

# Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland Trends en ontwikkelingen

Rob Hoppe en Willem Halfman

*In dit artikel beschrijven we institutionaliseringpatronen in wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland, met veel aandacht voor variaties en veranderingen door de tijd. We behandelen achtereenvolgens de drastische verandering in samenstelling en functie van de adviescolleges, het blijvend belang en de uitbreiding van de planbureaus, verschuivingen in de allocatie van expertise tussen de uitvoerende en wetgevende macht, de worsteling van departementen met wetenschappelijke advisering en de contractualisering van beleidsrelevant onderzoek, de mogelijke hype rond nieuwe kenniscentra, de veranderde positie van wetenschappelijke expertise in het publiek domein en uitingen van reflexiviteit in het systeem van wetenschappelijke beleidsondersteuning. We laten zien dat er in Nederland in feite drie ontwikkelingen tegelijk gaande zijn: (1) een blijvend restant van corporatistische grenzenwerkarrangementen tussen wetenschap en beleid; (2) een sterke, neoliberal geïnspireerde, technocratische trend; en (3) een beweging naar een meer interactief-deliberatieve stijl van wetenschappelijke beleidsadvisering van nog onbepaalde kracht.*

*R. Hoppe is hoogleraar en W. Halfman is postdoc bij de sectie Beleidswetenschap van de Universiteit Twente.*

## 1 Geinstitutionaliseerde patronen van wetenschappelijke beleidsondersteuning

Het traditionele beeld van de verhouding tussen wetenschap en beleid is dat van een brug met eenrichtingsverkeer: wetenschappers dragen feiten en door de feiten gestaafde oorzaak – gevolg ketens aan, waarop beleidsmakers hun normatieve beslissingen nemen. Inmiddels weten we dat dit beeld onvolledig en onnauwkeurig is. Wetenschappers spelen

ook andere rollen (Hisschemöller e.a., 2001; Köbben, 2003). Zij kritiseren de manier waarop beleidsmakers problemen definiëren, wijzen op niet voorziene beleidseffecten, plaatsen beleidsopvattingen in nieuwe kaders, dragen alternatieve strategieën voor probleemoplossing aan, evalueren beleidsuitkomsten, en bemiddelen zelfs tussen beleidsmakers in geval van hoogoplopende, hardnekkige conflicten. Hiermee gepaard gaan uiteenlopende wijzen van advisering en beleidsondersteuning, van ad-hoc commissies van deskundigen, consensusconferenties, via contractonderzoek, tot informele contacten in een persoonlijk netwerk (In't Veld, 2000; Bal e.a., 2002; MacRae en Whittington, 1997; Dunn, 1994; Renn, 1995; Hisschemöller e.a., 2001).

Zulke praktijken en rollen bevinden zich niet in een institutionele leegte, maar zijn geroutiniseerd in vaste patronen. Instituties bepalen wat telt als wetenschappelijk advies, suggereren wie ervoor te vragen, hoe het adviseringsproces vorm te geven, hoe de taken te verdelen, enzovoorts. Bijvoorbeeld, regeringen installeren permanente adviescolleges als organisaties van deskundigen met de speciale taak om op bepaalde beleidsvelden te adviseren. Departementen kennen procedures voor het uitbesteden van onderzoek. Ook wetenschappers hebben hun professionele codes, gewoonten om beleidsmakers in bepaalde ambiances en omgevingen te ontmoeten, en ideeën over welke publieke rollen wel en niet passend zijn (Bal e.a., 2002; Halffman, 2003a; Hoppe, 2003).

Velen hebben zich gewaagd aan de moeilijke taak om patronen te ontdekken in de institutionalisering van wetenschappelijke beleidsadvisering. Zo beweren sommigen dat samenlevingstypen en nationale beleidsstijlen bijna dwingen tot corresponderende nationale stijlen van wetenschappelijke beleidsadvisering. Nogal wat onderzoekers stellen bijvoorbeeld dat de 'adversarial' juridische praktijk in de VS wetenschappelijke deskundigheid meer in een kwantitatief-analytische en neo-positivistische hoek duwt dan in consensusdemocratieën als de Nederlandse of Duitse (Vogel, 1986; Renn, 1995; Bakker en Van Waarden, 1999). Het probleem met zo'n benadering is dat zij maar moeilijk uit de voeten kan met verschillen in stijlen van wetenschappelijke beleidsondersteuning tussen beleidssectoren, of stijlbreuken in de tijd, binnen één land. Weer anderen menen eenduidige, dominante trends in de institutionalisering van wetenschappelijke beleidsondersteuning naar 'postnormale' wetenschap (Funtowicz en Ravetz, 1992), 'Mode-2 science' (Nowotny e.a., 2001), of een driedubbele helix van wetenschap – bedrijfsleven – overheid relaties (Etzkowitz en Leydesdorff, 1997) te kun-

nen postuleren. Die zouden dan voortvloeien uit de macrosociologisch geduide ontwikkeling van de moderniteit tot risicosamenlevingen, netwerksamenlevingen of 'mode-2 societies' (Beck, 1992; Castells, 1996; Nowotny e.a., 2001).

In dit artikel benaderen we institutionaliseringpatronen in wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland empirisch en beschrijvend, met veel aandacht voor variaties en al dan niet subtiele veranderingen door de tijd. We proberen het landschap te schilderen, onvermijdelijk ten koste van details. De probleemstelling luidt: Wat zijn de opvallende veranderingen in de wereld van wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland sinds ongeveer de jaren tachtig van de vorige eeuw?<sup>1</sup> De volgende paragrafen behandelen respectievelijk: de drastische verandering in samenstelling en functie van de adviescolleges, het blijvend belang en de uitbreiding van de planbureaus, verschuivingen in de allocatie van expertise tussen de uitvoerende en wetgevende macht, de worsteling van departementen met wetenschappelijke advisering en de contractualisering van beleidsrelevant onderzoek, de mogelijke hype rond nieuwe kenniscentra, de veranderde positie van wetenschappelijke expertise in het publiek domein en uitingen van zelfreflectie in het systeem van wetenschappelijke beleidsondersteuning. Tenslotte laten we zien dat er in Nederland in feite drie ontwikkelingen in tegelijk gaande zijn: (1) een blijvend restant van corporatistische grenzenwerkarrangementen tussen wetenschap en beleid; (2) een sterke, neoliberal geïnspireerde, technocratische trend; en (3) een beweging naar een meer interactief-deliberatieve stijl van wetenschappelijke beleidsadvisering van nog onbepaalbare kracht.

## 2 Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: saillante ontwikkelingen

Vanuit vogelvluchtperspectief worden diverse saillante ontwikkelingen zichtbaar in de wijze van vormgeving van wetenschappelijke advisering en ondersteuning voor overheidsbeleid. Deze trends hebben de grenzen tussen wetenschap en beleid geherdefinieerd, nieuwe taakverdelingen geschapen, en geleid tot nieuwe spanningen en problemen. We schetsen eerst een overzicht, waarbij we *en passant* aandacht zullen schenken aan Nederlandse eigenaardigheden in de vormgeving van grenzenwerkarrangementen tussen wetenschap en beleid.

### 2.1. *De 'deskundologisering' van de adviesraden*

Sociale en politieke verzuiling en sociaal-economisch corporatisme leidden tot de Nederlandse traditie van regeren door consensus tussen een elite van 'relevante' actoren. Door uitbreiding van staatstaken tot een verzorgingsstaat, groeiende complexiteit en professionalisering, en een langzame uitdijing van de kring van relevante actoren tot buiten de 'gebruikelijke verdachten' van belangenrepresentanten uit politieke stromingen en uit werkgevers- en werknemersorganisaties, was er een ondoorzichtig amalgaam van zeer veel adviesraden ontstaan. In 1976 telde men 402 adviescolleges; waaronder ettelijke die zich, geheel volgens christelijk-corporatistisch gedachtegoed, niet beperkten tot advisering, maar waarvan de taken zich uitstrekten tot beleidsuitvoering en bestuurlijk beheer. De ongebreidelde expansie van de adviesraden kwam vanaf het midden van de zeventiger jaren van de vorige eeuw onder toenemende kritiek; werd een terugkerend, politiek geladen beleidskwestie; en resulteerde uiteindelijk in een lange reeks van rapporten met hervormingsvoorstellen. Tezelfdertijd begonnen de adviesraden qua samenstelling te veranderen. Bij de inventaris van 1976 bestond ongeveer eenderde van de leden uit 'onafhankelijke deskundigen'; in 1993 was dit aantal gegroeid tot tweederde (WRR, 1977; Oldersma, 2002). Deze professionaliseringstendens werd in de tweede helft van de negentiger jaren radicaal doorgezet. Op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar op advies van uit Kamerleden met zorg over het primaat van de politiek samengestelde adviescommissies, kwamen in 1997/98 wetten tot stand voor de opheffing ('woestijnwet'), opschoning en algemene richtlijnen voor de inrichting en samenstelling van nieuwe adviescolleges. De algemene strekking daarvan was dat 'adviesraden' bestaan uit onafhankelijke, liefst generalistische deskundigen, die zich vanuit een sectoroverstijgend perspectief en algemene belangenafweging bezighouden met beleidsondersteuning op (middel)lange termijn. Daarnaast blijven 'overlegorganen' mogelijk waarin beleidsmakers spreken met belangenrepresentanten over de uitvoering van besloten beleid. Ook bleef het mogelijk ad hoc (ambtelijke) adviescommissies in te stellen.

Na deze reorganisatie bleven er twaalf algemene, vaste adviesraden over, waaronder bijvoorbeeld de Raad voor Ruimtelijk, Milieu-, en Natuuronderzoek (RMNO), de Onderwijsraad, en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB); en een tiental specialistische adviescolleges. Slechts drie andere vaste adviescolleges bleven, tot op zekere hoogte,

buiten schot. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) was al voornamelijk op grond van deskundigheid samengesteld, en werd slechts afgeslankt. De Sociaal-Economische Raad (SER), toch bij uitstek de institutionalisering van corporatistisch denken over sociaal-economisch beleidsadvies, werd ongemoeid gelaten. Wel werd de plicht tot raadpleging van de SER door het Kabinet afgeschaft, in afwachting van een sindsdien onafgesloten, van tijd tot tijd herlevende politieke discussie over de (on)waarde van het Nederlandse model van ‘polderoverleg’. Ook de Gezondheidsraad bleef uiteindelijk op het nippertje buiten de ingreep (Bal e.a., 2002).

