

COLUMN

Is het erg als politici niet luisteren?

*Lars Dorren**

Als het in het publieke debat gaat over het gebruik van kennis in beleid, is de toon vaak pessimistisch. Van bestuurders wordt gezegd dat ze niet genoeg naar hun adviseurs luisteren, ze zouden ondanks voorliggende feiten irrationele keuzes maken en rapporten ongelezen in de spreekwoordelijke bureaula laten verdwijnen. Deze teneur kenmerkt niet alleen het publieke debat zoals dat in de media te volgen is, maar is ook kenmerkend voor de manier waarop er door de – vaak ambtelijke – producenten van kennis voor beleid over het gebruik van hun werk wordt gesproken. Hieruit spreekt een idee over de relatie tussen kennis en beleid dat vanuit beleidswetenschappelijk perspectief wat ouderwets lijkt. We weten immers al geruime tijd dat onderzoek niet alleen wordt gebruikt om te bepalen hoe beleid eruit moet zien (Nickerson, 1998; Weiss, 1979). Politici lezen onderzoeken ook in hun zoektocht naar politieke ammunisie, of gebruiken ‘we moeten meer studeren’ als excuus om beslissingen voor zich uit te schuiven. Het kan gebeuren dat een studie direct wordt gebruikt om een probleem op te lossen, maar veel vaker nog leest een politicus iets dat vervolgens op de meest onverwachte momenten naar boven komt om een besluit te beïnvloeden (Marra, 2000; Weiss, 1979). Waar het klagers om lijkt te gaan, is echter niet het correct weergeven van de relatie tussen kennis en beleid. In plaats daarvan bepleiten zij hoe die relatie er volgens hen uit zou moeten zien. Dat roept een andere vraag op: is het erg dat politici niet luisteren naar beschikbare kennis?

Aan de verzuchting dat politici beter naar studies zouden moeten luisteren, ligt een opmerkelijk politiek idee ten grondslag. We verkiezen politici om afwegingen te maken. Dat is expliciet waartoe we hen mandateren. In partijprogramma’s en debatten overtuigen ze ons ervan dat hun waarden de juiste zijn, en met onze stem vragen wij hen om vervolgens in lijn met die waarden beleidskeuzes te maken. Als we zeggen dat een politicus ‘niet luistert’, impliceren we daarmee dat iemand die specifiek verkozen is om afwegingen te maken, dit mandaat tijdelijk opzij zou moeten zetten als een onderzoek ingaat tegen de voorkeuren van deze politicus. We creëren daarmee een paradox voor politici: we verkiezen hen om te beslissen op basis van waarden, maar willen tegelijkertijd dat ze neutraal (lees: waardenvrij) met studies omgaan. De oproep tot luisteren is daarmee begrijpelijk, maar ook ondemocratisch.

Dat zou niet zo’n probleem zijn als studies altijd eenduidige antwoorden op beleidsvragen zouden geven. Dat is echter vaak niet het geval. Zelfs de meest objectief lijkende studies vragen om interpretatie. Wat volgens de definitie van een

* Lars Dorren is universitair docent bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Lars Dorren

luchthaven binnen de acceptabele geluidsnormen valt, is voor omwonenden 'heel indringend' of 'gekmakend' (Anoniem gemeld op vliegherrie.nl, z.d.). Waar een aangetoonde inkomensongelijkheid (Centraal Planbureau, 2022) voor de één een 'onderdeel van de samenleving' is (Alonso, 2021), is deze voor de ander een signaal dat er 'iets fundamenteel moet veranderen' (Van der Groot, 2022). Een studie is op meerdere manieren te lezen en te begrijpen, en verschillende lezers zullen verschillende consequenties aan de uitkomsten koppelen. Dat betekent ook: de auteur van een studie komt tot bepaalde aanbevelingen op basis van de inhoud, maar de lezer kan met de auteur van interpretatie verschillen.

Natuurlijk is dat een fenomeen dat frustratie opwekt. Bij auteurs van studies bijvoorbeeld, die enorm veel uren steken in een rapport waar vervolgens weinig mee lijkt te gebeuren (ook ik heb me in die positie bevonden). Het is verleidelijk om politici in die situatie te verwijten dat zij niet goed lezen of luisteren. De waarheid is echter vaak dat zij simpelweg andere conclusies verbinden aan de studie, de door de studie voorspelde beleidsuitkomsten of het belang van het thema anders waarderen, of bereid zijn de gok te nemen dat de effecten anders zullen uitvallen dan door de studie is voorspeld. Het zijn precies dat soort afwegingen die de essentie van politiek zijn en het niet alleen logisch, maar zelfs gerechtvaardigd maken dat een besluitnemer soms niet luistert naar studie-uitkomsten.

