Rathenau Instituut

Kennis, kunde, beleidskeuzes

Rapport

Auteurs
Patricia Faasse, Isabelle van Elzakker, Paul Diederen

Redactie
Afdeling Communicatie

Foto omslag
Sebastiaan ter Burg/Flickr

Bij voorkeur citeren als:
Faasse, P., I. van Elzakker, P. Diederen (2020). *Kennis, kunde, beleidskeuzes*. Den Haag: Rathenau Instituut

Voorwoord

Beleid maken betekent keuzes maken. En keuzes maak je op basis van wat je belangrijk vindt en wat je weet. Wie beleid maakt voor de hele samenleving moet dus kunnen beschikken over de juiste informatie. Alleen op die manier kun je geïnformeerd beleid maken.

Hoe zorgen ministeries ervoor dat ze over de kennis beschikken die nodig is om geïnformeerd beleid te kunnen maken? Naar die vraag deden we het afgelopen jaar onderzoek. We spraken met beleidsadviseurs, kenniscoördinatoren, *chief science officers*, commissies van wijzen en medewerkers van publieke kennisorganisaties die beleidsondersteunend onderzoek doen.

Onze bevindingen publiceerden we via zes artikelen op onze site. We gaven voorbeelden van de wisselwerking tussen kennis en beleidskeuzes. We keken naar de kosten van kennis voor beleid, de verschillende rollen die kennis kan spelen, het stellen van goede kennisvragen, de manieren waarop ministeries onderzoek doen en de rol van evaluaties.

Tot een aantal jaren terug hadden ministeries veel kennis in eigen huis. Dat is nu minder het geval. In de loop van de tijd hebben de verschillende ministeries elk hun eigen manier gevonden om met kennis om te gaan. Het zorgen voor de juiste kennis is voor ministeries een belangrijke kunde.

Met dit afsluitende rapport bundelen we onze inzichten en geven we een voorzet voor verdere discussie. Kennis, kunde en keuzes voor beleid vragen in onze samenleving constant om aandacht, zodat ministeries ook in de toekomst hun belangrijke schakelrol tussen wetenschap, politiek en samenleving kunnen blijven waarmaken.

Dr. ir. Melanie Peters
Directeur Rathenau Instituut

Inhoud

Voorwoord 3

Kiezen voor een maatregel die niet werkt zoals verwacht 5

Verschillende manieren om kennis ‘in huis’ te halen 8
- Knelpunten en spanningen 10

Goed geïnformeerde beleidskeuzes: wat is ervoor nodig? 13
- De rol van kennis in beleid varieert 13
- Kennis is meer dan een product 17
- Investeren in ‘kennisontwikkeling als coproductie’ loont 19

Een blinde vlek bij departementen 21

Literatuurlijst 23

Kiezen voor een maatregel die niet werkt zoals verwacht

Welke maatregelen helpen uitkeringsgerechtigden bij het vinden van een baan? Een lastig vraagstuk, waar politici, bestuurders en beleidsmakers al decennialang mee worstelen. Maar er is vooruitgang: inmiddels is wél duidelijk wat níet werkt. Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau toonde pasgeleden aan, dat een verplichte tegenprestatie nauwelijks leidt tot het verminderen van het aantal mensen in de bijstand. Een belangrijke veronderstelling in de Participatiewet blijkt dus niet te kloppen. 'Uit onderzoek onder gemeenten komt niet naar voren dat het opleggen van verplichtingen en sancties activerend werkt in de zin van meer uitstroom uit een bijstandsuitkering', aldus het Planbureau (Versantvoort (red.), 2019, p.18).

Slechts één dag nadat het SCP zijn resultaten publiceerde, schrijft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tamara van Ark, aan de Tweede Kamer, dat zij van plan is om uitkeringsgerechtigden voortaan te verplichten om voor hun uitkering een tegenprestatie te leveren.[1]

Dat lijkt vreemd: vasthouden aan een maatregel, die aantoonbaar niet tot het verwachte resultaat leidt. Maar het is prima verdedigbaar, stelt ook Kim Putters, nota bene de directeur van het instituut dat aantoonde dat deze maatregel niet het gewenste effect had. 'Politici kunnen dat om andere redenen toch wel willen', zei hij hierover in *Nieuwsuur*.[2] 'Ze zeggen: "je krijgt een uitkering, doe er maar iets voor".' De voorgestelde dwang leidt er weliswaar niet toe dat uitkeringsgerechtigden regulier werk vinden, maar stelt wél de mensen in het algemeen publiek gerust, die nu eenmaal van mening zijn dat 'voor wat, hoort wat.' En dat is in een politieke context een legitieme afweging.

Zo rechtvaardigde de staatssecretaris haar besluit dan ook. 'Onder algemeen publiek en bijstandsgerechtigden blijkt draagvlak voor het leveren van een tegenprestatie', verduidelijkte ze. Dat was een van de conclusies van een kwalitatief onderzoek dat ze hiervoor had laten uitvoeren. 'Men geeft aan dat er geen dwang zou moeten zijn om iets te doen wat mensen niet willen of kunnen, maar tegelijkertijd moet het ook niet te makkelijk zijn om niets te doen en kan

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/20/kamerbrief-uitvoering-motie-raemakers
[2] *Nieuwsuur*, 21 november 2019.

weigering van een tegenprestatie niet zomaar zonder gevolgen blijven. Veel deelnemers vinden dat van mensen die in staat zijn een tegenprestatie te leveren, verwacht mag worden dat ze iets naar vermogen doen.'[3]

Deze korte schets van een recente discussie over arbeidsparticipatie en uitkeringsgerechtigden is exemplarisch voor de complexiteit van de relatie tussen kennis en beleid.

