

De onmacht van deskundigen

Oud-minister Netelenbos schijnt te hebben gezegd dat het tijdens de ontwikkeling van de Betuwelijn handig was dat er zo'n grote stapel onderzoeksrapporten met variërende uitkomsten lag. Daar kon ze in grasduinen en selecteren wat in haar kraam te pas kwam. Ook bij andere grote infrastructurele projecten worden kritische rapporten van wetenschappers en onderzoeksbureaus vaak zonder meer terzijde geschoven. Als het parlementaire onderzoek van de commissie Duivesteijn iets heeft duidelijk gemaakt, dan is het wel dat het respect van de overheid voor deskundigheid tot vrijwel nul is gereduceerd.

MICHEL DE VRIES

Het smeüige proces van de onderzoekscommissie Infrastructuurprojecten presenteert een interessant theoretisch probleem met betrekking tot de invloedspositie van experts. Volgens de theorie van de technocratie wint de rol van experts en technocraten namelijk aan belang. Gegeven de complexiteit van hedendaagse vraagstukken zou hun inbreng onmisbaar zijn en hun invloed bij het nemen van beslissingen steeds groter worden. Nu blijkt het tegendeel het geval. Zelfs bij zeer complexe vraagstukken blijken politici en direct belanghebbenden een doorslaggevende stem te hebben. Daarbij lijken technische onderzoeksrapporten slechts te dienen ter ondersteuning van reeds ingenomen standpunten van de opdrachtgever. Als het al eens gebeurt dat zulk onderzoek tot een ongewenste conclusie komt, wordt het als ondeugdelijk en onbruikbaar terzijde gelegd. Hoe is dit te verklaren? Is de theorie over technocratie onjuist? Of is het aan het gedrag van de deskundigen zelf te wijten dat zij falen in het afdwingen van respect en invloed waarmee zij volgens de theorie steeds meer bedeeld zouden moeten worden?

Om die vraag te kunnen beantwoorden moet eerst een aantal daaraan gerelateerde deelvragen worden beantwoord. Daarom wordt eerst ingegaan op de vraag hoe de theorie over technocratie zich heeft ontwikkeld. Deugt die theorie wel? Daarna wordt ingegaan op de vraag wat deskundigen feitelijk doen. Doen zij wel wat zij verondersteld worden te doen? En als dat niet het geval is, gaat dan wellicht daarin de verklaring schuil voor het geconstateerde probleem? Ten slotte zal een voorlopige verklaring worden gegeven voor het feit dat de positie van deskundigen ondergeschikt in plaats van dominant is geworden.

Theorie van technocratie

De theorie over technocratie heeft betrekking op personen en processen, empirische trends en normatieve oordelen over de invloed van deskundigheid in beleidsprocessen.

In Brints boek 'In an Age of Experts' uit 1994 wordt een deskundige omschreven als iemand wiens autoriteit, in tegenstelling tot die van politici, is gebaseerd op kennis in plaats van op belangenbehartiging en de omvang van de groep wiens belangen worden behartigd. Het is een hoogopgeleide professional werkzaam in: (a) publieke of private institutionele domeinen op basis van een vast salaris of contract, (b) een domein waarin wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan of (c) domeinen waarin culturele, informatie, medische, juridische of onderwijsdiensten worden aangeboden.

De vraag is wat hun invloed is in beleidsprocessen. Sommige theoretici veronderstellen dat door de toegenomen complexiteit van hedendaagse problemen deze niet langer kunnen worden opgelost door te delibereren en te overleggen in een soort poldermodel. Het aantal variabelen, de variërende samenhang ertussen, de dynamiek hierin en de hoeveelheid informatie waarover men moet beschikken is simpelweg te groot geworden en vraagt om deskundigen die onafhankelijk van deelbelangen hun kennis inzetten en analyses maken om de optimale oplossing te vinden. Politici en belangenbehartigers zijn niet of nauwelijks in staat de technische details te begrijpen, noch om de effecten van beslissingen te overzien en daarom steunen zij in toenemende mate op zulke deskundigen. Daardoor worden zij ook in toenemende mate van hen afhankelijk. Deze voortschrijdende ontwikkeling leidt tot technocratische besluitvormingsprocessen en een 'meritocratie': een samenleving waarin de hoogst opgeleiden de dienst uit maken. Bovendien is het gebruik van expertise door besluitvormers een normatief ideaal geworden.

Is dat een positieve ontwikkeling, omdat het de irrationele, ineffectieve en inefficiënte aspecten van politieke besluitvormingsprocessen uitbant en omdat het

Containerterminal Afrikahaven in Amsterdam wacht op berekende tonnen overslaggoederen. Verwachte werkgelegenheid blijft uit. (Foto Rogier van der Groep)



de mogelijkheid schept om ideologisch bepaalde conflicten te vervangen door instrumenten die tot betere uitkomsten leiden? Of zijn er gevaren verbonden aan een tanende betekenis van democratie en de vervagende invloed van politiek waarin tegengestelde belangen en macht centraal staan?