De hervorming van de vaste adviescolleges had dus een dubbele achtergrond. Enerzijds was er de zorg om het primaat van de politiek ten opzichte van de professionals die de verzorgingsstaat overbelasten – vandaar de poging het aantal adviesraden sterk te reduceren en ontkerd te laten werken. Anderzijds was er de neo-liberale kritiek op de dreigende overwoekering van de representatiedemocratie door de belangenvertegenwoordiging – vandaar de poging om onafhankelijke deskundigheid en belangenvertegenwoordiging maximaal te ontvlechten. Intussen is de vraag in hoeverre dit is gelukt. Vele vaste adviesraden hebben nog steeds een één-op-één relatie met een departement. De logica van de verkokering, gevoed door professionele ‘burchten’ en de praktijk van beleidsnetwerken, is dus sterker gebleken dan de leer en de wet. De hardnekkigheid van het oude stelsel reikt wellicht nog verder. Sommigen beweren dat de departementen de gaten die de ‘woestijnwet’ heeft geslagen weer hebben gevuld door een toenemend gebruik van ad hoc adviesconstructies en commercieel werkende consultants (Klink, 2000; Bal e.a., 2002).

## 2.2 *Institutionalisering van de ‘planbureau functie’*

In de tweede helft van de vorige en het begin van deze eeuw heeft Nederland vier zogenaamde planbureaus gekregen. Het begon (onofficieel) in 1945 met het *Centraal Planbureau* (CPB). Aanvankelijk belast met de economisch-wetenschappelijke onderbouwing van de naoorlogse wederopbouw van de vaderlandse economie, groeide het onder gunstige politieke omstandigheden en de inspiratie en diplomatieke leiding van de latere Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen uit tot het prototypische, feitelijk onafhankelijke planbureau naar welks model alle latere planbureaus zich probeerden te vormen. Hoewel in zijn taakstelling korte, middellange en lange termijn verkenningen op grond van econo-

metrische modellen de hoofdmoot vormen, is het CPB door zijn plaats in de Centraal Economische Commissie, vele informele contacten, en de doorstroming van CPB-ers naar ambtelijke topposities op ministeries als Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Verkeer en Waterstaat duidelijk de meest zichtbare en invloedrijke van alle planbureaus (Van Dalen en Klamer, 1996; Van den Bogaard, 1998; Ten Heuvelhof en Van der Helm, 2002; voor gedetailleerde eerdere studies zie Hoppe, 1983: 162-170; Bemelmans-Videc, 1984). In 1972 volgde het *Sociaal en Cultureel Planbureau* (SCP). Evenals voor het CPB geldt voor het SCP dat het begrip 'plan' vooral geduid moet worden in de zin van monitoring en voorwaardelijke toekomstgissing inzake, in dit geval, het sociale en culturele welzijnspeil van de Nederlanders. Het oprichten van additionele planbureaus als tegenwicht tegen de invloedrijke economische analyses en adviezen van het CPB is een belangrijke drijvende kracht achter de institutionalisering van de planbureaufunctie in de Nederlandse politiek en het bestuur. Terwijl het CPB formeel ressorteerde onder EZ, kwam het SCP terecht bij het Ministerie van Gezondheid, Welzijn en Sport, hoewel zijn terrein overlapt met dat van andere ministeries. Instituties als CPB en SCP vormden niet alleen een politieke erkenning van economie en sociologie als toegepaste wetenschappen, maar waren eveneens en evenzeer mobiliseerbare hulpmiddelen in de interdepartementale strijd over agenda's en budgetten.

Hoewel geen planbureau, moet hier ook de *WRR* genoemd worden, die in voorlopige zin in 1972 van start ging. In tegenstelling tot de planbureaus houdt de *WRR* zich niet bezig met monitoring, modelbouw en voorwaardelijke toekomstgissingen van de effecten van beleidsmaatregelen. Opgehangen aan het Ministerie van Algemene Zaken en dus de minister-president, maakten oorspronkelijk hoge verwachtingen van de mogelijkheden van brede, maatschappelijk relevante toekomstverkenningen als basis voor een multidisciplinair, bovensectoraal probleem- en beleidskader voor de overheid als geheel geleidelijk plaats voor toekomstgerichte en sector-doorkruisende probleemverkenningen met een hoog interpretatief, agendazettend karakter. Hoewel de aanvankelijk voorziene coördinerende taak ten aanzien van de planbureaus (inclusief de *RPD*, waarover later meer) werd losgelaten, heeft de *WRR* samen met de *SER* eind jaren negentig van de vorige eeuw het initiatief ontplooid tot jaarlijks overleg met de voorzitters van de sectorale adviesorganen en planbureaus.

In de laatste tien jaar nam de institutionalisering van de planbureauafunctie niet meer de vorm aan van toevoeging van nieuwe, maar herpositionering van bestaande instituties. Zo verwierf het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) in 1996 de wettelijke status van planbureau. Gefrustreerd door een reeks van bureau-politieke nederlagen streefden het Ministerie van VROM en het RIVM al geruime tijd naar een evenwaardige status als die van het CPB (bijvoorbeeld Hoppe en Peterse, 1993). Immers, naar analogie met de economisch-wetenschappelijke fundamenteën van CBS/CPB, baseerde ook het RIVM de beleidsondersteuning op uitgebreide wetenschappelijke dataverzameling en ecologische modellering van gegevens over de fysieke leefomgeving. Binnen het RIVM als reusachtige onderzoeksinstelling werd een aparte afdeling ingericht als *Milieu- en Natuurplanbureau* (MNP). Haar speciale taak is het om een beleidsgerichte buffer tussen onderzoekers en beleidsmakers (van VROM en LNV) te vormen door kennisbijdragen te integreren tot beleidsrelevante monitoring en toekomstverkenningen (de eenjarige milieu- en natuurbalansen en vierjarige verkenningen) en meer directe beleidsondersteuning. In januari 2004 is de status van het RIVM dat van een agentschap van VROM; de implicaties voor de positie van het MNP zijn momenteel nog onduidelijk.

Een andere recente ontwikkeling is het apart zetten van een *Ruimtelijk Planbureau* (RPB) als een onafhankelijk centrum van deskundigheid uit het traditionele takenpakket van de Rijksplanologische Dienst (RPD) van VROM, in januari 2002. Gestart als Rijksdienst voor het Nationale Plan onder bezettingstijd, werd de RPD vanaf 1964 de ambtelijke denktank voor de ruimtelijke ordening in Nederland, waar het ingewikkelde stelsel van ruimtelijke planvorming op diverse schaalniveaus en de bijbehorende ruimtelijke planningdoctrines werden uitgedacht. De RPD speelde ook altijd een zeer belangrijke probleem- en toekomstverkenkende rol in de totstandkoming van de vijf nota's over de ruimtelijke ordening en daarmee in de voorbereiding van Planologische Kernbeslissingen (PKB's). De RPD werd altijd vereenzelvigd met het strategische beleid van het ruimtelijk orderingsdeel van het ministerie van VROM. De RPB zou zich op grond van zijn in professionele zelfstandigheid gewortelde gezag (RPB, 2003) juist meer op afstand van het dagelijkse beleid moeten profileren in het creatief doorbreken van departementale fixaties.

Vanaf 2002 beschikt Nederland dus naast een uitgebreid scala van

sectorale vaste en ad hoc adviesorganen over vier planbureaus die met gezag adviseren over duurzame ontwikkeling van de Nederlandse samenleving als een voortdurend proces van integratie en afweging tussen vier dimensies: het CPB voor het economische, het MNP voor het ecologische, het SCP voor het sociaal-culturele, en de RPB voor de ruimtelijke dimensie. Deze opvatting wordt onder meer uitgedragen door het sinds september 1996 bestaande Overleg Directeuren Planbureaus (ODP). Dit moment valt vermoedelijk niet toevallig samen met de oprichting van het MNP binnen het RIVM. Hoewel de dynamiek van politieke en bureaupolitieke competitie om begrotingsmiddelen en het intellectuele kapitaal van academische disciplines zonder twijfel aan de vier planbureaus ten grondslag ligt, is het bestaan en functioneren van het ODP een teken dat er sprake is van meer dan dat. Typerend is dat het ODP (1996) is gaan spreken over een 'planbureaufunctie' als kerntaak van de overheid:

'De planbureaufunctie is een kerntaak van de overheid. De inrichting van deze functie is een zaak van het kabinet. De planbureaufunctie omvat het verrichten van verkenningen, analyses en prognoses, die relevant zijn voor het strategisch beleid van het kabinet. Deze activiteiten zijn intersectoraal van aard en toekomstgericht. ... Bij het uitoefenen van de planbureaufunctie nemen de instituten distantie in acht ten opzichte van de dagelijkse beleidsvoering. Hun informatie ten behoeve van de beleidsvorming is zoveel mogelijk gebaseerd op wetenschappelijke analyses. De planbureaus dienen hun goede naam als onpartijdige en objectieve instituten die loyaal zijn aan de regering, te bewaren.'<sup>2</sup>

Met de nadruk op hun kernfunctie voor de overheid als 'onafhankelijk', 'neutraal' en 'onpartijdig' zetten de planbureaus zich enerzijds gezamenlijk af tegen de in hun ogen slechte en geldverspillende adviespraktijken van door departementen op grote schaal ingehuurd commerciële consultants bij de beleidsvoorbereiding voor de aanleg van de Betuweroute of de tweede Maasvlakte (bijvoorbeeld Wolfson, 2003:D18). Zo hebben het CPB en de grote economische onderzoeksinstituten hard gewerkt aan verbetering van de methodiek van kostenbatenanalyse voor grote infrastructurele projecten in het Onderzoeksprogramma Economische Effecten van Infrastructuur (OEEI). In april 2000 heeft het kabinet besloten dat alle nationale infrastructuren projecten die onder een Planologische Kernbeslissingsprocedure vallen,

alsmede rijksprojecten waarvoor een indicatieve PKB geldt of die vallen onder het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport voortaan onderworpen dienen te worden aan een ex ante beleidsevaluatie conform deze OEEI-richtlijnen (Van der Knaap, 2001).

Anderzijds erkennen ze dat bij een dergelijke legitimering van hun instituties open onderlinge concurrentie een gevaarlijke strategie is, die gemakkelijk kan leiden tot deconstructie van hun 'harde feiten' en ondermijning van hun gezag door belangenorganisaties, politieke partijen, journalisten en commerciële adviseurs. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er geen onderlinge conflicten of rivaliteit meer bestaat. Zo meent het MNP dat de afweging tussen de aspecten van duurzaamheid meer betekent dan toepassing van de vorm van kosten-baten analyse die het CPB voorstaat en voldoende acht. Maar dit soort intellectuele achtergrondconflicten met potentieel politiek explosieve lading komt zelden aan de oppervlakte. In elk geval voorlopig heeft de dynamiek van de institutionalisering van de planbureau functie geleid tot een openlijke accommodatiestrategie tussen de planbureaus; resulterend in een gemeenschappelijk protocol van uitgangspunten en spelregels voor de uitoefening van de planbureau functie, en de onderlinge afstemming van werkplannen en soms samenwerking in projecten.