Behalve dat het vanuit democratisch oogpunt niet wenselijk is dat politici altijd luisteren, is het vaak ook praktisch niet mogelijk om studie-uitkomsten te volgen. Een politiek besluit krijgt vorm in een complexe context waarin naast kennis ook ideologie, institutionele regels en normen en uiteenlopende belangen een rol spelen (Weiss, 1995). Om effectief te zijn heeft een politiek besluit draagvlak nodig. Dat draagvlak krijgt het door een reflectie te zijn van de context waarin het genomen wordt, inclusief de in de regel uiteenlopende en vaak tegenstrijdige belangen die zich daarin bevinden. Belangen die – wederom – gebaseerd zijn op verschillende lezingen van onze kennis over de wereld (Brunsson, 1989).

Het is overigens – wellicht een beetje terzijde – juist die context vol tegenstrijdigheden die maakt dat studies vaak wel degelijk gebruikt worden. Dat gebeurt alleen niet altijd op manieren die direct zichtbaar zijn. Een besluitnemer kan eigen voorkeuren kritisch wegen tegen de uitkomsten van een studie zonder van mening te veranderen, of middels die uitkomsten kritisch worden bevraagd door andere procesdeelnemers (Dorren & Böhme, 2021; Dorren & Van Dooren, 2021). Het resultaat daarvan is niet per se een ander besluit, maar wel een besluit waar meer op is gereflecteerd. Daarnaast kunnen studies ook besluiten beïnvloeden door besluitnemers bijvoorbeeld handvatten te geven om onzekerheid het hoofd te bieden, of door een gemeenschappelijke taal te introduceren waarmee partijen in een proces elkaar beter begrijpen (Boswell, 2017; Dorren, 2021).

Misschien is het dus geen realistische oproep, die oproep tot luisteren. Niet luisteren kan namelijk zowel moreel als praktisch wenselijk zijn. Waar we wel om zouden kunnen vragen? Om een debat over kennis in beleid dat meer recht doet aan de werkelijkheid van kennisgebruik. Dat vraagt van besluitnemers zoals politici de

inspanning aan te geven hoe zij met kennis omgaan. Zij zouden bijvoorbeeld transparanter kunnen zijn over de redenen om bepaalde rapporten wel of niet mee te nemen. Het vraagt echter ook van de rest van de samenleving dat we accepteren dat politici niet altijd luisteren naar ‘feiten en cijfers’ zoals deze in rapporten staan. Dat we leren praten over de waarden achter een beslissing, in plaats van over of iemand wel of niet ‘luistert naar feiten’.

Literatuur

- Alonso, S. (2021, 23 september). Rutte: ongelijkheid is ook deel van deze samenleving. *NRC Handelsblad*.
- Anoniem gemeld op vliegherrie.nl. (z.d.). *Alle meldingen*. Verkregen op 1 juni 2022, van <https://vliegherrie.nl/meldingen?page=1>
- Boswell, J. (2017). What makes evidence-based policy making such a useful myth? The case of NICE guidance on bariatric surgery in the United Kingdom. *Governance*, 31(2), 199-214. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/gove.12285>
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley.
- Centraal Planbureau. (2022). *Ongelijkheid en herverdeling*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dorren, L. (2021). *Analysis as therapy: The therapeutic function of ex ante analyses in infrastructure policy processes*. Antwerp: University of Antwerp.
- Dorren, L., & Böhme, M. (2021). The practice of motivated reasoning: Observing knowledge use in real-world policy processes. *International Review of Administrative Sciences*, 00208523211047355. <https://doi.org/10.1177/00208523211047355>
- Dorren, L., & Van Dooren, W. (2021). Chameleonic knowledge: A study of ex-ante analysis in large infrastructure policy processes. *Policy Sciences*, 54, 289-312. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09423-5>
- Marra, M. (2000). How much does evaluation matter? Some examples of the utilization of the evaluation of the World Bank's anti-corruption activities. *Evaluation*, 6(1), 22-36. <https://doi.org/https://doi.org/10.1136/bmj.328.7445.906>
- Nickerson, R.S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, 2(2), 175-220.
- Van der Groot, E. (2022, 25 maart). Ongelijkheidsonderzoek wakkert debat aan: ‘Moet iets fundamenteels veranderen’. NU.nl.
- Weiss, C. (1995). The four ‘Ts’ of school reform: How interests, ideology, information, and institution affect teachers and principals. *Harvard Educational Review*, 65(4), 571-593. <https://doi.org/10.17763/haer.65.4.05530845t676w50h>
- Weiss, C.H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431. <https://doi.org/http://doi.org/10.2307/3109916>