De meningen zijn verdeeld, maar de meeste theoretici zijn het er over eens dat de trend van toenemende technocratie als echt en onomkeerbaar moet worden gezien. Een aantal argumenten daarvoor is ook ontegenzeggelijk juist. Steeds meer mensen zijn opgeleid aan een hogeschool of universiteit. Een groeiend aantal deskundigen werkt voor of binnen de overheid wat blijkt uit de toename van denktanks, adviesbureaus, adviesraden en planbureaus. Bovendien is er een groei van het aantal, voor leken vaak onbegrijpelijke technische rapporten waarmee beleidsprocessen worden ingezet. Zulke rapporten zijn niet alleen belangrijk vanwege de complexiteit van beleidsvraagstukken, maar ook vanwege de toenemende vraag naar en wens tot transparantie. Taylors oude idee over 'scientific management': het rationaliseren van (beleids)processen en daardoor rationalisering van de samenleving als geheel, is nu door de technologische vooruitgang mogelijk geworden.

Kritiek

Hoewel de theorie op het eerste gezicht waarschijnlijk is, is niet iedereen overtuigd. Recentelijk is veel literatuur verschenen waarin tegenargumenten worden geformuleerd. Professionals zouden de politieke macht ontberen die nodig is om invloed uit te oefenen. Er bestaan geen samenlevingen waarin wetenschappelijke of technologische kennis voldoende grond biedt voor morele of legale autoriteit. Technische analyses doen iemand niet van standpunt veranderen. Externe factoren, crises bijvoorbeeld, hebben een sterkere invloed op de publieke opinie en deskundigen hebben slechts invloed voor zover hen dat door politici wordt toegekend.

En dat hebben de deskundigen aan zichzelf te danken. Men zou zich moeten baseren op substantiële rationaliteit om zo, geleid door het algemeen belang en het principe van 'noblesse oblige', tot houdbare argumentaties te komen. In plaats daarvan is er in de afgelopen eeuw een attitude ontstaan waarbij de meerwaarde van deskundigheid steeds

meer wordt afgemeten aan de marktwaarde. Er is sprake van een zogenoemde 'marketisation of professionalism'. Niet langer staat de respectabele bijdrage aan de samenleving als geheel centraal, maar de mate waarin kennis kan worden verhandeld aan belanghebbenden. Organisaties nemen deskundigen in dienst om hun de specifieke organisatiegebonden belangen te laten behartigen. Door daaraan mee te doen hebben de deskundigen hun eerstgeboorterecht verkocht voor een bordje linzen. Deze ontwikkeling heeft tot de teloorgang van de invloed van onafhankelijke kennis geleid. Politici zijn niet afhankelijk geworden van deskundigen, maar omgekeerd: deskundigen zijn afhankelijk geworden van opdrachtgevers die bereid zijn te betalen voor hun kennis. Hun invloed is ingekapseld door institutionele belangen waarmee onderzoeksresultaten en aanbevelingen niet in strijd mogen zijn. Bovendien getuigt het van naïviteit als deskundigen politiek applaus voor hun ideeën zien als een signaal van rationaliteit in plaats van politiek ge- of misbruik.

Wat doen deskundigen?

Het debat rond de invloed van deskundigen maakt de vraag wat experts eigenlijk doen relevant. Het meest voor de hand ligt dat zij een uitweg bieden voor problemen en die zodoende helpen oplossen. Vanuit de deskundigen gezien is dat ook het enig mogelijke antwoord. Maar in de recente literatuur wordt een ander beeld geschetst.

Deskundigen dragen een standaard aan of legitimeren reeds genomen besluiten. Standaardisatie vormt een krachtig instrument als de samenhang tussen verschillende landen en regio's steeds hechter wordt. De overeenkomst tussen mensen en organisaties die geografisch ver van elkaar verwijderd zijn, kan zo worden vergroot. Dit gebeurt onder meer door internationale organisaties. Het was goed zichtbaar in het transformatieproces in de kortgeleden tot de Europese Unie toegetreden Midden-Europese staten. Onder het mom van 'one size fits all': als het hier werkt, werkt het overal, zijn die landen overspoeld met deskundigen uit het Westen die dezelfde procedures wilden invoeren die in hun eigen land gebruikelijk zijn. Franse experts pleitten voor bureaucrativering en centralisatie van de bestuurlijke organisatie, terwijl Amerikaanse



Metrotraject Noord/Zuidlijn Amsterdam in aanbouw. Ook hier waren de geleerden het niet over eens. (Foto Rogier van der Groep)

experts vanuit hun achtergrond juist decentralisatie voorstelden. De ontvangers van die informatie werden bijkans gek van de vele, vaak tegenstrijdige adviezen, die hun ongevraagd werden opgedrongen door de door de Europese Unie betaalde experts wier enige legitimiteit het verspreiden van het idee van de vrije markt was.