In onze kennisintensieve samenleving verwachten we, dat beleidskeuzes goed geïnformeerd zijn: bestuurders die hun besluiten baseren op ongefundeerde vooronderstellingen, of, erger nog, op nepnieuws of klinkklare kolder (*fact free politics*), maken het lastig om een vruchtbaar debat te voeren – en knagen daarmee aan een van de pijlers van onze moderne democratie. Kennis is nodig, met andere woorden, om tot goed geïnformeerde beleidskeuzes te kunnen komen.
Maar kennis alléén dicteert niet wat politici of beleidsmakers moeten doen (*evidence based policy*). Wetenschappelijke kennis kan verhelderen 'wat het geval is' en iets zeggen over de vraag welke maatregel welk effect heeft. Maar die kennis zegt vervolgens nog niets over de wenselijkheid om een bepaald effect te bereiken en daarmee om een bepaalde maatregel in te voeren – dat vraagt om een politieke afweging.

Om zicht te krijgen op de relatie tussen kennis en beleid, zijn wij de afgelopen maanden op verkenning gegaan. We probeerden een antwoord te vinden op de vraag óf kennis een rol speelt in de beleidsvorming, en zo ja, welke rol kennis kan, mag of moet spelen. We hebben gesproken met beleidsambtenaren van alle ministeries die het tot hun taak rekenen om met kennis bezig te zijn; van *Chief Science Officer* tot kenniscoördinator, en van strategisch adviseur tot beleidsmedewerker kennismanagement. Op basis van die gesprekken hebben we drie (interactieve) bijeenkomsten voor en met deze beleidsambtenaren georganiseerd, waarin steeds een ander thema centraal stond, en waarin de deelnemers hun kennis en ervaringen uitwisselden. Parallel hieraan publiceerden we periodiek onze observaties in zes blogs.[4]

In dit afsluitende rapport presenteren we een overzicht van de inzichten die onze verkenning heeft opgeleverd. We doen dat in twee stappen.
Eerst geven we een overzicht van de manier waarop ministeries de omgang met kennis in de praktijk organiseren en welke uitdagingen ze daarbij tegenkomen. We

---

[3] De staatssecretaris verwees hier naar een kwalitatief onderzoek, dat zij hiervoor had laten uitvoeren onder mensen in de bijstand en het algemen publiek. Zie: Schothorst, Y. & ter Berg, J. (2019). Opvattingen over tegenprestatie in de bijstand - Kwalitatief onderzoek op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kantar H7232

[4] Zie ook de blogserie 'Hoe komen ministeris aan kennis?', https://www.rathenau.nl/nl/kennisgedreven-democratie/nieuwe-serie-hoe-komen-ministeries-aan-kennis.

laten zien dat er een grote variatie bestaat: er is niet één manier waarop ministeries op het juiste moment over de juiste kennis kunnen beschikken. We laten ook zien dat er ondanks die variatie, een aantal hardnekkige problemen steeds opnieuw de kop op steekt. Het lijkt erop, dat deze problemen zich niet 'weg' laten organiseren; ze zitten als het ware ingebakken in de opgave om goed geïnformeerd beleid te maken.
We constateren vervolgens dat er méér nodig is. De omgang met kennis in beleid is geen kwestie van goed organiseren alleen – het is ook een kunde. Om te komen tot 'goed geïnformeerd beleid' (*evidence informed policy*) – als alternatief voor 'op bewijs gebaseerd beleid' (*evidence based policy)* – zijn specifieke professionele vaardigheden nodig, die alom in het weefsel van beleidsdepartementen gewoven zouden moeten zijn. In het tweede deel van dit rapport benoemen we drie onderdelen van deze professionele vaardigheden.

Verschillende manieren om kennis ‘in huis’ te halen

De wens om beleid goed te informeren bestaat al lang. Maar de manier waarop de overheid ervoor zorgt dat ze op tijd over de juiste kennis kan beschikken, is in de loop van de tijd veranderd.

Tot het einde van de vorige eeuw had een aantal departementen zelf de nodige kennis en kunde als dienst of directie ‘in huis’. Inmiddels zijn veel van deze kennisafdelingen verzelfstandigd en ‘op afstand’ van de overheid gezet. Veel inhoudelijke kennis is daarmee uit de ministeries verdwenen. In plaats daarvan hebben alle ministeries tegenwoordig andere organisatievormen uitgevonden om de kennis die ze voor hun beleidsprocessen nodig hebben weer binnen het ministerie te halen. We zien vier, min of meer geïnstitutionaliseerde vormen.

Functies
In de eerste plaats zien we dat ieder departement *functies* heeft ingericht, waar (een deel van) de verantwoordelijkheid voor kennis wordt belegd. Soms concentreert die verantwoordelijkheid zich rond een persoon: de Chief Science Officer (CSO) of Chief Innovation Officer (CIO) bijvoorbeeld. De CSO kan ondersteund worden door een werkgroep van medewerkers uit verschillende directies, met uiteenlopende inhoudelijke expertisegebieden. Soms is de verantwoordelijkheid belegd bij meerdere personen binnen het departement. De positie van die groep kan verschillen: soms is ze op centraal niveau gepositioneerd, bij een directie of eenheid Kennis en/of Strategie, soms is ze decentraal georganiseerd, bij kenniscoördinatoren binnen inhoudelijke beleidsdirecties. Een combinatie van beide komt ook regelmatig voor.

De specifieke werkzaamheden van deze personen of directies verschillen, maar in het algemeen spelen ze een belangrijke rol bij het kennismanagement van een departement (kwaliteitsbewaking, integriteit, overzicht, coördinatie). Soms omvat dat ook het organiseren en onderhouden van contacten met kennispartners buiten het ministerie. Doorgaans hebben ministeries aparte accounthouders, die verantwoordelijk zijn voor het relatiemanagement met een specifieke publieke kennisorganisatie, zoals het RIVM, KNMI of PBL[5].