De combinatie van de hervorming en 'deskundologisering' van de adviesraden en de institutionalisering van de planbureau functie in dezelfde periode waarin het plannings- en maakbaarheids geloof teloor ging, wijst op een uitbreiding van wetenschappelijke expertise in de beleidsondersteuning van de overheid. Wetenschappelijke deskundigheid in de beleidsondersteuning in Nederland is op twee manieren geïntegreerd in de gangbare corporatistische representatie. De eerste vorm is dat geselecteerde actoren hun eigen experts inbrachten in de vele adviesorganen rond de rijksdepartementen. Deze vorm raakte, met uitzondering van de SER, in diskrediet toen politieke partijen door ontzuiling en professionalisering hun mogelijkheden tot integrale afweging van verzuilde belangen vanuit religieuze en politiek-ideologische kaders stilaan verloren. Vanuit een neoliberale opvatting die iedere vorm van maatschappelijke belangenrepresentatie buiten het parlement ziet als een bedreiging voor het primaat van de politiek, stuurden parlementariërs aan op ontvlechting van belangenrepresentatie en overleg enerzijds, en op wetenschap en deskundigheid gebaseerde beleidsadviesing anderzijds.

De andere vorm is die waarin het CPB excelleerde en navolging

vond: geïntegreerd in het (bureau)politieke spel (c.q. van de economische drie-, later vijfhoek) en in de corporatistische structuren (c.q. rond SER en Stichting van de Arbeid), vormen de wetenschappelijk experts als het ware de grensrechters, d.i. bewakers van de grenzen waarbinnen het politieke spel en de worsteling tussen gevestigde belangengroepen (c.q. kapitaal en arbeid) dient plaats te vinden. Beide vormen hebben in naoorlogs Nederland altijd naast elkaar bestaan, maar het grensrechterpatroon heeft geleidelijk aan meer gewicht gekregen. Dit uit zich naast de 'deskundologisering' van de vaste adviescolleges vooral in de verdere institutionalisering van de planbureaufunctie die uniek voor Nederland is. In andere landen, met mogelijke uitzondering van Japan en enkele kleinere Zuidoost Aziatische landen, zouden dergelijke instituties als veel te technocratisch zijn afgeschaft of nooit van de grond gekomen. Men bedenke dat het CPB en het RIVM zoveel status hebben dat politieke partijen zich nauwelijks kunnen veroorloven hun verkiezings-programma's niet te onderwerpen aan hun toetsing als valend 'binnen de grenzen van wetenschappelijke plausibiliteit'!

Als we verklaringen voor het blijvend gewicht van planbureaus als het beroep op wetenschappelijkheid, of als gestolde overblijfsels uit het maakbaarheidsgeloof als al te gemakkelijk mogen afwijzen, resteren enkele meer aannemelijke hypothesen. Zou het kunnen dat de planbureaus moeilijk te vervangen zijn door al het werk dat is verzet om ze op te tuigen? Kan het zijn dat zij zo'n enorm competitief voordeel hebben dat pogingen tot concurreren zinloos zijn? Een tweede verklaring zou kunnen zijn dat de planbureaus hun gewicht behouden omdat de details van hun analytische modellen en theorieën moeilijk toegankelijk zijn, en daarom hun resultaten nauwelijks zijn aan te vechten.

Hoewel competitief voordeel en relatieve ontoegankelijkheid elementen van het antwoord, wellicht zelfs noodzakelijke voorwaarden zijn, is het belangrijkste antwoord op de vraag naar het blijvend soortelijk gewicht van de planbureaus vermoedelijk aardser en politieker van aard. De Nederlandse planbureaus ontleen hun gezag grotendeels aan het feit dat beleidsmakers en andere actoren gemakkelijk bereid zijn hun die autoriteit – of tenminste het voordeel van de twijfel – te gunnen. Planbureaus helpen de randvoorwaarden voor politieke onderhandelingen te bepalen en maken daarmee die onderhandelingen zelf mogelijk. Politieke doelen en belangen mogen variëren, in een sterk pluriform politiek bestel met ingewikkelde coalitieverhoudingen komt het handig uit als er strenge grensrechters bestaan die de complexiteit

van onderhandelingen vereenvoudigen door de uitkomsten van voorgesteld beleid te beoordelen als toelaatbaar of niet. In een veelpartijen-systeem in flux, gekenmerkt door een structurele uitslagloosheid van verkiezingen en een sterke tendens tot pacificatie en depolitisering van conflicten – in plaats van tegenstrevers te vernederen die morgen wellicht gewaardeerde coalitiegenoten zijn – zijn wetenschappelijke deskundigen welkom als grensrechters voor de politiek. Dit ondanks dat zo sommige beleidsalternatieven op grond van voor politici moeilijk navolgbare assumpties in technische modellen buitenspel worden gezet en gehouden. Deze politieke verklaring heeft het voordeel van ondersteund te worden door het CPB zelf:

‘The unbiased judgments of CPB discourage (politically motivated) wishful thinking about the economy, and confront decision-makers with the trade-offs they should face. CPB analyses also greatly limit the time that negotiating parties spend on discussions about ‘the right numbers’. Disagreement on that score could easily harm mutual trust within a typical Dutch coalition Cabinet. Moreover, CPB’s independent position allows it to serve as a countervailing power wherever the government is confronted with one-sided economic analysis of pressure groups.’ (CPB, 2003c)

### 2.3 *Verdeling van expertise tussen de regeringsmachten*

Toegang tot kennis is van groot belang in het politieke steekspel. Geëloofwaardige kennis kan oorlogen legitimeren, lonen matigen of verminderen, aandelenbeurzen tot paniek brengen, of veestapels decimeren. Beheersing over en toegang tot de productie en stroom van wetenschappelijke expertise is dus een belangrijk onderdeel van de machtsverdeling over de verschillende ‘branches of government’. In Nederland heeft het zwaartepunt in de toegang en benutting van wetenschappelijke expertise altijd bij de executieve, de rijksdepartementen gelegen. Afgezien van de departementale verbindingen van de planbureaus, is er bijvoorbeeld het Wageningse onderzoekscomplex als kennisbron voor LNV, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) voor Justitie en de gebalde expertise van Rijkswaterstaat en aanverwante instellingen voor V&W. Uitgesproken zwak in beschikking over wetenschappelijke expertise zijn het parlement, sommige departementen als Defensie en Buitenlandse Zaken en, meer in het bijzonder, Algemene Zaken als het departement van de minister-presi-

dent. We bespreken hier hoofdzakelijk het parlement, waar nieuwe ontwikkelingen gaande zijn.

De beperkte capaciteit van het parlement om wetenschappelijke expertise te mobiliseren is al langer voorwerp van analyse en zorg voor hen die het parlement van lam tot leeuw zouden willen maken. Hoewel de parlementaire staf sterk is toegenomen, richt deze zich van oudsher op administratieve en louter informatieve taken. Eigen analyse en evaluatie is voor leden van de dienst Bibliotheek en Ondersteuning nauwelijks weggelegd. De politieke partijen en parlementariërs zelf beschikken slechts in beperkte mate over fractieassistenten. Zelfs de grotere politieke partijen kunnen zich ondanks overheidssteun, afhankelijk van verkiezingsresultaten, slechts een handvol leden van wetenschappelijke bureaus veroorloven. Veel belangrijker is echter de politieke onwil bij de parlementariërs zelf. Zij rationaliseren de uitbreiding van eigen wetenschappelijke ondersteuning weg als kostbare duplicering van de overheidsbureaucratie. Maar zij vergeten gemakshalve dat zij de departementale verkokering in de structuur van de vaste kamercommissies zelf klakkeloos dupliceren (Kummeling, 1993; Klinkers, 2002). In navolging van de idee van kerndepartementen is wel gespeculeerd over 'facetcommissies', maar pas zeer recent wordt invulling gegeven aan sectordoorsnijdende 'themacommissies' (Tweede Kamer de Staten Generaal, Instelling van twee themacommissies, vergaderjaar 2002-2003, 28 923, nr. 1). Vooralsnog moet afgewacht worden hoe deze zullen functioneren. Daarnaast is er de monistische cultuur die het 'moment suprême' van parlementaire invloed beperkt tot de kabinetsformatie, en die teveel eigen bemoeienis nadien met de departementale beleidsvoorbereiding al snel een bedreiging voor het regeerakkoord laat zijn en de kamerleden bovendien beperkt in kritiek op beleid in uitvoering.<sup>3</sup> Ook gaan parlamentsleden vaak domweg akkoord met pogingen om heikle beleidskwesties via adviescommissies 'in de ijskast' te zetten. Om al deze redenen geeft het parlement er de voorkeur aan om extra wetenschappelijke informatie bijna uitsluitend in vragen en moties via de ministers te mobiliseren.

In zoverre er een parlementaire onderzoekstraditie is, neemt die de vorm aan van parlementaire onderzoeken, uitgevoerd door parlementaire ad hoc commissies, maar meestal met steun van ingehuurde wetenschappelijke onderzoekers; en van begrotingstoezicht, ondersteund door de aloude en gevreesde Algemene Rekenkamer. Deze is formeel onafhankelijk van zowel regering als parlement en rapporteert zelfstan-

dig op eigen initiatief, maar met een schuin oog naar de politieke agenda, rechtstreeks aan het parlement. Parlementsleden kunnen beleidskwesties onder de aandacht brengen van de Rekenkamer, maar niet formeel om een onderzoek vragen (Algemene Rekenkamer, 2003).

