

Over de WRR en de technocratie

## Het project LGE: doelen en middelen verdraaid!

Jan Schakel

**Vóór de instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, begin zeventiger jaren, vond een uitgebreide gedachtenwisseling plaats over de verhouding tussen wetenschap en politiek. De discussie mondde uit in een model dat we kunnen typeren als decisionistisch: de wetenschap trekt zich terug op het terrein van de feiten en het doormeten van de effectiviteit der middelen, terwijl de vaststelling en de evaluatie van doeleinden zijn voorbehouden aan de politiek. De WRR heeft aldus tot taak wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen over lange-termijnontwikkelingen in de samenleving – primair ten behoeve van het regeringsbeleid. Het project Landelijke Gebieden in Europa is een voorbeeld van deze taakstelling. In het artikel over het LGE-project, elders in dit nummer, komt deze positie expliciet aan de orde. De schrijvers erkennen dat wetenschappelijk onderzoek niet zaligmakend is, maar in ieder geval de discussie kan opschonen.**

**Het pleit voor het artikel dat de eigen wetenschappelijke doelen en middelen helder worden gesteld. In deze kritiek wil ik echter ingaan op de onhoudbaarheid van het door de auteurs beleden decisionisme, dat welhaast automatisch moet vervallen tot een technocratisch model. Dit maakt de praktische betekenis van dergelijk onderzoek beperkt en de kwaliteit ervan discutabel: het onvermijdelijke gevolg van tweevoudige doel-middelverdraaiing in het LGE-project!**

### WRR: wetenschap en politiek

Voordat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd ingesteld, boog men zich over de vraag hoe de verhouding tussen wetenschap en politiek normatief en institutioneel gestalte moest krijgen. In de gedachtenwisseling participeerden vier partijen als vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke groeperingen. Dit waren: de commissie-De Wolff, de commissie-Van Veen, de commissie-Godefroy en de Werkgroep 2000. De verschillen in visie spitsten zich toe op drie items.

- Hoe dichtbij of veraf moet een informerende, adviserende en controlerende instantie staan ten opzichte van de vigerende politiek? Moet het een raad van de regering, voor het regeringsbeleid of van de samenleving als geheel zijn?

- Moet deze instantie alleen maar wijzen op trendmatige ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de actuele politiek en vice versa, of moet zij

ook alternatieve ontwikkelingen voorzien, analyseren en beoordelen? Kortom, gaat het om voorspellen of ook om ontwerpen?

- Welke ruimte is er binnen deze twee posities om eigenstandig alternatieve en kritische ontwerpen te doordenken tegenover de heersende politiek?

De commissie-Godefroy neemt het meest vergaande standpunt in. Planning is geen technisch-neutrale activiteit, maar is een politiserende onderneming en behoort deze pretentie ook institutioneel waar te maken: onafhankelijk en vanuit een wetenschappelijke distantie opererend. Daar tegenover staat het later overgenomen advies van de commissie-De Wolff. Ook daarin staat onafhankelijkheid centraal, echter ingeperkt qua inhoud en reikwijdte. Wat betreft de inhoud dient slechts de effectiviteit het overheidsinstrumentarium beoordeeld te worden. Wat de reikwijdte betreft gaat het om een analyse van het regeringsbeleid, niet om het ontwerpen van alternatieve visies. In het ontwerp van de huidige gedaante van de WRR

is aldus afstand genomen van de voorstellen van de Werkgroep 2000 en de commissie-Van Veen.

De eerste beoogde een instantie welke via contra-expertise niet aan de regering gelieerde groepen van wetenschappelijke informatie kon voorzien. Langs die weg zou het regeringspolitieke monopolie op wetenschappelijke informatie doorbroken kunnen worden. De commissie-Van Veen stelde daarbij dat ook op institutioneel niveau wetenschap een functie diende te vervullen bij het ontwerp van normatieve denkbeelden. Een wetenschappelijke raad hoefde niet 'slaafs' te zijn aan de politiek.