[5] Naar Publieke Kennisorganisaties deed het Rathenau Instituut al eerder onderzoek. Zie publicaties:
Koens, L., C.C. Meza, P. Faasse & J. De Jonge (2016). Feiten & Cijfers - De publieke kennisorganisaties. Den Haag: Rathenau Instituut

Arrangementen
Naast het inrichten van functies, zien we dat ministeries kennis mobiliseren via verschillende *arrangementen.* Het meest in het oog springend zijn de verschillende (strategische) kennis- en innovatieagenda's (SKIA's, of KIA's), waarin departementen, al dan niet in samenspraak met de buitenwereld, de voor het departement belangrijke (strategische) kennisvragen articuleren en bundelen. Daarnaast hebben departementen ieder hun eigen constructies om hun relatie met externe kennisorganisaties te regelen, bijvoorbeeld via onderzoeksprogramma's, raamcontracten of strategische convenanten. Vrij gangbaar is het om onderzoek aan te besteden bij (commerciële) partijen zoals onderzoeks- of adviesbureaus. Voor het uitbesteden van onderzoek via aanbesteding zijn ministeries weliswaar gebonden aan de Rijksinkoopregels[6], maar wie of wat besluit dát er onderzoek nodig is, en zo ja, welk onderzoek, en wanneer, is lang niet altijd even duidelijk.

Activiteiten
Daarnaast organiseren departementen allerlei incidentele *activiteiten*, zoals promovendidagen, een innovatiedag, lunchlezingen of een kennisfestival. Tijdens dergelijke bijeenkomsten ontmoeten beleidsmedewerkers, onderzoekers en, in sommige gevallen, partijen uit het veld elkaar, zodat zij kennis en ervaringen kunnen uitwisselen, thema's verkennen en agenderen, en netwerken bouwen en consolideren. Soms organiseren ministeries activiteiten die gericht zijn op verbetering van de professionele capaciteiten van beleidsmedewerkers. Dat zijn bijvoorbeeld cursussen of masterclasses, waarin medewerkers gezamenlijk reflecteren op een integere omgang met onderzoek en kennispartners, het uitzetten van onderzoek bij externe kennispartners, of het communiceren van (onwelgevallige) resultaten.

Periodieke evaluaties
Via *periodieke evaluaties* genereren ministeries ook de nodige kennis en inzichten die kunnen bijdragen aan beter beleid. Evaluaties leveren immers kennis over welke beleidsmaatregelen wél en welke niet werken – en zouden daarom bruikbare inzichten kunnen geven over de effectiviteit van voorgenomen beleidsmaatregelen. De uitvoering van deze evaluaties is vastgelegd in een uitgebreid stelsel van voorschriften, instrumenten en actoren. Zo verplicht de Comptabiliteitswet ministers tot het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid,

---

Faasse, P. en L. Koens (2017). Gezond verstand - Publieke kennisorganisaties in de gezondheidszorg. Den Haag, Rathenau Instituut

Blankesteijn, M., P. Faasse, L. Koens & B. van der Meulen (2014). Verstand op veilig: de waarde van publieke kennisinstellingen voor de veiligheid van Nederland. Den Haag, Rathenau Instituut.

Diercks, G., L. Koens, P. Diederen en P. Faasse (2018). Verstandig internationaliseren – Nederlands toegepast onderzoek in het buitenland. Den Haag: Rathenau Instituut

[6] ARVODI, zie: https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/voorwaarden/rijksoverheid/algemene-rijksvoorwaarden-voor-diensten-2018-arvodi-2018-0

en is in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek vastgelegd dat ministeries eens in de zeven jaar beleidsdoorlichtingen moeten uitvoeren. Deze periodieke evaluaties geven inzicht in de werking en effectiviteit van beleid en kunnen daarom bijdragen aan het maken van beter geïnformeerde beleidskeuzes.

Elk departement, zo stellen we vast, heeft zijn eigen praktijken om kennis te genereren en mobiliseren. Wat goed werkt en wat niet, is voor ieder ministerie een zoektocht – de activiteiten die ministeries organiseren, of de functies die ze creëren, veranderen dan ook regelmatig.
En dat is logisch: ministeries opereren in een omgeving die continu verandert. Dat hun organisatiestructuur daarom ook regelmatig verandert, en dat deze er bij vrijwel alle departementen anders uitziet, is dan ook geen teken van disfunctioneren. Het is inherent aan de rol die kennis kan spelen in, zoals de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) het noemt, ‘een politiek bestuurde organisatie’ (Van Twist et al., 2007, p.28).

Knelpunten en spanningen

In de praktijk is er een aantal hardnekkige knelpunten die het moeilijk maken dat het gewenste ‘goed geïnformeerde beleid’ tot stand komt. Deze knelpunten steken bij vrijwel alle departementen de kop op.

Waan van de dag biedt weinig ruimte voor reflectie
De spanning tussen de druk om snel te reageren op politieke ontwikkelingen enerzijds en de reflectie die nodig is voor het articuleren van toekomstige of strategisch relevante kennis(vragen) anderzijds, is kenmerkend voor de politieke context waarin ministeries zich bevinden. In deze context kan het belang van kennis snel veranderen. Onze gesprekspartners identificeerden een aantal terugkerende tekortkomingen, die het gevolg zijn van deze spanning.

> **Geen zicht op wat er al aan kennis ‘in huis’ is**
> Beleidsmedewerkers blijken niet altijd te weten wat er al aan kennis ‘in huis’ is. De kennis van collega’s blijkt vaak moeilijk te vinden of te raadplegen, waardoor ze niet op waarde geschat of gebruikt wordt. Daarnaast is er zowel tussen als binnen ministeries vaak sprake van inhoudelijke verkokering en is er weinig interactie tussen verschillende beleidsdirecties. Het risico is dan dat dezelfde vragen op verschillende plekken tegelijk worden gesteld.