Niettemin is de positie van het parlement inzake wetenschappelijke expertise de laatste jaren wat verbeterd. Het parlement is veel intensiever gebruik gaan maken van de mogelijkheid om eigen onderzoeken in te stellen. De Algemene Rekenkamer heeft zijn activiteiten van louter rechtmatigheidstoetsing uitgebreid met inhoudelijke beleidsevaluaties. In samenwerking met het ministerie van Financiën heeft dit geleid tot een Comptabiliteitswet die regelmatige resultaatgerichte beleidsevaluatie per departement verplicht stelt, waardoor parlementsleden (zullen gaan) beschikken over veel meer en betere informatie over beleidsuitvoering en haar effecten.<sup>4</sup> In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw ging het Rathenau Instituut (RI), de Nederlandse organisatie voor technologie-inschatting ('technology assessment') en het opzetten van publiek debat over technologierijke beleidsvraagstukken, het parlement beschouwen als belangrijkste 'klant'. Het parlement bepaalt dan ook mede het werkprogramma van het RI, dat evenals de Rekenkamer en in onderscheid van de overige onderzoeks- en adviesorganen van de overheid, in haar 'Berichten aan het Parlement' rechtstreeks aan het parlement rapporteert. Zeer recent is deze band versterkt doordat het RI hulp heeft verleend bij de voorbereiding van parlementaire hoorzittingen, maar ook bij het opzetten van een parlementair Onderzoek- en Verificatiebureau. Dit in 2002 opgerichte bureau moet het parlement gaan bijstaan in de verificatie van wetenschappelijke rapporten aangeboden door de departementen, en bij het uitbesteden van delen van parlementaire onderzoeken. Sinds 2001 heeft het Verificatie- en Onderzoeksbureau zo'n acht onderzoeksinitiatieven van het parlement begeleid, meestal uitgevoerd door commerciële consultants (Tweede Kamer, 2002; Tweede Kamer, 2003; Rathenau Nieuws, september 2003, p.7).

Nog recenter is de versterking van het parlement met een Raad voor Economische Adviseurs (Tweede Kamer de Staten Generaal, Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, vergaderjaar 2003-2004, 29 200, nr. 38, motie van het lid de Nerée tot Babberich c.s., 1 okt. 2003; Crone, 2003:D21). Het initiatief hiertoe werd genomen door het CDA, aanvankelijk gedacht als een commissie van drie topeconomen, met als functie 'countervailing power' en producent van 'second opinions' bij economi-

sche verkenningen en adviezen van het CPB, de OESO en het IMF, ten behoeve van de minister-president. Omdat kennis macht is, was het CDA er kennelijk op uit om de tegenmacht te vergroten van een christen-democratische minister-president tegen de mogelijke ‘econocratie’ van de zeer ervaren VVD-minister van Financiën, Zalm, die vroeger directeur van het CPB was en daarmee nog steeds uitstekende contacten onderhoudt, onder meer via ook vanuit het CPB gerekruteerde top-ambtenaren. Kennelijk achtte men het voorstel beter haalbaar als de Raad voor Economische Adviseurs werd aangehaakt bij het parlement.<sup>5</sup> Tenslotte zijn er plannen om de Tweede Kamer te versterken met een Bureau voor Europese Regelgeving.

Al met al kan gesteld worden dat het Nederlandse parlement zich wat meer middelen heeft verschafte ten behoeve van de zelfstandige mobilisatie van wetenschappelijke expertise. Eenzelfde ontwikkeling zien we overigens in sterkere mate in Duitsland (Brown, Lentsch en Weingart, 2003). In hoeverre dit inderdaad zal leiden tot meer controle en tegenspel van de legislatieve ten opzichte van de executieve is nog onduidelijk.

#### *2.4 Departementen en de contractualisering van beleidsonderzoek*

Het beeld van hoe departementen beleidsexpertise organiseren is complex en gevarieerd. Deel van hun relatieve autonomie – verkokering, zeggen sommigen – is dat de departementen zelf verantwoordelijk zijn voor hun personeelsbeleid. Omdat zij gedomineerd worden door specifieke professionele groepen, brengen dezen hun eigen ideeën mee over wat betrouwbare kennis is en hoe deze te verkrijgen. Soms worden de directoraten-generaal bemenst door uiteenlopende professionele groepen. Dit verzekert departementen van een hoge mate van sector-specifieke expertise, maar bemoeilijkt de integratie. Deze spanning uit zich onder meer in de zoektocht naar een optimaal model voor de organisatie van onderzoek in en door het departement.

Eén vraag is dan of het de voorkeur verdient slechts één onderzoeksafdeling per departement te hebben; of om het onderzoek over te laten aan de uiteenlopende functionele eenheden. Het laatste staat een meer directe vorm van beleidsrelevantie toe, zolang de functionele eenheden hun eigen onderzoek goed managen. Maar een gecentraliseerde onderzoeksafdeling garandeert meer kwaliteit en betere langetermijnplanning van onderzoek, zolang er tenminste binnen het departement geen ‘ivoren toren’ ontstaat. We volstaan hier met enkele korte illustra-

ties. Sinds ongeveer 1995 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gespeeld met de idee van een aparte, centrale onderzoeksafdeling. Tegenstanders vreesden een verlies aan controle over door hen gewenst onderzoek. Voorstanders bepleitten het omdat de kwaliteit van het onderzoek zou verbeteren en er meer gedeelde kennis zou ontstaan. Na veel heen en weer gepraat, werd er inderdaad een aparte onderzoeksafdeling opgericht; maar een jaar later alweer afgeschaft. Het ministerie mikt nu op 'kennismanagement' en 'life long learning' voor de vaste staf door middel van een 'academie'. Justitie kent zijn eigen Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), bekend om zijn gewaardeerd criminologisch onderzoek en gedetailleerde beleidsevaluaties. Het WODC presenteert zich tegenwoordig als kenniscentrum (zie ook verderop) en is met een staf van ongeveer 80 onderzoekers een van de grootste onderzoekseenheden in het land op haar terrein. Zover wij weten, heeft Justitie nooit aan de positie van het WODC getornd (WODC, 2003).

De tweede vraag waar departementen mee worstelen is de mate waarin expertise en onderzoek geëxternaliseerd kan worden in meer of minder autonome agentschappen, of zelfs kan worden uitbesteed aan commerciële consultants of andere onderzoeksorganisaties, waaronder universiteiten. Kernvraagstuk hier is natuurlijk de gepaste vorm en mate van beheersing over het onderzoek (en zijn bevindingen), de vraag naar de 'juiste' afstand tussen onderzoek en beleid (Jasanoff, 1990; Hoppe, 2003). Er bestaat een groeiend besef bij de departementen dat kennis belangrijk is voor succesvol beleid, blijkens de populariteit onder departementale beleidsmedewerkers van termen als 'kennisintensief bestuur', 'kennisinfrastructuur', of 'evidence-based policy' (Beker e.a., 2003; Paardekooper, 2003; Dijstelbloem en Schuyt, 2003; Kronjé, 2003). Maar ook hier sturen de departementen heel verschillende koersen, die we hier slechts kort illustreren. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is vrijwel alle korte termijn invloed op onderzoek kwijt nu de belangrijkste onderzoeksorganisaties onder haar verantwoordelijkheid worden aangestuurd door lange termijn onderzoeksprogramma's. Voorbeelden daarvan zijn het SCP en de allocatie van onderzoeksgelden voor gezondheidsonderzoek door het Nederlandse fonds voor wetenschappelijk onderzoek. Het ministerie van VROM geeft het RIVM ook meer autonomie, onder meer door eenjarige in tweejarige onderzoeksprogramma's om te zetten en per januari 2004 het RIVM de status van een agentschap te geven. Het ministerie van Landbouw, Na-

tuur en Voedselkwaliteit heeft zijn onderzoek geheel en al ondergebracht bij de tot kenniscentrum omgebouwde Wageningen Universiteit/Research (WU/R) en het Expertisecentrum LNV. Maar (tot nu toe) is het ministerie de enige 'klant' en het praktische effect van de operatie is dat WU/R heel sterk gericht staat op de kennisbehoeften van het ministerie. Ministerie van Landbouw, 2003).

De externalisering van de expertisefunctie van departementen heeft geleid tot hernieuwde bezinning op de coördinatie tussen beleid en onderzoek.<sup>6</sup> Meer afstand tussen beide maakt het enerzijds gemakkelijker om legitimiteit te scheppen voor de resultaten van 'onafhankelijk' onderzoek. Maar het vergroot ook de kloof tussen directe kennisbehoeften van beleidsmakers en de onderzoeksagenda's van professionele onderzoekers. Nederlandse departementen tonen zich zeer beheersingsgericht wanneer het om onderzoek gaat. Het benutten van begeleidingscommissies met specialistische ambtenaren en gelijkgestemde wetenschappers is een standaardpraktijk geworden. Begeleidingscommissies hebben een stem in de formulering van het onderzoeksprobleem, vaak ook over de databronnen en onderzoeksmethode(n); zij volgen de voortang van het onderzoek regelmatig en nauwkeurig; en hebben veelal een stem in de formulering van de bevindingen. Naar het voorbeeld van commerciële financiers van onderzoek die eigendom over onderzoeksrapporten claimen en voorwaarden stellen aan hun publicatie, oefenen departementen aanzienlijke invloed uit op de formulering van de bevindingen en de timing van de publicatie van onderzoeksrapporten. In recente in de media gerapporteerde gevallen hebben departementen deze instrumenten ingezet om te voorkomen dat wetenschappers onderling bevindingen bespraken, om conclusies en aanbevelingen te herschrijven, of om de publicatie van onwelkom nieuws te vertragen (Ramdharie en Van Trommelen, 'Rapport Kraakt Relatie Suriname.' *Volkskrant*, 7 November 2003, 1; zie ook Köbber en Tromp, 1999; Sociaal Wetenschappelijke Raad, 2000).

Het zoeken en mobiliseren van expertise en onderzoek buiten de departementen is een gevolg van de toenemende complexiteit van de moderne samenleving, in combinatie met de politieke trend tot afslanking van het bureaucratisch apparaat. In zoverre departementen thans hun expertise van buiten halen – hetzij op een open markt voor expertise, hetzij op een quasi-markt binnen de grenzen van het publiek domein – heeft dit geleid tot relaties tussen beleidsmakers en onderzoekers die sterk formeel, wettelijk, kortom, gecontractualiseerd zijn. De praktijk-

ken rond opdrachtonderzoek zijn steeds verder verfijnd, zoals die voor het opzetten en de werkwijze van begeleidingscommissies. Ook hebben departementen richtlijnen uitgevaardigd over hoe hun ambtenaren onderzoek dienen uit te besteden, vaak in de vorm van voorbeeldcontracten. Zelfs de verhouding tussen departementen en hun eigen onderzoeksorganisaties heeft tegenwoordig vaak de vorm van een contract waarin afspraken zijn gemaakt over onderzoeksprogramma's en -doelen. De contractualisering van onderzoek en expertise maakt het voor ambtenaren mogelijk om relaties aan te gaan met meer onderzoekers, zelfs met onderzoekers of consultants waarmee zij niet erg bekend zijn. Deze ontwikkeling zal nog verder gaan door de internationalisering van de markt en de inherente toename van bronnen van expertise. Contractualisering en de groei van bronnen voor expertise laten zien in welke mate onderzoek en deskundigheid handelswaar geworden zijn. En dus is er een markt voor beleidsrelevante expertise, waarin de onderzoekskosten en de voorspelbaarheid van bruikbare bevindingen even belangrijk of belangrijker zijn geworden dan de inhoud en de kwaliteit als gemeten naar de gebruikelijke wetenschappelijke maatstaven.

