vraag rijzen hoe de relatie tussen sociale wetenschap en politiek ligt. Het klassieke idee is dat de wetenschap betrouwbare en bruikbare kennis voor de politieke besluitvorming moet leveren. Ofwel: *speaking truth to power* (Wildavsky, 1979). Hoe heeft deze idee zich ontwikkeld in het politieke debat? Kan sociaalwetenschappelijke kennis de basis vormen voor een politiek debat dat is gebaseerd op feitelijke inzichten? In dit artikel proberen wij door middel van een empirisch analyse van politieke debatten in de Tweede Kamer het inzicht in de relatie tussen sociaalwetenschappelijke kennisproductie en politieke besluitvorming te vergroten.

Het minderheden- en integratiedebat is bij uitstek een geschikte casus voor dit onderzoek, omdat het een politiek thema is waarbij met name sociale wetenschappen betrokken zijn, zoals antropologie en sociologie. Daarnaast is het minderheden- en integratiedebat een debat dat in de maatschappelijke discussie rondom het gebruik van wetenschap niet zonder aandacht is gebleven. In 2010 vroeg de PVV aan het kabinet om een onderzoek in te stellen naar de kosten van niet-westerse immigranten. Toen dat verzoek niet werd gehonoreerd besloot de partij het onderzoek aan een derde partij – onderzoeksbureau Nyfer – uit te besteden.

De uitkomsten hadden echter weinig effect en overtuigingskracht in de rest van de Tweede Kamer en de uitkomsten van het onderzoek werden zwaar bekritiseerd. In het maatschappelijk debat wordt naar aanleiding van dit voorval en andere voorvallen, zoals het PVV-onderzoek naar een terugkeer van de gulden en het CPB-onderzoek naar de effecten van bezuinigingen op het persoonsgebonden budget, zowel gepleit voor een betere en objectievere kennisvoorziening voor politici (een feitelijker debat) als voor een debat dat juist niet belemmerd wordt door feiten en cijfers (*fact free politics*). Passen deze

## Sociaalwetenschappelijke kennis als basis voor politiek debat?

reacties in een bredere trend waarin sociaalwetenschappelijke kennis de inzet vormt van politiek debat en zo ja, op welke manier?

Om de vragen over de relatie tussen wetenschappelijke kennis en politiek debat over het minderheden en integratiebeleid te beantwoorden hebben wij debatten in de Tweede Kamer van de afgelopen dertig jaar geanalyseerd. Centraal in onze analyse stonden twee patronen die bekend zijn uit de literatuur: politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek. In dit artikel geven we eerst aan wat er in de literatuur bekend is over deze patronen. Vervolgens presenteren we onze onderzoeksmethodologie en de resultaten van het empirisch

onderzoek. We eindigen dit artikel met conclusies over de relatie tussen sociaalwetenschappelijke kennis en politieke besluitvorming.

### **Politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek**

In de literatuur wordt benadrukt dat wetenschap en politiek elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden: er wordt gesproken over een gelijktijdige politisering van de wetenschap en een verwetenschappelijking van de politiek (Rutgers & Mentzel, 1999; Weingart, 1999; Liberatore & Functowicz, 2003). Om

tenschap (De Jong, 1999; Edwards, 1999; Hoppe, 1999; Rudel & Gerson, 1999; Rutgers & Mentzel, 1999; Weingart, 1999; Liberatore & Functowicz, 2003; Van Buuren & Edelenbos, 2004; Biesta, 2007; Haller & Gerrie, 2007; Brown, 2009; Bunders & Regeer, 2009; Healy, 2010; In 't Veld, 2010; Fresco, 2011).

Wetenschap wordt op die manier in toenemende mate gezien als een wereld van menselijk handelen, waarin falen, onzekerheden, discussie, (machts) strijd en betekenisgeving een duidelijke rol hebben. Dit idee van wetenschap staat tegenover het klassieke beeld van wetenschap waarin op systematische wijze betrouwbare en onbetwistbare kennis over een externe wereld wordt geproduceerd en daarmee inzicht geeft in hoe de wereld daadwerkelijk in elkaar zit.