Geen zicht op wat er al aan kennis ‘buitenshuis’ is

Tegenwoordig is er over de meeste onderwerpen wel ergens kennis beschikbaar of in ontwikkeling. Maar dat betekent niet dat deze kennis makkelijk te vinden of toegankelijk is – laat staan dat ze aansluit bij de vragen die voor het beleid relevant zijn.
Het blijkt voor beleidsmedewerkers niet eenvoudig om goed op de hoogte te zijn van kennis die buiten een ministerie wordt ontwikkeld, bijvoorbeeld in lopende onderzoeksprojecten. De uitdaging is om binnen beperkte tijd toch goed *genoeg* op de hoogte te zijn. Zo kunnen beleidsmakers voorkomen dat ze zich baseren op verouderde kennis of (te) veel leunen op een beperkt aantal kennispartners, waardoor er weinig oog is voor andere kennisbronnen.

Een woud aan informatie

De omgekeerde situatie doet zich ook voor. Als er op een bepaald dossier juist veel kennis en ervaring is, zien beleidsmedewerkers zich geconfronteerd met een onoverzichtelijk woud aan informatie. In die overdaad is het vaak ingewikkeld de juiste, meest actuele of relevante informatie te selecteren. Soms komt dat doordat er verschillende soorten kennis en informatie zijn, die niet makkelijk ‘optellen’ tot een totaalbeeld. Wie vanuit economisch oogpunt kijkt naar de aanleg van een dam, ziet iets anders dan wie met een ecologische bril kijkt. Soms kan de beschikbare informatie zichzelf tegenspreken, wanneer ze bijvoorbeeld stoelt op verschillende aannames of gebruik maakt van verschillende methodes. Beroepsvissers schatten bijvoorbeeld de hoeveelheid vis in het IJsselmeer heel anders in dan biologen. En soms blijkt het ingewikkeld om in dit woud aan informatie de betrouwbaarheid van de beschikbare kennis en informatie vast te stellen. Twijfel aan die betrouwbaarheid rijst bijvoorbeeld vaak als onderzoek in opdracht gunstige uitkomsten levert voor de opdrachtgever.

Onvoldoende weten wat er speelt in de praktijk

Om de goede vragen te kunnen stellen en te voorkomen dat beleidsmaatregelen in de praktijk niet te implementeren zijn, wijzen onze gesprekpartners erop dat het belangrijk is om ook de mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleidsmaatregelen te betrekken bij de beleidsontwikkeling en het articuleren van (kennis)vragen. In de praktijk is dit echter lang niet altijd vanzelfsprekend of structureel georganiseerd.

Verantwoorden staat soms leren in de weg

Evaluaties zijn standaard onderdeel van beleid en leveren constant nieuwe inzichten en ervaringen. Op papier dragen deze inzichten bij aan beter geïnformeerde beleidskeuzes. Maar in de praktijk hebben ze lang niet altijd invloed

op de beleidsontwikkeling. Een evaluatie die laat zien dat het ingezette beleid niet heeft bereikt wat het geacht werd te bereiken, is vanuit verantwoordingsperspectief een vorm van falen of zelfs van onverantwoord gebruik van publieke middelen. Maar vanuit een lerend perspectief levert een evaluatie waardevolle kennis op, die kan worden gebruikt om het beleid te verbeteren. Evalueren om verantwoording af te leggen en evalueren om te leren, zo hoorden we regelmatig, staan vaak op gespannen voet met elkaar.

Het kunnen stellen van politiek gevoelige kennisvragen
Bij politiek gevoelige vragen speelt altijd het risico dat de uitkomsten bestaand beleid ter discussie kunnen stellen. Onze gesprekspartners beklemtonen dat ze het wél belangrijk vinden om deze vragen te agenderen. Maar ze signaleren ook dat het vaak lastig is om ze binnen een ministerie aan de orde te stellen. Voor de vraag of (en in hoeverre) rekeningrijden een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van files bijvoorbeeld, kan politiek geen ruimte zijn – terwijl een antwoord erop wel belangrijk is. Onze gesprekspartners suggereren dan ook dat het belangrijk is dat andere, onafhankelijke partijen dergelijke vragen wél agenderen en beantwoorden.

Het opbouwen van inhoudelijke kennis bij een personeelsbeleid gericht op doorstroming
Vaak horen we dat het binnen ministeries ontbreekt aan voldoende inhoudelijke deskundigheid. De politiek-strategische vaardigheden van beleidsmedewerkers kunnen immers op meer waardering rekenen dan hun inhoudelijke kennis. Bovendien bevordert het strategisch personeelsbeleid van het Rijk de mobiliteit onder medewerkers en stimuleert het medewerkers om te rouleren tussen verschillende functies en departementen (via het 3-5-7-principe).[7] Hierdoor is het lastig voor veel ministeries om een gedeelde kennisbasis op te bouwen en te werken aan een ‘institutioneel geheugen’ rondom een beleidsopgave.

[7] Zie hiervoor ook: In het hart van de publieke zaak: Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025, H.4.

Goed geïnformeerde beleidskeuzes: wat is ervoor nodig?

Ieder ministerie is zich in meer of mindere mate bewust van de eerder genoemde spanningen en uitdagingen. Ze doen zich bij alle departementen voor – ongeacht de hoeveelheid activiteiten die ministeries organiseren, en de functies die ze inrichten.

Als deze knelpunten niet 'weg' te organiseren zijn, wat is er dan nodig om tot goed geïnformeerde beleidskeuzes te kunnen komen? Op basis van onze observaties en gesprekken, stellen we dat er naast de vier genoemde institutionele vormen om kennis te mobiliseren, ook behoefte is aan specifieke professionele vaardigheden.

De centrale stelling in dit rapport is dat goed geïnformeerd beleid niet alleen een kwestie van goede organisatievormen is. Het is ook een kunde, die draait om het vermogen om op een verantwoorde en transparante manier antwoorden te genereren op een hele reeks vragen. Hoe zit het? Wat weten we niet – en wat zullen we nooit weten? Wat willen we? Hoe kunnen we dat organiseren? Wat kunnen we betalen? En wie moet dat betalen? Wat is werkzaam? Wat is duurzaam en op termijn houdbaar? Welke verschillende perspectieven zijn er op de beleidsopgave die voorligt? Welke antwoorden zijn mogelijk?