### 2.5 *Kenniscentra: een nieuwe hype?*

Toch zijn er ook tekenen van een ontwikkeling die zich lijkt te onttrekken aan contractualisering. Veel Nederlandse instellingen voor beleidsrelevante expertise schilderen zichzelf af als 'kenniscentra'. Die term is sinds 1998 heel populair geworden, maar over zijn precieze betekenis bestaat geen overeenstemming. Uit een onderzoek van het SCP (Ketting, 2002) blijkt dat er zo'n 115 kenniscentra bestaan; driekwart gefinancierd uit publieke gelden, en slechts een kwart door het bedrijfsleven. Allen beweren kennis te verschaffen aan sectorspecifieke organisaties, niet aan individuele burgers. Patiëntenorganisaties bijvoorbeeld noemen zichzelf geen kenniscentra, hoewel zij voor hun leden toch wel degelijk een kennismakelaarsfunctie vervullen. Kenniscentra organiseren zichzelf in het algemeen rond beleidsvelden of specifieke probleemgebieden. Bijvoorbeeld, er zijn kenniscentra voor duurzaam bouwen (Nationaal Dubo Centrum, 2003), of (grote)stadsbeleid (KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, 2003; Kenniscentrum Grote Steden, 2003). Sommige kenniscentra noemen zich kennisnetwerken, zoals bijvoorbeeld voor beroepsrisico's als RSI (Nederlands Kenniscentrum Arbeid en Klachten Bewegingsapparaat, 2003; Kennisnetwerk Gezondheid en Arbeid, 2003). Kenniscentra met websites zijn vooral te

vinden op het gebied van gezondheid, ruimtelijke ordening, vervoer en watermanagement, en onderwijs. Gegeven de 'buzzword' status van kenniscentra, hebben departementen als VWS dit gestimuleerd als welbewust beleid op hun gebied (Ketting, 2002).

Wat de nieuwe kenniscentra met elkaar gemeen is hebben is de pretentie kennis gemakkelijk voor beleidsmakers beschikbaar te maken, ofwel door kennisintegratie, ofwel door simpele kennisaccumulatie, of door de rol van kennismakelaar op zich te nemen door kennisproducenten (onderzoekers, universiteiten, onderzoeksinstellingen, wetenschappelijke literatuur, consultants) in contact te brengen met kennisgebruikers uit de beleids sfeer. Daarvoor leunen de kenniscentra meestal zwaar op informatietechnologie en websites. Sommige kenniscentra bestaan zelfs uit weinig meer dan een portal, die de kennisgebruiker in spe verwijst naar het juiste adres, maar de accenten verschillen. Sommige kenniscentra bestaan uit slechts een handjevol mensen (een derde telt minder dan tien werknemers), anderen bestaan uit onderzoeksinstituten met honderden werknemers. Er is zelfs een hele universiteit, de Wageningse landbouwuniversiteit, die zichzelf als kenniscentrum bestempelt (Ketting, 2002; Beemer en Den Boer, 2003). De komst van de kenniscentra betekent meer dan alleen maar verbetering van mogelijkheden tot kennisoverdracht van kennisproducenten naar -gebruikers of van leermogelijkheden tussen hen. Per slot van rekening was dat ook het doelwit van vele toegepast wetenschappelijke organisaties in hun streven naar professionalisering (Abbott, 1988; Nowotny, 1991). Milieutoxicologie zou nooit een apart onderzoeksveld zijn geworden zonder een professionele praktijk van regulering van milieurisico's (Halffman, 2003a); de beleidswetenschap in Amerika en de bestuurskunde in Nederland heeft zijn disciplinaire status te danken aan zijn rol als bron van wetenschappelijk advies voor kwaliteitsverbetering van bestuur en beleid (DeLeon, 1988; Dunn, 1994; Rutgers, 1993), en milieuchemici en hygiënisten stichtten hun wetenschappelijke disciplines al langs soortgelijke weg in de negentiende eeuw (Hamlin, 1990). Ook de wetenschapswinkels aan Nederlandse universiteiten hadden betere kennisoverdracht – vooral voor economisch minder bedeeden – ten doel. Met andere woorden, hoewel er toen nog geen websites waren, waren kennisoverdracht en wederzijds leren al veel langer kern van het streven naar enger contact tussen onderzoekers en praktijkmensen.

Nieuw aan de kenniscentra is veeleer hun postprofessionele positio-

nering buiten de gevestigde disciplines en de universiteiten. Kenniscentra hoeven zich weinig aan te trekken van de afgebakende grenzen tussen onderzoeksgebieden en professionele domeinen; zij kunnen kennis integreren op grond van een gemeenschappelijke interesse in een probleemgebied en diverse vormen van interdisciplinair werken. Dit schept duidelijk kansen voor het ontstaan van nieuwe professies. Maar de postprofessionele positionering schept ook nieuwe problemen voor de toetsing van de validiteit van kennis. Professionele kennis mag dan een slechte reputatie hebben omdat zij overspecialistisch en zelfreferentieel is (bijv. Cole, 1998), maar gevestigde professies bieden wel een platform voor de ontwikkeling en bewaking van kwaliteitsstandaarden. Natuurlijk zijn er wel voorstellen om ook voor kenniscentra allerlei kenniscertificerende procedures te volgen, zoals die van uitgebreide peer review (extended peer review) voor een postnormale wetenschapsbeoefening (Funtowicz en Ravetz, 1992; Ravetz, 1999). Maar in het bijzonder de kleinere kenniscentra vertrouwen helemaal op de professionele standaarden van hun kennisleveranciers. Zij mikken zozeer op laagdrempelige toegang tot informatie dat belangrijke vraagstukken als de onzekerheid van kennis of de kwaliteit van de probleemstelling onder tafel verdwijnen. Zelfs de grotere kenniscentra moeten zich toch vooral bewijzen door de productie van kennis-op-maat voor beleidsgebruikers, indien nodig ten koste van voldoende zicht op complexiteit (Janssen en Schouw, 2003).

De netwerkstructuur van kennisaccumulatie in de kenniscentra leidt mogelijk tot een meer flexibele verbinding tussen normaal tamelijk geïsoleerde issue-netwerken en beleidsterreinen. Voor beleidsmakers biedt dit mogelijkheden om de relaties tussen beleidsactoren anders in te richten, of zelfs om verkalkte beleidscoalities of 'ijzeren driehoeken' te doorbreken. De al genoemde herstructurering van landbouwkundig en aanverwant natuur- en ruimtelijk onderzoek is een voorbeeld. Op het gebied van duurzame ontwikkeling werkt het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO) zelfs met een expliciete 'inbraakstrategie'. Met het door haar voorgestane 'transitiemanagement' wil zij radicale veranderingen teweeg brengen in de manier waarop de samenleving omgaat met economische groei, ecologische kwaliteit en sociale waarden (Loeber, 2003; Loeber, 2004; NIDO, 2003). De grotere bewegingsvrijheid van beleidsmakers in het vergaren van beleidsrelevante kennis kan overigens ook leiden tot een louter instrumentele kennisopvatting, waarin experts als het ware de loopjongens zijn van de

beleidsmakers, hun probleemdefinities en beleidsprojecten (Hoppe, 2003; Wittrock, 1991). Al met al laten de kenniscentra een verscheiden, maar boeiend beeld zien van de herinrichting van grensarrangementen tussen wetenschappelijke expertise en beleid en politiek; een herschikking die nog onvoldoende bestudeerd is.

## 2.6 *Reflexieve wetenschappelijke expertise in een nieuw publiek domein?*

Alle boven gesignaleerde ontwikkelingen in grensarrangementen tussen wetenschap en beleid/politiek spelen zich af in een publiek domein onder reconstructie. In een risicomaatschappij worden burgers zich onvermijdelijk meer bewust van de wetenschappelijke vraagstukken in en achter veel overheidsbeleid en bedrijfsstrategieën. In een kennissamenleving neemt bovendien de toegankelijkheid tot kennis toe. Zo bezit een op de vier mensen uit de Nederlandse beroepsbevolking een graad in hoger onderwijs; in 1990 was dit nog een op de zes.<sup>7</sup> Nederlandse burgers zijn relatief goed geïnformeerd over wetenschappelijke en technische kwesties en die kennis is de afgelopen tien jaar toegenomen. Dat was wellicht mede het gevolg van het feit dat de Nederlandse wetenschapsjournalistiek in diezelfde periode een hogere vlucht nam. Bijna alle belangrijke dagbladen hebben tegenwoordig wekelijkse wetenschapskaternen. De kwaliteit van de berichtgeving is verbeterd; en er wordt niet alleen over wetenschappelijke doorbraken bericht, maar ook de verbanden tussen wetenschappelijke vragen en inzichten en publiek beleid worden tegenwoordig steeds vaker belicht. Overigens wijst onderzoek uit dat dit niet alleen leidt tot meer geloof in de emancipatoire werking van wetenschap en technologie, maar ook tot het tegendeel, scepsis en afwijzing van de idee dat hiermee uiteindelijk alle problemen opgelost kunnen worden (Europese Commissie, 2001). Empirisch onderzoek heeft inmiddels ook hard gemaakt dat burgers of zogenaamde 'leken' hoge niveaus van technische kennis kunnen ontwikkelen als het gaat om problemen die hun belangen ten diepste raken. Nederlandse voorbeelden betreffen de gang van zaken rond de aanleg van de Betuweroute, geluidsoverlast en gezondheidsrisico's rond Schiphol, en gasboringen in de Waddenzee. Geen wonder dus dat burgers en non-gouvernementele organisaties meer transparantie van en toegang tot wetenschappelijke expertise als gebruikt in beleidsbeslissingen eisen.

Hoewel het traditionele corporatistische patroon voor de integratie van expertise in beleid via inspraak, hoorzittingen en juridische be-

roepsprocedures wel enige kansen bood aan contra-expertise van burgers en NGO's (bijv. Van Baren, 2001), zijn deze typische vormen te weinig flexibel voor de nieuwe collectiviteiten die in de risicosamenleving tot stand komen. Nieuwe vormen van omgaan met expertise werden dus noodzakelijk. Een van de drijvende krachten hierachter was en is het Rathenau Instituut. Belast met de taak om de invloeden van nieuwe technologische ontwikkelingen op de samenleving te doorgronden en publiekelijk bespreekbaar te maken, ook voor het parlement, begon het te experimenteren met nieuwe manieren om (technologie)experts, belangengroepen en burgers bij elkaar te brengen. Het paste elementen van de Deense consensusconferenties en de Amerikaanse burgerjuries aan Nederlandse verhoudingen aan; maar bevorderde ook met kracht vernieuwingen in methoden van interactieve en constructieve technology assessment.