De politisering van de wetenschap heeft belangrijke gevolgen voor het begrip 'waarheid' in de politiek. De waarheid is, enigszins gechargeerd, verworden van het objectieve product van de wetenschap, dat de wereld beschrijft zoals zij is tot een product dat in samenwerking tussen meerdere partijen gemaakt wordt en waarover onderhandeld wordt of kan worden. Kortom, de politisering van de wetenschap heeft ertoe geleid dat er niet meer zozeer gesproken wordt over een absolute waarheid, als wel over een consensus over de waarheid. Verschillende auteurs geven hier verschillende namen en nuances aan, zoals *shared truths* (Vasta, 2010), *negotiated knowledge* (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999), 'polderwaarheid' (Köbben, 2003) of 'knowledge co-creation' (Bunders & Regeer, 2009). De consensus over de waarheid zorgt ervoor dat wetenschap niet langer de enige betrouwbare bron van kennis in

## **Politisering van de wetenschap**

deze conclusies te kunnen interpreteren moeten we specifiek inzoomen op de twee kernpatronen: politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek. Diverse auteurs benadrukken echter dat de twee patronen niet los van elkaar gezien kunnen worden (Rutgers & Mentzel, 1999; Weingart, 1999; Liberatore & Functowicz, 2003).

De ontwikkeling die de politisering van de wetenschap wordt genoemd bestaat uit vijf onderling verbonden ontwikkelingen: 1) de autoriteit van wetenschappelijke kennis neemt af; 2) onzekerheden binnen de wetenschap krijgen meer aandacht; 3) universiteiten hebben hun monopolie op kennis verloren; 4) er is een toenemende druk voor wetenschappers om te publiceren en maatschappelijk nut te produceren en 5) er is een toenemende vraag naar een transparante, controleerbare en representatieve we-

de politiek is, maar slechts één van de vele bronnen van kennis.

Wanneer de focus wordt verschoven naar de politieke arena zien we dat de beïnvloeding ook de andere kant op gaat: er wordt dan gesproken van een verwetenschappelijking van de politiek. Ondanks dat de autoriteit van wetenschap lijkt af te nemen, is er in Nederland volgens In 't Veld (2010) in toenemende mate sprake van een kennisdemocratie. Het gebruik van wetenschappelijke kennis in de politiek en voor beleid neemt, kortom, toe. De klassieke reden voor politici en beleidsmakers om hun politiek en beleid te baseren op wetenschappelijke kennis is het willen overkomen als redelijk en rationeel. Rationeel handelen wordt als een deugd gezien en rationeel overkomen is belangrijk in de strijd om de kiezersgunst (Feldman & March, 1981). Daarnaast heeft een wetenschappelijke onderbouwing een legitimatiefunctie; wetenschappelijk onderbouwd politieke besluitvorming staat in die zin gelijk aan goede politieke besluitvorming (cf. Rutgers & Mentzel, 1999; In 't Veld, 2010).

Uitgaande van de claim dat rationele politieke besluitvorming legitiemere besluitvorming is, zou een toenemend gebruik van wetenschappelijke kennis tot meer legitimiteit moeten leiden. Voor deze claim is echter weinig steun te vinden (Rutgers & Mentzel, 1999; Weingart, 1999). Het is niet zo dat een sterke toename van het gebruik van wetenschap tot een grote toename in legitimiteit leidt. Het lijkt eerder zo te zijn dat een toename van het gebruik van wetenschap als effect heeft dat de waarde die wetenschap heeft voor de politieke besluitvorming afneemt. Het gebruik van wetenschap leidt zogezegd aan inflatie: alles wordt wetenschappe-

lijk onderbouwd, dus wat betekent dat nog? Deze ontwikkeling maakt het mogelijk dat het gebruik van wetenschap toeneemt terwijl de autoriteit van wetenschap afneemt.

Met deze twee nauw verbonden lenzen kan nu worden gekeken naar het politieke debat over het minderheden- en integratiebeleid. Een interessante vraag hierbij is of de geïdentificeerde patronen zich ook voordoen bij het gebruik van sociaalwetenschappelijke in plaats van natuurwetenschappelijke kennis.

### Onderzoekopzet

Met een analyse van Kamerdebatten beogen wij het inzicht in de rol van sociaalwetenschappelijke kennis in het politieke debat en hoe deze rol de afgelopen jaren is veranderd te vergroten. We concentreren onze analyse op een

## Wat betekent wetenschappelijke onderbouwing nog?

terrein dat de laatste jaren bij uitstek inzet is geweest van politiek debat. Doel van onze analyse is om de huidige situatie te plaatsen in een langere trend. Gaan Kamerleden nu anders om met sociaalwetenschappelijke kennis dan hun collega's dertig jaar geleden? Of heeft de sociale wetenschap nooit de status van 'echte kennis' bereikt? De gekozen tijdsperiode beperkt – zoals elke onderzoekskeuze – het inzicht. Op de langere termijn kan worden gesteld dat de aandacht voor wetenschappelijke kennis relatief nieuw is en past bij het vooruitgangdenken van na de oorlog. Onze analyse beperkt

zich tot de veranderingen die sinds 1974 hebben plaatsgevonden en een beschouwing van de langere termijn trends valt buiten de scope van onze analyse.