De discussie over de vraag hoe eind zestiger jaren in Nederland de verhouding tussen wetenschap en politiek feitelijk gestalte moest krijgen, mondde uiteindelijk uit in een ontwerp dat we typeren als een decisionistische model. Decisionisme is de wederzijdse afstemming van het willen en het kunnen ten behoeve van een rationele inrichting van de samenleving met behulp van de moderne instituties, zijnde wetenschap en democratische politiek. Er is een duidelijke scheiding tussen deze twee maatschappelijke sectoren, die elk hun bestaansrecht hebben, maar slechts functioneren in een hiërarchische verhouding tot elkaar: de politiek stelt de doelen vast, de wetenschap de middelen.

De wetenschap trekt zich terug op het terrein van de feiten en het doormeten van de effectiviteit der middelen, terwijl de vaststelling en evaluatie van doeleinden de taak en het primaat van de politiek zijn.

In deze opvatting over de verhouding van wetenschap en politiek heeft de WRR de taak wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. Deze analyses worden primair verricht ten behoeve van het regeringsbeleid. Het project Landelijke Gebieden in Europa is een duidelijk voorbeeld van deze taakstelling.

## Een voorbeeld: het LGE-project

In het artikel „Het Gemeenschappelijke landbouwbeleid ter discussie” komt expliciet de verhouding tussen wetenschap en politiek aan de orde. Het gaat om kiezen op basis van informatie, waarbij de „definitieve keuzes politiek van aard zijn en derhalve niet op basis van een wetenschappelijke analyse kunnen worden gemaakt”<sup>1)</sup>. De informatie waar het hier om gaat, betreft „inzicht in de samenhang tussen een aantal min of meer autonome landbouwtechnische ontwikkelingen, de wensen ten aanzien van sociaal-economische, ruimtelijke en milieuhygiënische grootheden en de gevolgen van deze interacties voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap”<sup>2)</sup>. De complexe materie waarover ten behoeve van het beleid inzichten worden ontwikkeld, dient uiteindelijk een rationalisering van de politiek. Het langs wetenschappelijke weg zichtbaar maken van de consequenties van normatieve keuzes is de inzet van het WRR-project LGE. Dit is volgens de auteurs van het artikel ook de enige zinvolle weg waarlangs wetenschap bij kan dragen aan de politieke wilsvorming: „Toetsing aan het al dan niet bereiken van de beoogde doelstellingen met het ingezette instrumentarium vormt eigenlijk de enige juiste grondslag voor een oordeel over de effectiviteit van het gevoerde of te voeren beleid.”<sup>3)</sup>

Erkend wordt dat uit wetenschappelijk onderzoek verkregen informatie niet zaligmakend is, maar in ieder geval de discussie uit de sfeer van de oeverloze debatten kan trekken. Pas „wanneer een meer rationeel getinte analyse van de ontwikkelingen in de landbouw aan de hand van de te realiseren doelstellingen voorhanden is, kan wellicht een meer samenhangend pakket van maatregelen worden ontwikkeld”<sup>4)</sup>.

In de aangehaalde citaten komt duidelijk het decisionistische karakter van de WRR en van de LGE-studie tot uitdrukking. Het pleit mijns inziens voor het artikel dat men in heldere bewoordingen expliciet stelling neemt ten aanzien van eigen wetenschappelijke doelen en middelen. Alleen daarom al is het artikel zeer lezenswaardig, naast de interessante inzichten welke het onderzoek zelf heeft gegenereerd.

Waar ik hier echter op in wil gaan, is dat het door de auteurs beleden decisionisme een onhoudbare positie is en

welhaast automatisch of noodgedwongen vervalt tot een technocratisch model van wetenschap en politiek. De auteurs zijn zich hiervan bewust, wanneer zij stellen dat het WRR-onderzoek sterk technocratisch getint is. Juist daarom is mijns inziens de praktische betekenis van dergelijk onderzoek sterk beperkt en moet het nadrukkelijk aan kwaliteit



inboeten. Dit aspect van een technocratische benadering is het gevolg van een tweevoudige doel-middelverdraaiing bij de uitwerking van het LGE-project. Beide verdraaiingen wil ik hierna toelichten.