Het tweede kenmerk van deskundigen is dat zij onderzoek doen in opdracht van organisaties die daarnaar vragen. Die organisaties stellen soms politieke vragen waarop wetenschappelijk onderzoek geen objectief antwoord kan bieden. Maar in plaats van te zeggen dat onderzoek haar grenzen kent, is de neiging veeleer om de eigen hand te overspelen. Dat is mogelijk doordat vrijwel elke controle op onderzoeksdesigns voor opdrachtonderzoek ontbreekt. Er zijn wel begeleidingscommissies, maar die ontberen vaak methodologische kennis en zijn vooral samengesteld om de belangen van de opdrachtgever te behartigen en niet om de kwaliteit van het onderzoek in de gaten te houden. Men kan beweren dat die controle ook niet nodig is, omdat het deskundigen zijn die onderzoek doen. De kwaliteit van veel opdrachtonderzoek doet echter anders vermoeden. Een wetenschappelijke opleiding blijkt nauwelijks een garantie voor adequaat onderzoek. Vaak ontbreekt een concrete onderzoeksvraag, is er nauwelijks duidelijk wat de



validiteit en betrouwbaarheid van de indicatoren is en staan aanbevelingen los van de uitkomsten van het onderzoek. Milieu Effect Rapportages (MER's) zijn daarvan een goed voorbeeld. Men geeft niet alleen aan hoeveel geluid een spoorlijn bijvoorbeeld produceert, wat de kosten zijn en hoeveel natuur daarvoor moet wijken, maar ook wat het relatieve belang is van geluid, natuurverlies en financiële kosten. Wetenschappelijk zijn er nauwelijks oplossingen voor de vraag hoe je het belang van criteria moet wegen, maar uit de hoeveelheid MER's blijkt dat onderzoeksbureaus met al hun deskundigen zich daar weinig van aantrekken. Die deskundigen pretenderen meer dan zij kunnen waarmaken. En dat geldt niet alleen voor zulk onderzoek. Het is al veel vaker betoogd, maar het kan klaarblijkelijk niet vaak genoeg worden gezegd: het is niet zo dat onderzoek alles vermag. Onderzoek kan niet verschillende belangen op één lijn brengen, het kan geen uitsluitel geven over wat het echte beleidsprobleem is en het kan niet aangeven wat het doel van het beleid zou moeten zijn.

Bovendien moet onderkend worden dat onderzoek feilbaar is. Analyses worden soms gedaan op basis van gebrekkige informatie, zijn vaak oppervlakkig en gekleurd en niet zelden gericht op het ondersteunen van datgene waartoe machthebbers al besloten hebben.

Ook is meestal sprake van tijdsdruk en onvoldoende middelen. Opdrachtonderzoek is vaak een onmogelijke opdracht. Empirisch onderzoek heeft nog steeds een grote reputatie. Men is nog steeds geneigd te zeggen: "Het is onderzocht dus is het zo." Maar die bereidheid neemt in snel tempo af. Parlementair onderzoek, zoals dat van de commissie Duivesteijn, draagt daartoe bij, maar is niet de oorzaak. Die ligt bij de onderzoekers zelf die voor geld bereid zijn hun onderzoeksresultaten aan te passen aan de belangen van de opdrachtgever en hun hand te overspelen.

Zou het een oplossing zijn als deskundigen een politiek bewustzijn opbouwen, minder naïef worden en leren inzien hoe hun inbreng wordt ge- en misbruikt in het politieke spel? Als het een individueel probleem zou zijn wellicht wel, maar het gaat om een structureel probleem. Een probleem dat steeds groter wordt, omdat veel instellingen - inclusief de universiteiten - dit type deskundigheid propageren. Het is dus maar de vraag of zij daar goed aan doen. Hetzelfde geldt kan namelijk ook op een andere wijze worden verdiend. Bijvoorbeeld door het controleren en beoordelen van de validiteit en betrouwbaarheid van de expertise die wordt ingebracht in beleids- en organisatieprocessen. Het betreft dan deskundigheid op metaniveau, via contra-expertises en het zitting nemen in begeleidingscommissies. Daarmee vermijd je dat je als wetenschapper gevraagd wordt een positie in te nemen in een politiek strategisch spel en kun je vanuit een onafhankelijker positie zulke processen observeren en de irrationaliteit ervan aan het licht brengen. Let wel, het gaat niet om het onbereikbare ideaal van een objectieve, neutrale rol, maar wel om het vermijden van elke schijn van belangenverstrengeling.

Michiel de Vries is als bestuurskundige verbonden aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuurselectie

- Bell, D. (1960) *The end of Ideology*. New York: Free Press.
- Brint, S. (1994) *In an Age of Experts. The Changing role of professionals in politics and public life*. Princeton: Princeton UP.
- Brunsson, N & B. Jacobsson (eds.) (2000) *A world of standards*. Oxford: University Press.
- Ellul, J. (1964) *The Technological Society*. New York: Vintage Books.
- Illich, I. (1975) *Disabling Professions*. Londen: Boyars.
- Nelkin, D. (ed.) (1992) *Controversy: Politics of Technical Decisions*. Londen: Sage.
- Wilding, P. (1982) *Professional Power and Social Welfare*. Londen: Routledge.
- Young, M. (1958) *The Rise of meritocracy 1870-2033*. Londen: Thames & Hudson.