Daarbij maken we verder de aantekening dat er veel veranderd is in het politieke debat de afgelopen dertig jaar. Het geheel aan veranderingen (onder andere politieke verschuivingen, diverse benamingen voor het integratieprobleem, de omvang van de problematiek) dragen mogelijk bij aan de veranderingen van de rol van wetenschappelijke kennis voor politici. Met onze systematische analyse proberen we in beeld te brengen hoe de rol van sociaalwetenschappelijke kennis in de politiek zich heeft ontwikkeld zonder daarbij met harde bewijzen aan te tonen hoe dit te verklaren is. Onze conclusies zijn daarom een eerste aanzet tot een antwoord op dit grote vraagstuk zonder dat we met zekerheid kunnen zeggen dat er geen andere ontwikkelingen zijn geweest die hebben bijgedragen aan de veranderende rol van wetenschappelijke kennis.

We realiseren ons dat het integratiebeleid een bijzonder terrein is dat sterk is gepolariseerd. De conclusies van dit onderzoek kunnen daarom niet worden gegeneraliseerd naar al het gebruik van sociaalwetenschappelijke kennis in het politieke debat: de studie kan worden beschouwd als een *extreme case*. Deze case biedt inzicht in de rol van sociaalwetenschappelijke kennis in een beleidsterrein dat verder polariseert. Een historische analyse kan ons helpen de huidige situatie – bijvoorbeeld de discussie over het onderzoek van Nyfer – in een trend te plaatsen.

Er zijn twee manieren gebruikt om de data te verzamelen. Ten eerste hebben we een selectie gemaakt van (verslagen van) Tweede Kamerdebatten uit de periode 1974-2010. Midden jaren

zeventig van de vorige eeuw kwam de minderhedenproblematiek op de politieke agenda te staan en dit is daarmee het startpunt van de dataverzameling. De debatten zijn geselecteerd op basis van relevantie voor het onderzoek: ze gaan over integratie en wetenschap. Het uiteindelijke aantal gebruikte debatten is 114, waarvan 44 (verslagen van) commissievergaderingen, 63 plenaire vergaderingen en zeven andere soorten documenten. De debatten zijn vervolgens gescand op fragmenten die over wetenschappelijk onderzoek gaan en gecodeerd. Op basis van in totaal 455 gecodeerde fragmenten hebben we voorlopige conclusies getrokken.

Ten tweede zijn vijf (oud-)politici geïnterviewd. De interviews dienen om de voorlopige conclusies die uit de debatten kwamen, te toetsen bij mensen die de debatten (mee)gemaakt hebben. De (oud-)politici zijn in eerste instantie geselecteerd op ervaring in de Tweede Kamer en ervaring met het onderwerp. Daarnaast is een samenstelling van respondenten gezocht die recht doet aan de grote periode die dit onderzoek omvat en aan een zekere partijdiversiteit. De volgende vijf (oud-)politici zijn geïnterviewd:

- Bas van der Vlies, SGP-Kamerlid van 1981 tot 2010
- Gerrit Jan Wolffensperger, D66-Kamerlid van 1986 tot 1997
- Thanasis Apostolou, PvdA-Kamerlid van 1989 tot 2002
- Jan Rijpstra, VVD-Kamerlid van 1994 tot 2005
- Cora van Nieuwenhuizen, VVD-Kamerlid vanaf 2010

De (oud-)politici die wij hebben gesproken, bestrijken met hun Kamerervaring een periode van 1981 tot nu. Ze zijn allen in perioden van enkele jaren

of hun gehele periode als Kamerlid woordvoerder minderheden, immigratie en/of integratie geweest.

### Sociaalwetenschappelijk kennis in debatten over integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar

Allereerst hebben we gekeken naar de bronnen van wetenschappelijke kennis die gebruikt werden in politieke debatten (zie tabel 1). Van alle fragmenten uit de debatten die we geanalyseerd hebben, hebben we vastgelegd waar de kennis, die een politicus gebruikte, vandaan kwam (en indien niet duidelijk gelabeld als 'onbekend'). Opvallend is dat voor politici dat onderscheid tussen kennis van wetenschappelijke instellingen en kennis geproduceerd door andere instellingen slechts een minimale

rol speelt. Politici besteden in het debat slechts sporadisch aandacht aan kwaliteitsstandaarden van wetenschappelijk onderzoek, zoals betrouwbaarheid en

## Nauwelijks politieke aandacht voor kwaliteitsonderzoek

validiteit. De grens tussen wetenschap en niet-wetenschap vervaagt daardoor wanneer onderzoeken eenmaal in het politieke debat komen. Daarom zijn