Het cruciale kenmerk van deze vragen is dat ze niet altijd makkelijk te scheiden zijn in vragen die alleen gaan over feiten (wat is het geval?) en vragen die gaan over normen of waarden (wat zou het geval moeten zijn?). Zoals we in dit rapport zullen laten zien, vormt deze (principiële) moeilijkheid juist een van de belangrijkste uitdagingen waarvoor beleidsmakers zich gesteld zien.

De rol van kennis in beleid varieert

In de wereld van beleidsmakers spelen veel meer factoren een rol dan kennis alleen. Kennis alléén dicteert niet welk beleid gewenst is. Wie een realistisch beeld wil hebben van de rol die kennis speelt en kan spelen in beleid, moet om te beginnen de complexiteit van de beleidswereld en van de beleidsopgaven leren zien en begrijpen.

Kenmerkend voor die beleidswereld is veranderlijkheid. Beleidsmakers op de verschillende ministeries staan voor veel verschillende en veelsoortige opgaves die,

afhankelijk van de politieke context, de publieke opinie en de tijd, snel van aard en belang kunnen veranderen.

Het Nederlandse landbouwbeleid bijvoorbeeld was na de Tweede Wereldoorlog vooral een kwestie van efficiëntie en productiviteit. Méér voedsel produceren vormde het hoofddoel. In de loop der tijd verschoof het doel echter in de richting van duurzame landbouw, waardoor aandacht voor dierenwelzijn, natuurwaarden en landschapskwaliteit ook onderdeel werden van de beleidsopgave.
Daardoor veranderde ook de rol van kennis. Ging het in eerste instantie vooral om kennis(ontwikkeling) over de productiviteit van de landbouw, later ging ook kennis over bijvoorbeeld dierenwelzijn, biodiversiteit, en milieueffecten een belangrijke rol spelen.

Met het verschuiven van de beleidsopgave verandert niet alleen de *soort* kennis en het (relatieve) *belang* ervan. Deze vernieuwde beleidsopgave vraagt ook om een andere *vorm* van kennisontwikkeling. In het landbouwvoorbeeld blijkt ervaringskennis van bijvoorbeeld boeren, natuurontwikkelaars en biologen eveneens nodig om tot verantwoorde beleidskeuzes te komen. *Wiens* kennis een rol kan en moet spelen verandert dus ook (Van den Broek et al., 2020).

Wie een realistische inschatting wil kunnen maken van de rol die kennis kan spelen in de beleidsvorming, zal verschillende soorten beleidsopgaves en de uiteenlopende rollen van kennis in beleid moeten kunnen onderscheiden. Bestuurskundigen hebben verschillende typen beleidsproblemen gedefinieerd (Hisschemöller & Hoppe, 1996).

In deze typologie worden beleidsproblemen van elkaar onderscheiden in:
- de mate van consensus over de in het geding zijnde waarden en doelen (op een as van laag naar hoog)
- de mate van consensus over relevante en beschikbare kennis en informatie (ook op een as van laag naar hoog)

Uit deze assen volgen vier archetypische beleidsproblemen, die elk vragen om een eigen aanpak, zowel bij de omschrijving van de doelen als bij de organisatie van de benodigde kennis.

		Consensus over in het geding zijnde waarden	
		+	−
Consensus over relevante en beschikbare kennis	+	Gestructureerde problemen	Matig gestructureerde problemen
	−	Matig gestructureerde problemen	Ongestructureerde problemen

Tabel 1 Vier typen beleidsproblemen (gebaseerd op Hisschemöller & Hoppe, 1996)

In het eerste kwadrant staan de relatief eenvoudige of *gestructureerde* beleidsopgaves – denk aan drinkwaterzuivering of het onderhoud van wegen. Hierbij is de verantwoordelijkheid voor het beleidsprobleem duidelijk belegd, is er overeenstemming over de doelstellingen (zuiver drinkwater, begaanbare wegen) en bestaat er een hoge mate van zekerheid over welke kennis nodig is om deze doelstellingen te bereiken en over hoe die verworven kan worden. Het is voor deze opgaves niet nodig om complexe onderzoeksprogramma's of participatieve besluitvormingsprocessen in de steigers te zetten: vaak volstaat een technische of routinematige probleemaanpak.

De traditionele (lineaire) aanpak van kennisontwikkeling sluit naadloos aan op de kennisbehoefte van dit type beleidsopgave. Via vraagsturing (een al dan niet gestandaardiseerd proces van vraagarticulatie, aanbesteding, uitvoering en terugkoppeling van onderzoek), kan een opdrachtgever de benodigde kennis (laten) ontwikkelen. Organisaties zoals het RIVM, het KNMI of het NFI zijn gespecialiseerd in het uitvoeren van de meer routinematige kennisontwikkeling voor dit type beleidsopgaven, zoals monitoring(sactiviteiten) en controles, en het ontwikkelen van testen.

Naarmate de complexiteit toeneemt, bijvoorbeeld omdat er verschillende perspectieven zijn op de aard van het probleem, het beoogde doel en/of ingezette instrumenten, vragen beleidsopgaves om een andere benadering. We spreken dan van matig gestructureerde problemen. Deze komen voor in twee varianten.