Deze nieuwe werkvormen herdefiniëren de grenzen tussen deskundigen en niet-deskundigen. Experts kunnen hun kennis delen met en overdragen op andere deelnemers in het proces van technologiebeoordeling; maar dat betekent niet (meer) dat de niet-deskundigen 'onkundig' zijn, of niet in staat tot zelfstandige, geïnformeerde oordeelsvorming. In sommige interactieve processen van technologiebeoordeling worden belangenvertegenwoordigers en burgers niet alleen gezien als dragers van belangen bij de maatschappelijke toepassing van een technologie, maar worden zij evenals de experts beschouwd als dragers van waardevolle nieuwe kennis, bijvoorbeeld als (toekomstige) gebruikers of ervaringsdeskundigen. Publieksparticipatie en interacties tussen belanghebbenden en experts zijn hoofdprincipes geworden in de wijze waarop het Rathenau Instituut technologiebeoordelingen tot stand brengt; en hun model is toegepast op een hele reeks typische problemen van de risicosamenleving, zoals nieuwe voedingsmiddelen uit plantaardige eiwitten, pesticiden, duurzame ontwikkeling, of genetisch gemodificeerde organismen. De door het Rathenau Instituut ontwikkelde methodologie vindt langzaam maar zeker toepassing door andere organisaties, waaronder in transitie management gericht op duurzame ontwikkeling (Van Est e.a., 2002). Deze nieuwe methoden lijken heel compatibel met de wijze waarop sommige kenniscentra opereren. Ook zij benadrukken een netwerkende vorm van bestuur en beleid, waarin zij zowel het proces van kennisverzameling als van de beleidsvorming faciliteren zonder zichzelf op te werpen als objectieve deskundigen.

De gevestigde centra voor wetenschappelijke beleidsadviesing

staan zeer terughoudend tegenover dit soort ontwikkelingen. Aan de ene kant hebben ze wel degelijk geleid tot meer zelfreflexiviteit. Sommige belangrijke kennis- en adviesinstellingen hebben rapporten met beschouwingen over de rol van kennis in het beleidsproces geproduceerd, in sommige gevallen zelfs betreffende door henzelf geleverde kennis. Reflectie op beleidsonderzoek is een redelijk ontwikkelde traditie bij de zogenaamde sectorraden. Deze raden van onderzoekers, beleidsmakers en maatschappelijke vertegenwoordigers stellen regelmatig rapporten op over strategische doelen voor het onderzoek voor de landbouw, gezondheid, natuur en milieu, en ontwikkelingssamenwerking. Recent ontwikkelen ze ook visies op hoe dit onderzoek in het beleid benut zou kunnen en moeten worden en hoe de aanwezige expertise daartoe beter kan worden georganiseerd (Hoppe & Huijs, 2003; RMNO, 2000; In 't Veld, 2000). Vanuit deze gedachtenlijn zien de sectorraden zich ook in toenemende mate als kennismakelaars. Ook de WRR (1994; 2002; Dijstelbloem en Schuyt, 2002, 2003) en het RIVM/MNP (2003; Van Asselt e.a., 2001) hebben zich de laatste jaren op dit veld niet onbetuigd gelaten, met name over het thema van de omgaan met onzekerheid in deskundigenadviezen. Opmerkelijk is ook de toename van het aantal externe of zelfevaluaties als aanleiding tot reflectie op het werk van adviesorganen. Evaluatierapporten van de WRR (2001) en het CPB (2003c) zijn publiek beschikbaar. Zelfs de Gezondheidsraad heeft onlangs zijn 100-jarig bestaan gevierd met een uitvoerige studie naar zijn intern en externe functioneren door wetenschapssociologen (Bal e.a., 2002).

Men zou dus kunnen zeggen dat de kritische houding onder burgers en politiek en andere beleidsmakers jegens wetenschappelijke advisering de instellingen daarvoor kennelijk heeft gebracht tot meer openheid van zaken en publieke verantwoording. Maar aan de andere kant blijven de gevestigde instellingen feitelijk aarzelend over de toepassing van nieuwe methoden van kennisproductie en advisering die expertkennis en 'leken'-kennis meer gelijkwaardig behandelen. Zo experimenteren CPB en RIVM/MNP met het gebruik van modellen met meer dan één (toekomst)scenario. Dit wordt voorgesteld als reactie op de kritiek dat hun modellen onzekerheden verhullen en het bestaan van uiteenlopende visies op de werkelijkheid onder beleidsmakers ontkennen. Maar in deze methodische experimenten spelen de beleidsmakers niet zelf een rol; zij worden 'vertegenwoordigd' door experts die verschillende assumpties hanteren over hoe beleidsmakers en burgers zich, vol-

gens de experts, kunnen (gaan) gedragen. In het geval van de economische scenario's van het CPB gaat het meestal om optimistische tegenover meer pessimistische schattingen; bij het RIVM gaat het hooguit om toepassingen van culturele theorie om uiteenlopende scenario's te genereren (Rotmans en De Vries, 1997). Ook de Gezondheidsraad, bolwerk voor de medische professie, experimenteert met hoorzittingen waarin patiëntenorganisaties als ervaringsdeskundigen hun stem mogen laten horen (Bal e.a., 2002).

### 3 Weg van ondoorzichtig corporatisme, maar waarheen?

De veranderingen in de arrangementen voor grenzenwerk tussen enerzijds wetenschappelijke expertise en advies en anderzijds beleid en politiek zijn complex. Nieuwe actoren zijn binnen het gezichtsveld van de experts gekomen: NGO's die hun eigen expertise steeds beter organiseren, kenniscentra die pretenderen kennis beschikbaar te stellen voor wie maar wil, en burgers met steeds hogere opleidingen en meer informatie over wetenschap. Maar aloude spelers in de kennisinfrastructuur zijn niet verdwenen, en in het geval van de planbureaus zelfs belangrijker geworden. De nieuwe actoren zijn deel gaan uitmaken van nieuwe beleidsconfiguraties, in opener netwerken die deels het monopolie van gevestigde corporatistische instellingen hebben doorbroken, maar niet alle oude configuraties zijn verdwenen. Nieuwe vraagstukken zijn op de beleidsagenda gezet: genetisch gemodificeerde organismen, het milieueffect van de landbouw, de ethische raadsels rond preventieve medische kennis; maar sommige oude vraagstukken hebben nadrukkelijk opnieuw de top van de agenda bereikt: immigratie en de hervorming van de verzorgingsstaat. Nieuwe modellen en ideeën voor de organisatie van expertadvies zijn geopperd, zoals de externalisering van deskundigheid door de departementen, de toenemende contractualisering van expertise, of de toenemende rol van kennis in beleidssectoren door kenniscentra. Maar sommige oude modellen zijn nog springlevend, zoals sommige departementale onderzoeksafdelingen en de planbureaus.

Zit er geen rode draad in de veelheid aan ontwikkelingen? Zoveel is wel duidelijk: veranderende grenzenwerkarrangementen tussen wetenschap en beleid hangen samen met politieke veranderingen. Externalisering en zelfs vermarkting van onderzoek staat natuurlijk niet los van soortgelijke ontwikkelingen in andere delen van het politieke sys-

teem en op andere beleidsvelden. Maar we stellen ons teweer tegen de hypothese van een soort van essentiële, typisch Nederlandse stijl van wetenschappelijke beleidsadvisering. Evenzeer verzetten we ons tegen de idee van één eenduidig mechanisme als bewegend principe achter alle veranderingen langs de grenslijnen tussen wetenschap en beleid. Eerder zien we een aantal onderling rivaliserende patronen voor de politieke organisatie van expertise; patronen die verwantschap vertonen met denkbeelden over hoe het politiek bestel als geheel zou moeten veranderen. Deze patronen botsen onderling en betwisten elkaar de hegemonie, kritiseren elkaar, en ontwikkelen zich daarom deels in reactie op elkaar.

Het ene basispatroon achter de veranderingen is hooguit negatief aan te wijzen: de beweging weg van de weinig transparante dialogen tussen politieke, economische en sociale elites uit het tijdperk van de in corporatistische structuren ingebedde beleidsadvisering. Hoewel dit oude model voldoet aan de pragmatistische tweerichtingsnormen voor verkeer tussen wetenschap en beleid zoals in de jaren zeventig van de vorige eeuw nog gepropageerd door bijvoorbeeld Habermas (Hoppe, 2003), werd het in toenemende mate als te elitair, gesloten en ondoorzichtig beschouwd. In feite doen zich in reactie daarop drie gelijktijdige richtingsveranderingen voor.

Met de radicale veranderingen in het aantal en de samenstelling van de adviesraden is er ogenschijnlijk een meer technocratische wending opgetreden. Zij het één die zich niet heeft weten te onttrekken aan de departementale verkokering, en daarmee indirect nog steeds in dienst staat van een politiek spel waarin departementale beleidsvoorbereiding streeft naar compromissen tussen de gebruikelijke partijen in een corporatistische structuur. Door de institutionalisering van de 'planbureaufunctie', die neerkomt op het trekken van grenzen door onafhankelijke derden waarbinnen zich de onderhandelingen tussen de gebruikelijke corporatistische partijen mogen afspelen, is de inbedding van expertise in corporatistische besluitvorming feitelijk in kracht toegenomen. Daarmee blijft de inbedding van expertise in corporatistische structuren een belangrijk element in de wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland. Enige voordelen van dit systeem zijn dat het leidt tot stabiele onderhandelingsplatforms, dat het bijzonder goed is in het aanwijzen van inconsistenties in beleid en het aangeven van geaggregeerde budgettaire gevolgen van voorgenomen beleid, en dat het leidt tot kennisaccumulatie. Nadelen zijn dat het kan leiden tot kennis-

monopolies; tot ontoegankelijkheid en buiten de discussie houden van de contingente aspecten van expertise (kernassumpties, keuzen in modelontwikkeling met belangrijke politiek-normatieve implicaties, enzovoorts), de ontwikkeling van systematische vertekeningen van de werkelijkheid door het overwicht van bepaalde professies of modellering-spraktijken binnen de centra van expertise, en daardoor de mogelijk systematische uitsluiting van politiek levensvatbare beleidsalternatieven en chronische aanvallen op de legitimiteit van instellingen voor wetenschappelijke beleidsadvisering.