	'74-'75 t/m '79-'80 (N=50)	'80-'81 t/m '89-'90 (N=130)	'90-'91 t/m '99-'00 (N=127)	'00-'01 t/m '09-'10 (N=148)
1. Wetenschappelijke adviesorganen (48%)	Wetenschappelijke adviesorganen (42%)	Wetenschappelijke adviesorganen (40%)	Wetenschappelijke adviesorganen (36%)	
2. Universiteiten (20%)	Onbekend (23%)	Onbekend (24%)	Commerciële onderzoeks- en adviesbureaus (25%)	
3. Belangenverenigingen (12%)	Overheid (17%)	Overheid (13%)	Parlement (17%)	
4. Onbekend (10%)	Universiteiten (13%)	Commerciële onderzoeks- en adviesbureaus (9%)	Onbekend (9%)	
5. Overheid (8%)	Belangenverenigingen (4%)	Universiteiten (8%)	Overheid (9%)	
6. Commerciële onderzoeks- en adviesbureaus (2%)	Parlement (1%)	Belangenverenigingen (4%)	Universiteiten (3%)	
7. Parlement (0%)	Commerciële onderzoeks- en adviesbureaus (0%)	Parlement (2%)	Belangenverenigingen (1%)	

**Tabel 1: Bronnen van kennis met de meeste aandacht per decennium. Van alle gecodeerde fragmenten is genoteerd van welke bron de kennis afkomstig is. Het percentage laat zien welk aandeel van het totaal aantal fragmenten uit de periode toegewezen kan worden aan de categorie.**

verschillende kennisbronnen meegenomen in de analyse.

De tabel laat een aantal ontwikkelingen zien. Ten eerste is en blijft de kennis van wetenschappelijke adviesorganen (WRR, SCP, CPB en diverse adviesraden) het populairst onder politici. Ten tweede blijkt dat de rol van

## Proliferatie van onderzoek nodigt selectief winkelen uit

universiteiten gestaag afneemt tot een marginale rol in het politieke debat en ook de rol van kennis van belangenverenigingen neemt sterk af. Met de dalende aandacht voor universitaire kennis en kennis van belangenverenigingen stijgt, ten derde, de aandacht voor parlementaire kennisproductie (parlementair onderzoek en onderzoek van het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer) en de aandacht voor onderzoek van commerciële onderzoeksorganisaties. Deze laatste categorie bevat een veelvoud aan organisaties en vergroot daarmee de diversiteit van de bronnen van kennis. Een respondent gaf aan dat deze 'proliferatie' aan onderzoeken politici de mogelijkheid biedt om 'selectief te winkelen' (zie ook Slob, 2004).

Een volgende vraag is wat de rol is van deze diversiteit aan rapporten in het politieke debat. Aan de hand van di-

verse fragmenten uit debatten die gaan over minderheden, integratie en wetenschappelijke kennis is te zien hoe de politieke ratio meer vat heeft gekregen op de rol van wetenschap in het integratiedebat. De fragmenten zijn voorbeelden van het algemene beeld dat is ontstaan uit onze debatanalyse en bevestigd door de respondenten.

Het eerste algemene beeld dat te onderscheiden is strekt zich uit over de periode 1974-1986. De periode kenmerkt zich door een zeer groot aantal verzoeken naar meer onderzoek over de minderhedenproblematiek. Het is duidelijk dat voor politici meer kennis van groot belang is: 'Hoe vaak zijn wij niet gestoten op het feit dat wij over te weinig onderzoeksgegevens beschikken? Er is bijzonder veel behoefte aan duidelijk onderzoek' (PvdA-Kamerlid Molleman over de op te richten Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM), Handelingen TK, 1977-1978, p. 597). De waardering voor wetenschappelijke kennis in het debat is dan ook hoog. Het volgende fragment laat zien dat naast die waardering, voor onder andere het inzicht geven, de grootste zorg van Kamerleden is dat het onderzoek niet vertaald wordt naar beleid:

'Wat het onderzoek betreft, waarderen wij de vele activiteiten. Die zijn zeker dringend nodig om een beter inzicht te krijgen in de problematiek. Er liggen nu verscheidene onderzoeksresultaten op tafel. In alle eerlijkheid merk ik op dat het niet altijd duidelijk is wat daarmee wordt gedaan. Natuurlijk duurt de formulering van het beleid, gebaseerd op onderzoeksgegevens, altijd wel even, maar wij hebben de indruk dat de vertaling in concrete maatregelen nu toch wel achterblijft.' (CDA-

Kamerlid Krajenbrink, Handelingen TK, 1985-1986, p. 17-18).