## Wetenschap niet neutraal

Een eerste principiële tekortkoming van het decisionistische model is dat niet wordt uitgewerkt wat er precies op het snijvlak van wetenschap en politiek gebeurt. Politieke doelen zijn nog geen wetenschappelijke doelen. Evenmin zijn wetenschappelijke antwoorden meteen politieke oplossingen. Beide sferen zijn sterk verschillend en communicatie tussen beide is niet zonder meer mogelijk. In de politiek gaat het om 'decisies', om waarden, wensen en doelen, kortom om 'normatieve denkbeelden'. De wetenschap daarentegen onthoudt zich juist van dergelijke uitspraken en trekt zich terug op het feitelijke, op datgene wat al of niet het geval is, wat al of niet effectief is. Beide instituties spreken daarom een verschillende taal; er moet eerst een vertaalproces plaatsvinden, wil er van een pro-

bleemloze communicatie tussen wetenschap en politiek sprake zijn.

Welnu, deze vertaling staat veelal onder de regie van de wetenschappelijke taal en vindt plaats binnen de wetenschap zelf. De wetenschap schuift zeer nauw aan bij de politiek en ontfermt zich over een steeds groter deel van de doelformulering. Politieke doelen worden zo meer en meer wetenschappelijke doelen. Omgekeerd levert de wetenschap op basis van deze vertaalprocessen een samenhangend pakket van oplossingsvoorstellen, waarvan de politiek uitvoerder moet zijn. De wetenschap wordt (mede) doelformuleerder, de politiek moet (mede) zorgdragen voor het gebruik van de middelen. Deze omkering van doelen en middelen is een logisch gevolg van de zwakte van het decisionistische model: het verwordt haast automatisch tot technocratie.

Wanneer het LGE-project met het landgebruiksmodel GOAL (*General Optimal Allocation of Landuse*) de effectiviteit van het ingezette instrumentarium wil doormeten tegen de achtergrond van de beoogde doelstellingen, dan moeten deze geoperationaliseerd worden ten behoeve van het model. Ditzelfde probleem speelt natuurlijk als men de consequenties van verschillende alternatieve scenario's met het model doorrekent. Men verantwoordt de keuze van de te operationaliseren doeleinden met een verwijzing naar beleidsnota's en naar maatschappelijke discussies over een wenselijke landbouwontwikkeling. In de bonte wereld van normatieve denkbeelden over de landbouw - zeker op Europees niveau - impliceert zo'n selectie altijd een eigen positie van de wetenschap.

De vertaling van de gekozen doelen in voor het GOAL-model relevante doelvariabelen is een tweede politiek binnen de wetenschap. Natuurdoelstellingen moeten bijvoorbeeld zodanig worden vertaald dat zij kwantificeerbaar en vergelijkbaar zijn. Evenzo geldt dit voor de andere zeven doelvariabelen op het gebied van landbouwkundige, sociaal-economische, milieukundige en natuurbehouds-doeleinden. In het complexe proces waarin optimale waarden worden berekend voor het achtal doelvariabelen en waarin via een iteratief proces doelvariabelen aan elkaar gerela-

*Zeer uiteenlopende stijlen van landbouwbeoefening. Foto hiernaast: Noord-Italië, linksboven: Mallorca. (foto's: Marcel Minnée)*

téerd worden, maken de wetenschappers zelf eveneens keuzes. Dit zijn weliswaar expliciete keuzes, die men als zodanig dan ook kan legitimeren. Echter, de keuzemomenten bevinden zich al zo nadrukkelijk binnen het wetenschappelijke proces dat een politieke verantwoording alleen daarom al problematisch is.

Dit is nog nadrukkelijker aan de orde bij aannames die zich in het hart van het model bevinden. Dit is, om maar een voorbeeld te noemen, onder andere het geval bij de koppeling van grondgebruiksvormen aan de geschiktheid van het areaal, de vraag naar landbouwproducten en de benodigde arbeid, nutriënten en bestrijdingsmiddelen.