In de ene variant is er geen overeenstemming over de *doelstellingen* van een beleidsinterventie, zoals bijvoorbeeld bij euthanasie of abortus. De vraag of het wenselijk is om abortus of euthanasie bij wet te regelen, staat grotendeels los van de vraag of het ook (technisch) mogelijk is. Er is in dit geval wel consensus over de beschikbare kennis, maar men verschilt van mening over de in het geding zijnde waarden. Wanneer de deelnemers aan deze waardendiscussie het niet eens

worden over de normatieve vraag wat het doel van het beleid zou moeten zijn (en dus over de vraag óf ingrijpen in het ongeboren leven of in wat nu 'voltooid leven' heet wenselijk is), biedt het ontwikkelen van méér kennis geen uitkomst. Dat wil overigens niet zeggen dat kennisontwikkeling dan nooit zin heeft: in theorie kunnen nieuwe wetenschappelijke inzichten invloed hebben op de normatieve standpunten van de betrokkenen. Maar als oplossingsstrategie is het agenderen, uitzetten en uitvoeren van nieuw onderzoek niet de verstandigste manier om tot beleidskeuzes te komen. Het is onwaarschijnlijk dat meer technische kennis zal leiden tot overeenstemming over de (principiële) vraag of (legalisering van) euthanasie of abortus wenselijk is.

Bij de andere variant van het matig gestructureerde probleemtype is het andersom. In dit kwadrant bestaat weliswaar overeenstemming over doelen en waarden, maar is de kennis over de effectiviteit van interventies gebrekkig, onzeker of betwist. De vraag is niet zozeer wát er moet gebeuren, maar hoe. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het bevorderen van de verkeersveiligheid, of het terugdringen van obesitas. Er bestaat in deze gevallen weinig discussie over de doelen, maar het is niet bij voorbaat duidelijk welke interventies het meest effectief en efficiënt zijn. De discussie gaat niet over de vraag of er maatregelen genomen moeten worden, maar over welk onderzoek geagendeerd, ontwikkeld en/of uitgezet moet worden om effectieve beleidsmaatregelen te ontwikkelen. De onzekerheden in dit type beleidsopgave spelen zich dus af rond de vraag welke interventie relevant en betrouwbaar is. De verwachting is dat méér kennis zal helpen om deze onzekerheden te verkleinen en de beleidsdoelen te realiseren. De discussie zal zich afspelen over de vraag welke kennis precies nodig is. Om vast te stellen welke kennis 'werkt', is het vooral bij dit type beleidsprobleem van belang om ook kennis vanuit 'de praktijk' te betrekken. Professionals in de zorg, het onderwijs, de rechtspraak of de politie hebben immers zelf belangrijke ervaringskennis over hoe beleidsmaatregelen in de praktijk (zullen) uitwerken.

In het vierde kwadrant van het schema staan de *ongestructureerde* problemen. Veel actuele maatschappelijke opgaven hebben het karakter van ongestructureerde problemen. Er bestaat (nog) geen overeenstemming over de definitie van het probleem (is de vluchtelingencrisis een humanitaire, een juridische, economische, religieuze of staatsrechtelijke kwestie?), over de (normatieve) duiding of definitie (zijn vluchtelingen profiteurs of slachtoffers?), over de meest efficiënte en effectieve beleidsinterventies, en over de vraag wie beleidsverantwoordelijkheid heeft. Kenmerkend voor deze complexe of ongestructureerde beleidsopgaves is dat niet duidelijk is waar het onderscheid ligt tussen vragen over de feitelijke situatie en over het normatieve doel. Dus: tussen 'wat is het geval' en 'waar willen we naartoe'?

Bij veel complexe transitievraagstukken op het gebied van energie, voedsel, ongelijkheid en duurzaamheid bijvoorbeeld, is er geen overeenstemming over wat het doel van beleid zou moeten zijn en is niet bij voorbaat duidelijk wie beleidsverantwoordelijkheid heeft, hoe voortgang gemonitord zou kunnen worden, en wie bij de uitvoering ervan betrokken zouden moeten zijn. Ze zijn omgeven door onzekerheden. Ook zijn ze steeds meer een gedeelde verantwoordelijkheid van internationale, nationale, regionale en lokale overheden. Ze vragen om een actieve inbreng van belangengroepen, betrokken burgers en maatschappelijke partijen. Met andere woorden: deze complexe opgaven vragen om beleid dat integraal, reflectief en responsief is, en om *coproductieve* vormen van kennisontwikkeling, die gericht zijn op interdisciplinaire en inclusieve, maatschappelijk robuuste kennis (Boon & Horlings, 2013). Wat werkt en wat niet, zal gaandeweg geleerd en uitgevonden moeten worden.

De kwadranten beschrijven archetypische beleidsproblemen. Ze zijn bedoeld om beleidsmakers, bestuurders, wetenschappers en politici te helpen begrijpen hoe de relatie tussen kennis en beleid kan verschillen, en afhankelijk is van de politieke of maatschappelijke situatie. Veranderingen daarin kunnen dus invloed hebben op de aard van het probleem: ze zijn niet statisch gedefinieerd.

Elk type beleidsprobleem vraagt dus om een eigen vorm van kennisontwikkeling. Soms helpt méér kennis niet om tot beleidskeuzes te komen, en soms vraagt een beleidsprobleem juist wel om méér kennis, of om een overzicht van wat er aan kennis al is – en soms is helemaal niet duidelijk welke kennis er nodig is en wie die zou moeten produceren.

Kennis is meer dan een product

Bij de overheid zien we echter dat één vorm van kennisontwikkeling de laatste decennia dominant geworden is. Zoals eerder gemeld, is aan het einde van de vorige eeuw een aantal kennisorganisaties, zoals het KNMI of het NFI, die van oudsher ‘in huis’ kennis ontwikkelden voor complexe beleidsdossiers, op afstand van de rijksoverheid gezet. Ze verzelfstandigden als agentschap, zelfstandig bestuursorgaan of stichting.
Dat maakte niet alleen de overheid kleiner, maar schiep ook ruimte voor het ontstaan van een nieuwe, meer verzakelijkte relatie tussen de departementen (als kennisvragers) en de kennisorganisaties (als kennisontwikkelaars of -producenten). Het ging gepaard met nieuwe vormen van financiering en aansturing van deze kennisorganisaties. Vraagsturing werd het dominante mechanisme om kennis voor beleid te mobiliseren.