Veel politici namen de kennis die zij gebruikten aan als waarheid en confronteerden daar het kabinet mee. De kwaliteit van het rapport stond niet ter discussie, wel de omzetting naar beleid. Dit begint te veranderen bij een belangrijk WRR-rapport in 1989 ('Allochtonenbeleid'). In de debatten rondom dit onderzoek, die begonnen rond 1987, wordt voor partijen buiten het politieke midden het doen van onderzoek onderwerp van het politieke spel. Vooraf werden door de PSP harde opmerkingen gemaakt over het onderzoek:

'Wat te denken van de brutaliteit waarmee werd aangekondigd dat een advies gevraagd zal worden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de uitvoering van het minderhedenbeleid, omdat het kabinet constateert dat het uitgestippelde beleid sinds de minderhedennota in 1983 niet heeft gewerkt? Alsof het heel gewoon is weer een advies vragen, weer uitstel van een zaak waarvan men heel goed weet dat jarenlang stapels adviezen, onderzoekresultaten, andere politieke opvattingen heel bewust genegeerd zijn. Het kabinet heeft al die jaren niets gedaan, behalve pappen en nathouden omdat de positie van migranten in de Nederlandse samenleving het kabinet volkomen onverschillig laat.' (PSP-Kamerlid Van Es, Handelingen TK, 1987-1988, p. 5-112).

Het raadplegen van de wetenschap werd hier voor het eerst duidelijk gezien als een politieke, strategische daad. Toch onderschrijft in die tijd het groot-

ste deel van de Tweede Kamer nog het belang van wetenschap. Na publicatie van het rapport waren de initiatoren van het onderzoek, waaronder het CDA en de VVD, uitgesproken tevreden over het rapport:

'De CDA-fractie is blij met dit doorwrochte rapport waarin scherp wordt geanalyseerd en waarin veel behartigenswaardige adviezen worden gegeven' (CDA-Kamerlid Krajenbrink, Handelingen TK, 1989-1990, p. 48-2).

'De VVD beoordeelde het rapport van de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, "Allochtonenbeleid" geheten, in grote lijnen positief' (VVD-Kamerlid Wiebenga, Handelingen TK, 1989-1990, p. 48-20).

## Politici houden niet van onwelgevallig onderzoek

Het ter discussie stellen van wetenschappelijke kennis neemt in de decennia daarna toe en ook de partijen in het politieke midden worden kritischer over rapporten. Wat we zien, is een toenemende kritiek op wetenschappelijke kennis, maar deze kritiek wordt enkel geuit wanneer de onderzoeksresultaten niet overeenkomen met het politieke standpunt van een politicus. Het meest treffende voorbeeld is de reactie van VVD-Kamerlid Hirsi Ali op het zogenaamde bronnenonderzoek dat onderdeel uitmaakte van het parlemen-



taire onderzoek naar het integratiebeleid in 2004 (commissie-Blok). Dat bronnenonderzoek werd uitgevoerd door het wetenschappelijke Verwey-Jonker Instituut. De conclusie van het onderzoek dat de integratie, ondanks het integratiebeleid, deels succesvol is, kwam niet overeen met het standpunt van de VVD. Die partij had (net zoals de LPF en het CDA) vóór de publicatie van de onderzoeksconclusies de integratie al als mislukt verklaard (Van der Laan, 2004). Vervolgens richt Hirsi Ali zich op het onderzoeksproces en de objectiviteit en onafhankelijkheid van het Verwey-Jonker Instituut:

‘Wie goed onderzoek wil doen, moet kritisch zijn over zijn bronnen. De commissie heeft het bronnenonderzoek uitbesteed aan het Verwey-Jonker Instituut; 80 procent van het budget is daaraan uitgegeven. Het gaat om een instituut met medewerkers die zitting hebben in adviescommissies van de overheid en in een adviescommissie die door de overheid wordt gesubsidieerd, en met een ex-directeur met twee petten op. Het Verwey-Jonker Instituut is dus op zijn minst omstreden.’ (Handelingen TK, 2003-2004, p. 63-4103).

Het is kenmerkend voor de rol van de wetenschap in het politieke debat in deze periode dat een politicus probeert de conclusies van een onderzoek in diskrediet te brengen door zich te richten op het onderzoeksproces. De inhoudelijke kritiek blijft daarbij achter, zoals PvdA-Kamerlid Dijsselbloem probeert duidelijk te maken in een reactie op Hirsi Ali:

‘[U zegt dat] de commissie een bepaald onderzoek niet door een

bepaalde organisatie had moeten laten uitvoeren omdat het dan bij voorbaat niet deugt. U hebt duidelijk geen antwoord gegeven op mijn vraag over wat uw inhoudelijke kritiek op dit rapport is.’ (Handelingen TK, 2003-2004, p. 63-4104).