Daarnaast is er een neoliberal, meer decisionistisch patroon (Hoppe, 2003) te onderkennen. Dit komt tot uiting in het toenemende belang van eigenaarschap van kennis voor beleid, de intense contractualisering van expertise die veel nadruk legt op de tijdige oplevering van 'deliverables' en kennis-'producten' – in één woord, de commodificering van wetenschappelijke kennis en deskundigheid. Volgens deze gedachtegang dienen kennis en expertise ontdaan te worden van hun bureaucratisch korset, en ondergebracht te worden in op afstand gezette agentschappen of zelfs volledig commercieel opererende onderzoeksbedrijven. Voor onderzoek geldt hetzelfde neoliberale recept dat ook van toepassing wordt geacht op veel beleidsuitvoering, monitoring en handhaving van regels en andere taken die voorheen als typisch publiek werden beschouwd. In het geval van kennis en deskundigheid betekent het dat beleidsmakers gebruik kunnen maken van meerdere onderzoeksinstellingen, buiten het bereik van de aanvaarde beleidsparadigma's kunnen treden in het mobiliseren van wetenschappelijke en professionele expertise. Ook wordt wel gedacht dat door onderlinge concurrentie tussen kennisleveranciers de kosten van expertise omlaag kunnen zonder kwaliteitsverlaging. Maar ook dit model kent nadelen. Ten eerste, kennisaccumulatie is op zijn best toevallig. Wanneer de consultants in en uit lopen, wordt kennis opgeslagen in de slechtst denkbare plek: rapporten. In de voortdurende concurrentie tussen kennisleveranciers wordt het steeds moeilijker modellen te ontwikkelen en te verfijnen, serieuze leerprocessen tussen beleidsmakers en adviseurs te laten rijpen, of stabiele onderzoeksgroepen aan langetermijn onderzoeksprogramma's te laten werken. Dit alles zou maar monopolioïde situaties in de hand werken. Ten tweede, de kennismarkt is een vragersmarkt. Ondanks contractueel gegarandeerde onafhankelijkheid, bevinden de kennisproducenten zich in de zwakkere positie. In een competitieve omgeving weet de onderzoeker dat hij of zij zich niet al te

kritisch over de opdrachtgever en diens praktijken kan uitlaten, of zich niet kan verzetten tegen buitensporig instrumenteel kennisgebruik. Daarom lopen zij het risico te weinig kritisch te worden, gegeven probleemdefinities te gemakkelijk over te nemen, politieke en normatieve tegenstellingen te verhullen, en daardoor formeel juiste, maar feitelijk onverstandige beleidsadviezen te verstrekken. Ten derde, er wordt weliswaar verondersteld dat de kosten van expertise voor de overheid omhoog gaan door de onderlinge concurrentie en omdat de overhead voor het instandhouden van de onderzoeksorganisaties niet meer apart betaald hoeft te worden. Maar de transactiekosten van tot handelswaar geworden expertise worden sterk onderschat. Het vinden van de juiste kennisleveranciers vergt dat men de markt goed kent. Het opstellen van gedegen contracten over tussen- en eindproducten kost veel tijd en aandacht. Binnen overheidsorganisaties doen onderzoeksmanagers opnieuw hun intrede om de uitbesteding van de kennisfunctie in goede banen te leiden en in de kennisorganisaties ontstaan horden van nieuwe juridische en economische functionarissen om de groeiende stroom van papierwerk de baas te blijven.

Ten slotte zien we een derde ontwikkeling, ditmaal meer in de richting van een nieuw soort pragmatisme, maar nu in de vorm van een interactieve en deliberatieve, of zelfs participatieve adviseringspraktijk. In dit patroon is kennis geen handelswaar, of een semi-publiek goed voor een beperkte club van politiek en maatschappelijk geaccepteerde actoren, maar in de volle zin van het woord een publiek goed dat op zeer veel verschillende plekken wordt geproduceerd, geëvalueerd en geïntegreerd. Formele regels of mechanismen van marktallocatie beïnvloeden deze activiteiten, maar zij hebben geen wezenlijk beperkende invloed op de toegang tot of productie van kennis. Deels zien we dit patroon terug bij de kenniscentra; het duidelijkst wanneer zij kennis produceren en integreren via het internet. Deels zien we het ook in het gebruik van expertise door NGO's en burgers, de hogere opleidingsniveaus, de groeiende rol van de media in het aanbieden van informatie over wetenschap en expertise, en bij die delen van wetenschapswinkels die nog werken volgens de oude idealen. Publieke, deliberatieve expertise doorbreekt de grenzen in de toegang tot kennis, zoals de formele regels en geheimhouding in het corporatistische patroon, of van eigenaarschap en gebrek aan middelen in het neoliberale marktmodel. Net als het neoliberale model doorbreekt het ook professionele grenzen, en volgt daarmee gemakkelijker nieuwe beleidsvraagstukken die opduiken in de ri-

sicosamenleving. Uiteraard kent ook dit patroon zwakten. Zoals het problematische karakter van kwaliteitsstandaarden voor kennisverwerving en -rapportages, of de neiging om complexe kennis te verpakken in 'sound bites' en te bezwijken voor de verleiding van de oversimplificatie van de 'one-liner'.

Daarnaast zijn ongetwijfeld nog meer patronen zichtbaar. Sommige departementen houden vast aan het bureaucratiemodel van expertise (Hoppe, 2002, 2003) en zelfs voor overheidsdiensten die dat niet doen blijft ambtelijke deskundigheid een belangrijke ressource. Er bestaan nog steeds kritische wetenschappers en intellectuelen die vanuit de coulissen commentaar geven op de kwaliteit van overheidsbeleid. Niettemin zijn we de ontwikkelingen rond de drie door ons geschetste trends als de belangrijkste, zoals bijvoorbeeld bevestigd in de golf van zelfreflexieve analyses door de gevestigde expertorganisaties. [Van deze alinea een korte voetnoot maken?]

Het is verleidelijk om de lijst van voor- en nadelen van elk van de patronen uit te breiden en te systematiseren. Maar de voorkeuren voor elk van de patronen hangen samen met ideologische connotaties, over de rol van markten, de aard of wenselijkheid van publieke goederen, de mogelijkheden voor formele participatie of onderhandelingen, of het gewicht van professioneel gecertificeerde kennis ten opzichte van ervaringsdeskundigen en 'self made' expertise. Daarom wedijveren deze modellen voor de beleidsrelevante organisatie van expertise met elkaar, en treden ze op in wisselende combinaties. De politieke uitdaging in de organisatie van expertise in een democratie zit hem precies in de onderlinge rivaliteit tussen de vele mogelijke modellen.

## Noten

- 1 De keuze voor dit tijdsbestek wordt in de loop van onze analyse hopelijk voldoende duidelijk.
- 2 Exemplarisch is de verwoording door Henk Don, de huidige directeur van het CPB, in ESB, 2003:D20
- 3 Dit is de belangrijkste reden waarom tijdens de rit van een kabinet politiek agendamanagement onder leiding van de minister-president in de informele setting van bijvoorbeeld het besloten "Torentjesoverleg" nodig en onvermijdelijk is (Timmermans, 2003).
- 4 De nieuwe Gemeentewet kent in het kader van de decentralisatie- en de dualisatiegedachte ook de verplichting voor gemeenten om een zogenaamde 'rekenkamerfunctie' in te stellen. Dat kan geduid worden als een poging om de idee van beleids-evaluaties als controlemiddel voor de legislatieve ook decentraal te versterken.
- 5 Daarvoor valt misschien ook wel iets te zeggen aangezien eerdere soortgelijke raden van topeconomen als regeringsadviseurs in Nederland (in de dertiger jaren) en in het

- Verenigd Koninkrijk (in de zeventiger jaren) zijn mislukt ( Oldersma, 2002; Collins en Pinch, 1998).
- 6 De noodzaak herbezinning wordt er natuurlijk alleen maar groter op wanneer de departementale onderzoeksbudgetten, sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw, stagneren of zelfs dalen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002).
  - 7 In 2002 bezat 23,4% van de bevolking tussen de 15 en 64 jaar een HBO-diploma; in 1995 was dit 19,5%; in 1990 16% (CBS, 2003b; *Statline* [Internet], beschikbaar via <http://www.cbs.nl>, geraadpleegd in november 2003).

## Literatuur

- Abbott, A. 1988. *The system of professions: an essay on the division of expert labour*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Algemene Rekenkamer. 2003. *Website Algemene Rekenkamer* [Internet] Available from: <<http://www.rekenkamer.nl>> [Accessed November 2003].
- Van Asselt, M.B.A., R. Langendonck, F. van Asten, A. v.d. Giessen, P.H.M. Janssen, P.S.C. Heuberger en I. Geuskens. 2001. *Uncertainty and RIVM's environmental outlooks*. Report 550002001. Bilthoven: RIVM.
- Bakker, W. en F. van Waarden, eds. 1999. *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.
- Bal, R. 1999. *Grenzenwerk: Over het organiseren van normstelling voor de arbeidsplek*. Enschede: Twente University Press.
- Baren, van, N. 2001. *Planhiërarchische oplossingen: een bron voor maatschappelijk verzet*. Dissertatie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Beck, U. 1992/1986. *The Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beemer, F. A. en M.C. den Boer. 2003. Heeft de keizer kleren aan? Kenniscentra in het publieke domein. *Bestuurskunde* 12/4: 170-177.
- Beker, M., M. Ooijens en E. de Gier. 2003. *Bewijs van goed beleid: naar een betere verhouding tussen wetenschap en sociaal beleid in Nederland*. Working Paper. Amsterdam: SISWO.
- Bemelmans-Videc, M.-L. 1984. *Economen in overheidsdienst. Bijdragen van Nederlandse economen aan de vorming van sociaal-economisch beleid, 1945-1975*. Dissertatie. Leiden: Rijks Universiteit Leiden.
- Bogaard, van den, A. 1998. *Configuring the economy: the emergence of a modelling practice in the Netherlands, 1920-1955*. Dissertatie. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Brown, M.B., J. Lentsch en P. Weingart. 2003. Representation, Expertise, and the German Parliament: A Comparison of Three Advisory Institutions. Paper voor de auteursbijeenkomst voor het Yearbook of the Sociology of Science. Basel, 2-4 december 2003.
- Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society: Economy, Society, Culture*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 2003. *Statline* [Internet] Available from: <<http://www.cbs.nl>> [Accessed November 2003].
- Centraal Planbureau. 2003a. *Through the Looking Glass: A Self-assessment of CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*. The Hague: CPB.
- Cole, S.A. 1998. Witnessing Identification: Latent Fingerprinting Evidence and Expert Knowledge. *Social Studies of Science*, 28/5: 687-713.
- Collins, H.M. en T.J. Pinch. 1998. Tidings of Comfort and Joy: Seven Wise Men and the Science of Economics. In: H.M. Collins en T.J. Pinch, *The Golem at Large. What You Should Know About Science*. 2<sup>nd</sup> edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalen, van, H., en A. Klamer. 1996. *Telgen van Tinbergen. Het verhaal van de Nederlandse economen*. Amsterdam: Balans.
- DeLeon, P. 1988. *Advice and Consent. The Development of the Policy Sciences*. New York: Russell Sage Foundation.