In eerder onderzoek van het Rathenau Instituut lieten we zien dat het ontstaan van deze nieuwe, verzakelijkte relatie, gecombineerd met bezuinigingen, een aantal onbedoelde implicaties had (Blankesteijn et al., 2014). We noemen er twee.

- Het genereerde een nieuwe betekenis van kennis. Kennis is in dit verband een *product* geworden – een vorm van handelswaar, die overgedragen, gekocht of verkocht kan worden.
- Het ging gepaard met een verlies aan inhoudelijke kennis bij ministeries. Die tendens werd nog eens versterkt door nieuw wervings- en personeelsbeleid dat generieke vaardigheden bij beleidsambtenaren centraal stelde, ten koste van inhoudelijke kennis op specifieke vakgebieden. De moderne (top)ambtenaar blinkt uit als procesmanager in een politieke omgeving.

De vraag is nu wat dit betekent voor de manier waarop de overheid kennis ontwikkelt voor de verschillende beleidsopgaves. We zagen al dat vraagsturing uitstekend geschikt is voor relatief eenvoudige of gestructureerde opgaves, waarbij een duidelijke vraag, binnen een duidelijk gesteld doel, gedefinieerd kan worden. Het traditionele, lineaire proces van vraagarticulatie, aanbesteding, uitvoering en terugkoppeling van onderzoek– met duidelijk afgebakende rollen en verantwoordelijkheden tussen het ministerie als kennisvrager enerzijds en de kennisorganisaties als kennisproducenten, verantwoordelijk voor het onderzoek, anderzijds – levert kennis als bruikbaar *product*.

Maar voor complexere, ongestructureerde beleidsopgaven loopt vraagsturing als dominant mechanisme tegen zijn grenzen op. Als van tevoren niet duidelijk is wat de vraag precies is, en wie hem zou kunnen beantwoorden, zijn andere vormen van kennisontwikkeling nodig. Om in dit geval de juiste kennisvragen te kunnen stellen, is een gezamenlijk leerproces nodig, zowel om het probleem af te bakenen als om mogelijke interventies te verkennen. Er is behoefte om verschillende perspectieven op een probleem in kaart te brengen, een gezamenlijke visie te ontwikkelen en kennis van verschillende partijen bij elkaar te brengen. Dan gaat het erom niet alleen een beroep te doen op onderzoekers, maar ook vertegenwoordigers uit politiek en bestuur te betrekken, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te horen en relevante geluiden uit de samenleving op te vangen.

Met andere woorden: voor complexe of ongestructureerde beleidsopgaven is niet alle kennis die nodig is, simpelweg ook te koop of te bestellen. Complexe of ongestructureerde beleidsopgaven vragen dan ook niet om ‘kennis als product’, maar om ‘kennisontwikkeling als coproductie’. Kennisontwikkeling als coproductie heeft het karakter van een *interactie* tussen verschillende partijen, die ieder hun eigen perspectief en ervaring inbrengen.

Om goed geïnformeerde beleidskeuzes te kunnen maken, zijn dus ten minste twee soorten professionele vaardigheden nodig. In de eerste plaats zullen beleidsambtenaren het vermogen moeten hebben om verschillende typen beleidsopgaven van elkaar te onderscheiden. Vervolgens moeten ze in staat zijn in te schatten welke kennisactiviteit (het rekwireren van 'kennis als product' en/of het entameren van 'kennisontwikkeling als coproductie') het meest geschikt is voor de beleidsopgave in kwestie.

Investeren in 'kennisontwikkeling als coproductie' loont

Terwijl de complexiteit van veel beleidsopgaves toeneemt, zien we dat arrangementen waarmee departementen vormgeven aan kennisontwikkeling als coproductie nog onderontwikkeld zijn. De transitie naar een circulaire economie bijvoorbeeld, zou zich bij uitstek voor een dergelijke coproductieve aanpak lenen. Alle maatschappelijke partijen die hierbij betrokken zijn, zullen dan samen tot een gedeelde omschrijving moeten komen van zowel de beleidsopgave (wat circulaire economie precies inhoudt), als van de kennis die nodig is of ontwikkeld moet worden (Deuten & van Drooge, 2018). Om goed geïnformeerde beleidskeuzes te kunnen (blijven) maken, zullen ministeries dan ook moeten investeren in het vermogen om opgaves die vragen om 'kennis als coproductie' te herkennen, en de bijpassende kennisarrangementen te organiseren.

Het bij elkaar brengen van verschillende relevante partijen rondom een opgave en het stimuleren van onderlinge kennisuitwisseling is bij complexe opgaves nodig om een gedeeld perspectief te ontwikkelen op de aard van het probleem, de relevante vragen en mogelijke interventies. Meer dan het bereiken van een specifiek resultaat, is het doel om een gedeelde kennisbasis op te bouwen. Dit verlangt van beleidsmakers, kennispartners en andere betrokkenen dat zij zich op nieuwe manieren tot elkaar verhouden. Nabijheid is cruciaal – maar vergroot ook het risico dat onderzoekers of andere externe partijen op de stoel van de beleidsmaker gaan zitten of omgekeerd. Daardoor kan de onafhankelijkheid van het ministerie of betrokken (kennis)partners ter discussie komen te staan (Diercks et al, 2018).

Deze interactieve vorm van kennisontwikkeling kent niet de duidelijke rol- en taakverdeling die bij vraagsturing gebruikelijk is (opdrachtgever en opdrachtnemer, kennisvrager en kennisproducent). Ze vraagt juist van de deelnemers dat zij in verschillende rollen kunnen treden of van rol kunnen wisselen.