De strategie van het bekritisieren van onwelkome onderzoeken en prijzen van welkome onderzoeken is in de jaren '00 steeds vaker te zien. Hoewel wij eerder beschreven dat voor politici de grens tussen wetenschap en niet-wetenschap vervaagt, proberen politici met deze strategie toch een onderscheid te maken tussen bruikbare en niet-bruikbare kennis. Het selectief toepassen daarvan richt zich echter voornamelijk op de objectiviteit en onafhankelijkheid van een onderzoek en niet op geavanceerdere wetenschappelijke kwaliteitsstandaarden.

Dat het niet alleen gaat om een selectief toenemende, negatieve kritiek op onderzoeken bewijst D66-Kamerlid Pechtold in een reactie op een WRR-rapport (2006), waarin hij het onderzoek prijst. De conclusie van het onderzoek dat islamitisch activisme ook positieve kanten heeft, ligt in de lijn van de standpunten van D66:

‘Ik ben blij met dit rapport. Eindelijk nuance, eindelijk het grote perspectief en de langere adem die zo broodnodig zijn.’ (Handelingen TK, 2006-2007, p. 93-5277).

In de verdwijnende consensus over de integratiewerkelijkheid komt ook de autoriteit van de wetenschap onder druk te staan. De gevolgen voor het politieke debat zijn aanzienlijk en dat komt met name omdat de twee ontwikkelingen elkaar versterken. Welke uitwerking een gebrek aan een doel en

definitie van integratie heeft voor het omgaan met wetenschappelijke kennis laat VVD-Kamerlid Hirsi Ali zien in een debat over de commissie-Blok:

‘Integratie is nooit eenduidig gedefinieerd, in die zin dat de hele Kamer het daarover eens was. Er is grote commotie en onenigheid ontstaan over het onderwerp. Vervolgens is er een commissie samengesteld om onderzoek te doen, die is opgezaald met de vragen die ik zojuist heb genoemd. “Welk integratiebeleid kende Nederland?” Dat vond ik een karikatuur, niet alleen van de commissie maar van de hele Kamer. Iets wat niet is gedefinieerd en waarover geen consensus bestaat, wordt onderzocht.’ (Handelingen TK, 2003-2004, p. 63-4103).

Iets wat niet is gedefinieerd en waarover geen consensus bestaat, wordt onderzocht en dat maakt het onderzoek praktisch waardeloos. Elke politicus kan met zijn of haar eigen definitie van integratie invulling geven aan onderzoeken over integratie, omdat er geen politieke consensus is over het doel en de definitie. Wetenschappelijke kennis zonder politieke consensus dreigt om die reden haar ideale rol in de politiek – inzicht geven, bespreekbaar maken en beleid vormen – in toenemende mate niet te kunnen waarmaken.

Daarnaast werkt het ook andersom: het in toenemende mate gebruiken en kunnen gebruiken van verschillende wetenschappelijke onderzoeken en tegenstrijdige informatie versterkt een diversiteit aan politieke standpunten om die reden dat meerdere politieke standpunten onderbouwd kunnen worden. Het gebrek aan consensus over de integratiewerkelijkheid maakt het op die manier mogelijk dat er een groei-

ende dissensus over het politieke doel ontstaat.

In de theorie wordt gesproken van een afnemende autoriteit, maar wij willen eerder spreken van een broos geworden autoriteit. Een broze autoriteit bestaat uit het gezag dat de wetenschap heeft voor de ene politicus en tegelijkertijd van geen autoritaire waarde is voor de andere politicus. Dit is te omschrijven als een verlies aan autoriteit, maar de nuance dat sommige wetenschappelijke kennis voor sommige politici van grote waarde is voor hun betoog ontbreekt daarin. In de voorbeelden hier voor komt dit naar voren.

Samenvattend zien we dat de mogelijkheid tot selectief winkelen in wetenschappelijke kennis, het politieke primaat in het omgaan met wetenschap en de broze autoriteit dicht bij elkaar liggen en elkaar versterken. Het verlies aan consensus speelt zich af in de politiek rondom de integratiewerkelijkheid, maar ook in de politieke doelen en definities omtrent de integratie van minderheden. Niet alleen blijkt dit uit eerdere onderzoeken, maar ook uit de gesprekken met (oud-)politici. Unaniem bevestigden zij dat in de jaren '00 de relatief brede consensus die er bestond over integratie door middel van emancipatie, participatie en later inburgering overgegaan is in een dissensus die zich richt op de sociaal-culturele aspecten van integratie. De discussie over het Nyfer-onderzoek naar de kosten van migratie is daarmee geen incident maar past duidelijk in de ontwikkeling van de afgelopen decennia.