## Wetenschappelijke beleidsadviesing in Nederland. Trends en ontwikkelingen

- Dijstelbloem, H. en C.J.M. Schuyt. 2002. *De publieke dimensie van kennis*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden V110. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Dijstelbloem, H. en C.J.M. Schuyt. 2003. Kennismaken: nieuw overheidsbeleid voor de kennissamenleving. *Bestuurskunde* 12/4: 152-159.
- Don, H. 2003. De rol van het CPB. *Economisch Statistische Berichten*, 25 oktober: D20.
- Dunn, W.N. 1994. *Policy Analysis. An Introduction*. 2<sup>nd</sup> edition. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Van Est, R., J. van Eijndhoven, W. Aarts en A. Loeber. 2002. The Netherlands: seeking to involve wider publics in technology assessment. In S. Joss and S. Bilucci, eds. *Participatory technology assessment: European perspectives*. London: Centre for the Study of Democracy.
- Etzkowitz, H., en L. Leydesdorff. 1997. *Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London en Washington: Pinter.
- European Commission. 2001. *Europeans, science and technology*. Eurobarometer 55.2. Brussels: Research Directorate-General.
- Funtowicz, S. en J.R. Ravetz. 1992. Three types of risk assessment. In D.G.S. Krimsky, ed. *Social theories of risk*. Westport: Praeger, 211-32.
- Halffman, W. 2003a. *Boundaries of Regulatory Science: Eco / toxicology and aquatic hazards of chemicals in the US, England, and the Netherlands, 1970-1995*. Doctoral thesis. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Halffman, W. 2003b. De paradox van de wetenschapsonderzoeker. *Krisis* 2: 103-106.
- Hamlin, C. 1990. *A science of impurity: Water analysis in 19th century Britain*. Bristol: Adam Hilger.
- Heuvelhof, ten, E. F. en R.T.C. van der Helm. 2002. Planning. In: H. Daalder, R.A. Koole, J.W. Becker en F.M. v.d. Meer, eds. *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Kluwer, C1000.
- Hisschemöller, M., R. Hoppe, W.N. Dunn en J.R. Ravetz. 2001. *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*. New Brunswick en London: Transaction.
- Hoppe, R. 1983. *Economische Zaken schrijft een nota: een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij nonincrementeel beleid*. Doctoral thesis. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Hoppe, R. 2002. *Van flipperkast naar grensverkeer: veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*. AWT achtergrondstudie 25. The Hague: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Hoppe, R. en S. Huijs. 2003. *Werk op de grens tussen wetenschap en beleid: paradoxen en dilemma's*. RMNO publicatie 157. Den Haag: RMNO.
- Hoppe, R. 2003. Werken op de grens tussen wetenschap en politiek: naar een typologie van grensarrangementen. *Beleidswetenschap* 17(2): 144-170.
- Hoppe, R. en A. Peterse. 1993. *Handling frozen fire: risk management and political culture*. Boulder, Co.: Westview Press.
- In't Veld, R., ed. 2000. *Willens en wetens*. Utrecht: RMNO/Lemma.
- Janssen, J. en G. Schouw. 2003. Verdiepen, Verbinden, Versterken: Het Kenniscentrum Grote Steden in Actie. *Bestuurskunde* 12(4): 178-189.
- Jasanoff, S. 1990. *The Fifth Branch: Science Advisers as Policy Makers*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing. 2003. *KEI website* [Internet] Available from: <<http://www.kei-centrum.nl/>> [Accessed October 2003].
- Kenniscentrum Grote Steden. 2003. *Website Kenniscentrum Grote Steden* [Internet] Available from: <<http://www.kenniscentrumgrotesteden.nl/>> [Accessed 22 October 2003].
- Kennisnetwerk Gezondheid en Arbeid. 2003. *Website Kennisnetwerk Gezondheid en Arbeid* [Internet] Available from: <<http://www.gezondheidendarbeid.nl/>> [Accessed October 2003].

- Ketting, E. 2002. *Kenniscentra in Nederland*. SCP werkdocument 88. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Klink, E. 2000. Pleitbezorgers en Policy Windows: De institutionalisering van de integratie van emancipatie-aspecten in het nieuwe adviesstelsel. Doctoraal scriptie. Leiden: Universiteit Leiden.
- Klinkers, L. 2002. *Beleid begint bij de samenleving*. Utrecht: Lemma.
- Knaap, van der, P. 2001. Beleidsevaluatie en VBTB: een nieuwe aanpak voor de rijks-overheid. *Openbare Uitgaven* 6: 252-264
- Köbben, A. 2003. *Het gevecht met de engel. Over verheffende en minder verheffende aspecten van het wetenschapsbedrijf*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Köbben, A. en H. Tromp. 1999. *De onwelkome boodschap: of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam: Jan Mets.
- Kronjé, G. 2003. *Overheid, Wetenschap en Toekomstverkenningen*. Werkdocumenten W130. The Hague: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Kummeling, H.R.B.M. 1993. De Kamer en adviesorganen: een haat-liefde verhouding. In: E.C.M. Jurgens en J.A. van Schagen, red. *De Tweede Kamer op orde. Beschouwingen over het reglement van orde*. Den Haag: Sdu Uitgeverij: 87-96.
- Loeber, A. 2003. *Inbreken in het gangbare: transitie management in de praktijk: de NIDO-benadering*. Leeuwarden: NIDO.
- Loeber, A. 2004. *Practical wisdom in the risk society. Methods and practice of interpretive analysis on questions of sustainable development*. Dissertatie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- MacRae, D. J. en D. Whittington. 1997. *Expert advice for policy choice: analysis and discourse*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Ministerie van Landbouw, N.e.V. 2003. *Website Ministerie LNV* [Internet] Available from: <<http://www.minlnv.nl>> [Accessed November 2003].
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen. 2002. *Overzicht 'totale Onderzoek Financiering'*. OWB/AI/2002/30020. Den Haag: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen.
- Nationaal Dubo Centrum. 2003. *Website Nationaal Dubo Centrum* [Internet] Available from: <<http://www.dubo-centrum.nl>> [Accessed October 2003].
- Nederlands Initiatief Duurzame Ontwikkeling. 2003. *NIDO website: Naar duurzaamheid in de praktijk* [Internet] Available from: <<http://www.nido.nu>> [Accessed October 2003].
- Nederlands Kenniscentrum Arbeid en Klachten Bewegingsapparaat. 2003. *Kenniscentrum AKB website* [Internet] Available from: <<http://www.kenniscentrumakb.nl/>> [Accessed October 2003].
- Nowotny, H. 1991. Knowledge for Certainty: Poverty, Welfare Institutions and the Institutionalization of Social Science. In: P. Wagner, B. Wittrock en R. Whitley, eds. *Discourses on Society. The Shaping of the Social Science Disciplines*. Dordrecht etc.: Kluwer Academic Publishers, 23-44.
- Nowotny, H., P. Scott en M. Gibbons. 2001. *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Oldersma, G. J. 2002. Adviescolleges. In H. Daalder, R.A. Koole, J.W. Becker en F.M. v.d. Meer, eds. *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Kluwer, C1100.
- Overleg Directeuren Planbureaus. 1996. *Protocol voor de planbureauafunctie van CPB, RIVM, RPD en SCP* [Internet] Available from: <<http://www.cpb.nl/nl/general/protocol.html>> [Accessed October 2003].
- Paardekooper, C. 2003. Kennisintensieve beleidsorganisaties. *Bestuurskunde* 12(4): 160-169.
- Raad voor Ruimtelijk Milieu- en NatuurOnderzoek. 2000. *Andere sturing: andere kennis nodig?* Den Haag: RMNO.
- Ravetz, J. 1999. What is Post-Normal Science? *Futures* 31: 647-654.

## Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland. Trends en ontwikkelingen

- Renn, O. 1995. Styles of using scientific expertise: A comparative framework. *Science and Public Policy* 22(3): 147-156.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/Milieu- en NatuurPlanbureau. 2003. *Leidraad voor omgaan met onzekerheden*. Bilthoven: RIVM/MNP.
- Rotmans, J. en B. de Vries. 1997. *Perspectives on Global Change: The TARGETS Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruimtelijk Planbureau. 2003. *RPB website* [Internet] Available from: <<http://www.rpb.nl>> [Accessed 9 October 2003].
- Rutgers, M.R. 1993. *Tussen fragmentatie en integratie: de bestuurskunde als kennisintegrerende wetenschap*. Delft: Eburon.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. 2003. *SCP Website* [Internet] Available from: <<http://www.scp.nl>> [Accessed ].
- Sociaal Wetenschappelijke Raad. 2000. Sociale wetenschappen en beleid: een spannende verhouding. Paper presented at Lustrumconferentie SWR 1995-1999, Amsterdam.
- Timmermans, A.I. 2003. *High Politics in the Low Countries. An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*. Aldershot: Ashgate.
- Tweede Kamer. 2002. *Raming voor de Tweede Kamer in 2003 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van ontvangsten, draaiboek onderzoek (bijlage 3)*. Vergaderjaar 2001-2002, 28 336, nr. 8. Den Haag: Tweede Kamer.
- Tweede Kamer. 2003. *Website Onderzoeks- en Verificatie Bureau* [Internet] Available from: <<http://www.tweede-kamer.nl/organisatie/Onderzoeks-en-Verificatie-Bureau/index.jsp>> [Accessed October 2003].
- Vogel, D. 1986. *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum. 2003. *Website WODC* [Internet] Available from: <<http://www.wodc.nl>> [Accessed November 2003].
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 1977. *Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid*. Rapport nr. 11. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 1994. *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*. Rapporten aan de regering nr. 44. The Hague: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2001. *Spiegel naar de Toekomst: Evaluatie van de WRR*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2002. *Van Oude en Nieuwe Kennis: De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*. Rapporten aan de regering nr. 61. The Hague: Sdu Uitgevers.
- Wittrock, B. 1991. Social knowledge and public policy: eight models of interaction. In P. Wagner, ed. *Social sciences and modern states: national experiments and theoretical considerations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolfson, D.J. 2003. De rol van de planbureaus. *Economisch Statistische Berichten*, 25 oktober 2003: D18.