'Kennisontwikkeling als coproductie' vraagt daarom van beleidsambtenaren dat zij voldoende vaardigheden en kennis bezitten om de verschillende rollen te herkennen en in te vullen (denk aan die van opdrachtgever, belanghebbende,

gebruiker, lobbyist, coproducent van kennis, (mede)bepaler van kennisagenda's en kennisprogramma's, (mede)financier van onderzoek, facilitator).
Die rollen, en de bijbehorende verantwoordelijkheden, verschuiven immers tijdens de verschillende fasen van het proces: het definiëren van de (onderzoeks)vraag, het (laten) doen van onderzoek, en het voorbereiden van de (politieke) besluitvorming. Om tot goed geïnformeerde beleidskeuzes te komen die uiteindelijk op een legitieme, democratische manier tot politieke besluitvorming kunnen leiden, is het nodig dat beleidsambtenaren ook die verschuivingen in rollen en verantwoordelijkheden kunnen herkennen, en ernaar handelen.

Een blinde vlek bij departementen

De manier waarop de rijksoverheid de afgelopen decennia nadacht over de rol van kennis in beleid, wordt gedomineerd door een idee van ‘kennis als product’: kennis is informatie die je kunt bestellen en kopen als je die nodig hebt.

Op basis van onze observaties en gesprekken stellen we vast, dat die opvatting tekortschiet als het gaat om het maken van goed geïnformeerde beleidskeuzes. Dat is niet alleen een kwestie van op tijd de juiste kennis bestellen, of van specifieke functies creëren zoals een Chief Science Officer, of van kennisactiviteiten organiseren zoals een kennisfestival of een promovendidag. Het is ook een kunde. Investeren in die kunde loont, aangezien het zal leiden tot beter geïnformeerde beleidskeuzes.

We hebben in dit rapport drie aspecten van deze kunde geïdentificeerd.
Het eerste aspect is het vermogen om de verschillende soorten beleidsopgaves en de uiteenlopende rollen van kennis hierin te kunnen onderscheiden. De rol van kennis in beleid is immers altijd variabel: kennis alleen bepaalt nooit welk beleid gewenst of legitiem is. Dat laatste vraagt in onze democratische samenleving altijd om een *politieke* afweging. De overwegingen die leiden tot het invoeren of afschaffen van beleidsmaatregelen zullen helder en transparant tot uitdrukking moeten komen.
Het tweede aspect is het vermogen om te onderscheiden bij welke beleidsopgave behoefte is aan ‘kennis als product’ en wanneer aan ‘kennisontwikkeling als coproductie’.
Het derde aspect betreft de vaardigheid om kennisontwikkeling als coproductie te initiëren, te sturen, en er aan deel te nemen. Dit vraagt van beleidsambtenaren dat zij in staat zijn om verschillende vormen van kennis te betrekken, waarderen en combineren. Daarbij gaat het om wetenschappelijke kennis, maar ook om kennis vanuit de praktijk, de (impliciete) dossierkennis van beleidsmakers van verschillende overheidslagen en de (ervarings)kennis van belanghebbenden uit de samenleving. Deze verschillende vormen van kennis dragen bij aan de opbouw van een gedeelde en dynamische kennisbasis die relevant is voor een bepaalde beleidsopgave.
Ministeries, zo stellen wij vast, zullen expliciet aandacht moeten besteden aan het bouwen en onderhouden van deze gedeelde kennisbasis, om tot goed geïnformeerde beleidsopties te komen. Deze opties moeten, tot slot, op het juiste moment weer terugkeren in de juiste politieke context, zodat daar de noodzakelijke politieke afweging gemaakt kan worden.

Al deze vermogens zijn van belang, en winnen zelfs aan gewicht, naarmate we meer van de overheid verwachten dat ze keuzes maakt en richting geeft, dat ze missiegericht beleid voert en transities op gang brengt. Aan onze rondgang binnen de departementen hebben wij de indruk overgehouden dat de kunde om ook ‘kennisontwikkeling als coproductie’ te incorporeren in de beleidsprocessen essentieel is, maar dat dit een blinde vlek in de organisatiecultuur van vrijwel alle departementen vormt.

Literatuurlijst

Boon, W. en E. Horlings (red.) (2013). *Kenniscoproductie voor de grote maatschappelijke vraagstukken.* Den Haag: Rathenau Instituut.

Blankesteijn, M., P. Faasse, L. Koens & B. van der Meulen (2014). *Verstand op veilig: de waarde van publieke kennisinstellingen voor de veiligheid van Nederland.* Den Haag, Rathenau Instituut.

Broek, J, van den, I. van Elzakker, T. Maas en J. Deuten (2020). *Voorbij lokaal enthousiasme – Lessen voor de opschaling van living labs.* Den Haag: Rathenau Instituut.

Deuten, J. en L. van Drooge (2018). *Kennis-voor-beleid in beeld – Een methode voor het analyseren van knelpunten en issues en het opstellen van handelingsopties.* Den Haag: Rathenau Instituut.

Diercks, G., P. Faasse, B. van der Meulen en P. Diederen (2018). *Met gepaste afstand – Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen.* Den Haag: Rathenau Instituut.

Hisschemöller, M., Hoppe, R. (1996). Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy: the international journal of knowledge transfer and utilization*, 8(4), 40-60.

Versantvoort (red.) (2019). Samenvatting eindevaluatie van de participatiewet. Den Haag: SCP.

Twist, M. van, Peeters, R. & van der Steen, M. (2007). *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*. Den Haag: NSOB

© Rathenau Instituut 2020
Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Open Access
Het Rathenau Instituut heeft een Open Access beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

Contactgegevens
Anna van Saksenlaan 51
Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
070-342 15 42
info@rathenau.nl
www.rathenau.nl

Bestuur van het Rathenau Instituut
Mw. Gerdi Verbeet
Prof. dr. Noelle Aarts
Prof. dr. Roshan Cools
Dr. Hans Dröge
Prof. mr. dr. Erwin Muller
Prof. dr. ir. Peter-Paul Verbeek
Prof. dr. Marijk van der Wende
Dr. ir. Melanie Peters - secretaris

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.

Rathenau Instituut