### **Geen fact-free politics maar fragmenterende feiten**

Ons onderzoek laat zien dat – binnen een geheel aan verschuivingen in politiek en samenleving – de wetenschap sinds de jaren zeventig van de vorige

eeuw steeds minder autoriteit heeft om de politiek een leidend beeld van de integratiewerkelijkheid op te dringen. Tegelijkertijd zien we dat politici in toenemende mate strategisch en met een politieke ratio omgaan met wetenschappelijke kennis. Dit strategisch gebruik vindt plaats in een politieke werkelijkheid waarin een politieke consensus over het doel en definitie van integratie, sociaaleconomische emancipatie en participatie met behoud van eigen cultuur, is veranderd in een dissensus over de vraag in hoeverre sociaal-culturele integratie gehaald moet en kan worden. Deze twee ontwikkelingen versterken elkaar. Een gebrek aan consensus over het basisbegrip integratie zorgt ervoor dat onderzoeken per definitie subjectief zijn, omdat daarin gekozen moet worden voor een bepaalde definitie en doel van integratie, of politici zullen hun eigen interpretatie van de basisbegrippen gebruiken. Deze verandering moeten we begrijpen tegen een achtergrond van toenemende aantallen migranten en afnemende maatschappelijke acceptatie voor migratie. Wetenschap boet in aan gezag en verschillende partijen gebruiken verschillende (interpretaties van) wetenschappelijke kennis. Een gebrek aan consensus over de integratiewerkelijkheid zorgt er op haar beurt voor dat verschillende politieke posities en standpunten gemakkelijker ingenomen en onderbouwd kunnen worden. Politieke dissensus wordt op die manier gefaciliteerd door dissensus over wetenschappelijke kennis en politieke dissensus voedt de productie van een variëteit aan soorten van kennis. Wanneer we de uitkomsten van dit onderzoek naar gebruik van sociaal-wetenschappelijke kennis in politieke debatten vergelijken met analyses van gebruik van natuurwetenschappelijke

kennis (Bijker, Bal & Hendriks, 2009; Van der Sluis et al., 2010) zien we vooral overeenkomsten. Ten eerste zien we in beide gevallen dat gezaghebbende instituten zoals de Gezondheidsraad, de RIVM, het IPCC en de WRR steeds minder gezaghebbend worden. Ten tweede zien we ook dat tegenstanders van dominante werkelijkheidsdefinities zoeken naar alternatieve kennisproducenten die hun de werkelijkheidsdefinitie kunnen leveren die past bij hun ideologische opvatting. Ten derde leidt dit ertoe dat er geen gedeelde werkelijkheidsdefinitie is die de basis kan vormen voor een politiek debat.

Een interessant verschil tussen de discussie over de rol van natuurwetenschappelijke kennis en sociaalwetenschappelijke kennis in het politieke debat is dat het ontbreken van overeenstemming als minder problematisch lijkt te worden beschouwd. De autoriteitsclaim van sociaal wetenschappers is minder sterk en een variëteit aan wetenschapsopvattingen wordt breed beschouwd als een kenmerk van de sociale wetenschappen. Er ontbreekt een centraal paradigma. De variëteit aan perspectieven lijkt zich nu echter ook sterker voor te doen in de natuurwetenschappen, tenminste als het gaat om terreinen als klimaat en vaccinaties. Vaak wordt gesteld dat de sociale wetenschappen pas volwassen zijn als ze dezelfde kracht hebben als de natuurwetenschappen. Wellicht is het eigenlijk andersom: de natuurwetenschappen worden pas volwassen als ze net zo omstreden en gepolitiseerd zijn als de sociale wetenschappen. De analyse laat zien dat evidence-based politics een illusie is. Gebruik van wetenschappelijke kennis geldt steeds meer als een rookgordijn. Politici willen uitsralen niet ideologisch maar rationeel te handelen en beroepen zich daarom

op 'kennis'. En een dergelijke onderbouwing is geen probleem zolang er voldoende kennisproducenten zijn die kennis kunnen leveren om een variëteit aan opvattingen te onderbouwen. Fragmenterende kennis en polariserende politiek vormen een vruchtbare kongsi. De PVV luistert naar Nyfer en Groen-Links naar de WRR. Politiek is niet zo zeer *fact-free* als wel gebaseerd op feiten die op maat worden aangeleverd door verschillende kennisproducenten. Niet het gebrek aan feiten lijkt het dominante probleem als wel het gebrek aan gedeelde feiten. Sociale wetenschappers die *truth to power* willen spreken krijgen uitsluitend gehoor van degenen die zich kunnen vinden in deze waarheid.

## Literatuur

- Biesta, G. (2007). Towards the knowledge democracy? Knowledge production and the civic role of society. *Studies in Philosophy of Education*, 23, 467-479.
- Bijker, W.E., Bal, R., & R. Hendriks (2009). *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brown, M.B. (2009). *Science in Democracy. Expertise, Institutions, and Representation*. Cambridge/London: The MIT Press.
- Bunders, J.F.G., & B.J. Regeer (2009). *Knowledge co-creation: Interaction between science and society*. Den Haag: RMNO/Amsterdam: Athena Institute.
- Buuren, A. van, & J. Edelenbos (2004). Why is joint knowledge such a problem? *Science and Public Policy*, 31(4), 289-299.
- Edwards, A. (1999). Scientific expertise and policy-making: the intermediary role of the public sphere. *Science and Public Policy*, 26(3), 163-170.
- Feldman, M.S., & J.G. March (1981). Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 171-186.
- Fresco, L. (2011). Emotie is verworden tot bron van kennis. *De Volkskrant*. 28 maart.
- Haller, S.F., & J. Gerrie (2007). The role of science in public policy: higher reason or reason for hire? *Journal for Agricultural and Environmental Ethics*, 20, 139-165.
- Handelingen Tweede Kamer (1977-1978). 2<sup>e</sup> vergadering. Den Haag: Tweede Kamer; 567-644.
- Handelingen Tweede Kamer (1985-1986). 17<sup>e</sup> vergadering: *Bijzondere commissie voor het Minderhedenbeleid*. Den Haag: Tweede Kamer; 17-1-17-27.
- Handelingen Tweede Kamer (1987-1988). 5<sup>e</sup> vergadering. Den Haag: Tweede Kamer; 5-71-7-227.
- Handelingen Tweede Kamer (1989-1990). 48<sup>e</sup> vergadering: *Vaste Commissie voor het minderhedenbeleid*. Den Haag: Tweede Kamer; 48-1-48-72.
- Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 63<sup>e</sup> vergadering. Den Haag: Tweede Kamer; 63-4093-63-4150.
- Handelingen Tweede Kamer (2006-2007). 93<sup>e</sup> vergadering. Den Haag: Tweede Kamer; 93-5260-93-5319.
- Healy, S. (2010). Post-normal science in postnormal times. *Futures*, 43, 202-208.
- Hoppe, R. (1999). Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'. *Science and Public Policy*, 26(3), 201-210.
- Jong, M. de (1999). Institutionalised criticism: the demonopolisation of scientific advising. *Science and Public Policy*, 26(3), 194-199.
- Köbben, A.J.F. (2003). *Het gevecht met de engel. Over verheffende en minder verheffende aspecten van het wetenschapsbedrijf*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Laan, C. van der (2004). Ook CDA heeft commissie niet nodig. *Trouw*. 15 januari.
- Liberatore, A., & S. Funtowicz (2003). 'Democratising' expertise, 'expertising' democracy: what does this mean and why bother? *Science and Public Policy*, 30(3), 146-150.
- Rudel, T.K., & J.M. Gerson (1999). Postmodernism, Institutional Change, and Academic Workers: A Sociology of Knowledge. *Social Science Quarterly*, 80(2), 213-228.
- Rutgers, M.R., & M. Mentzel (1999). Scientific expertise and public policy: resolving paradoxes? *Science and Public Policy*, 26(3), 146-150.
- Slob, M. (2006). Zeker weten. In gesprek met politici, bestuurders en wetenschappers over omgaan met onzekerheid. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Sluijs, J.P. van der, Van Elst, R., & M. Riphagen (red.) (2010). *Ruimte voor klimaatdebat. Zicht op interactie tussen klimaatpolitiek, wetenschap en media*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Tweede Kamer (2004). *Onderzoek Integratiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 9, Den Haag: Tweede Kamer.
- Vasta, S. (2010). A New 'Essential Tension' for Rationality and Culture. What Happens if Politics Tries to Encounter Science Again. *Axiomathes*, 20, 129-143.
- Veld, R.J. in 't (2010). *Kennisdemocratie. Opkoment Stormtij*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Weingart, P. (1999). Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*, 26(3), 151-161.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown & Co.
- WRR (1989). *Alloctonenbeleid*. Den Haag: Sdu.
- WRR (2006). *Dynamiek in islamitisch activisme*. Amsterdam: Amsterdam University Press.