Wie in de afgelopen jaren zijn of haar vakantie heeft doorgebracht in Midden- of Zuid-Europa, moet haast wel gefascineerd zijn geraakt door de wijze waarop men daar landbouw bedrijft. Zeker wanneer we de productieomstandigheden aldaar vergelijken met die in Nederland. Tevens vallen binnen de verschillende regio's uiteenlopende stijlen van landbouwbeoefening op, die elk een eigen karakteristiek vertolken. Welnu, wanneer we deze gebieden zouden opzoeken op een met behulp van een Geografische Informatiesysteem en een Landevaluatiemodel geproduceerde kaart met landgebruiksmogelijkheden, dan blijken vele van die gebieden niet ingekleurd te zijn. Deze gebieden zijn al bij voorbaat niet relevant geacht bij het doorrekenen van doelen, instrumenten en consequenties van het Gemeenschappelijke landbouwbeleid. Een ex-

pertsysteem sluit op voorhand al gebieden uit omdat deze op grond van door deskundigen aangeleverde normen per definitie ongeschikt zijn. De geschiktheid voor akkerbouw hangt volgens deze normen af van de helling van de bodem, de stevigheid, de textuur, de wortelingsdiepte en andere bodemkarakteristieken.

Dergelijke aannames in de kern van de rekenbestanden zijn tegelijk normatieve modellen. Zij gaan uit van een normatief begrip van landbouw, bijvoorbeeld van een verwetenschappelijk model van landbouw onder optimale produktievoorwaarden. Alleen al uit het feit dat men in dergelijke gebieden toch landbouw bedrijft - zij het vanuit een andere stijl of perspectief - blijkt de prescriptieve betekenis van dit model. Het is niet alleen descriptief, maar schrijft ook voor! Zelfs in de door het CABO ontwikkelde simulatie-modellen voor de berekening van het agro-ecologische plafond (potentieel dan wel water-beperkt) is reeds geanticipeerd op een wijze van landbouwbeoefening die verwijst naar de norm van de verwetenschappelijkte landbouwpraktijk. Ook dergelijke aannames zijn uitdrukking van politieke momenten binnen de wetenschap. De wetenschap heeft zich aldus over grote delen van het domein van de politiek ontfermd!

### Pavlov-boer?

Deze laatste problematiek verwijst naar een tweede wijze van doel-middelverdraaiing die ik kenmerkend acht voor

een naïeve interpretatie van het decisionistische model. In het LGE-project brengt men *politieke* doelen en *beleidsinstrumenten* via *wetenschappelijke* methoden in verband met ontwikkelingen in de *landbouwpraktijk*. Maar deze praktijk zelf is de grote, ontbrekende partij in het geheel! Voor zover boeren vertegenwoordigd zijn in het LGE-project, zijn zij dit niet als actoren met eigen doelen, opvattingen en normatieve denkbeelden, maar slechts als *middelen*. Zij verschijnen in een geobjectiveerde gedaante: als logische, maar ook noodzakelijke uitvoerders van een van buitenaf ontworpen stijl van landbouwbeoefening.

Wanneer met behulp van informatiesystemen, landgebruiksmodellen, simulatiemodellen en optimaliseringstechnieken mogelijkheden of consequenties van een bepaald beleid doorgerekend worden, dan berekent men niet de objectieve of feitelijke kant van de zaak maar iets heel anders.

Men analyseert niet de *mogelijkheden* van een scenario maar indirect de *bereidheid* van boeren. De boer verschijnt als middel en niet als persoon die al of niet bereid is aan de uitvoering ervan mee te werken.

De boer is in het spanningsveld tussen wetenschap en politiek geobjectiveerd als een grootheid waarvan te voorspellen is hoe hij zich zal gedragen, gegeven de in kengetallen vastgelegde bedrijfssituatie en gegeven de op hem afkomende stimuli. De boer als homo economicus is gestandaardiseerd en genormeerd, en staat zo model voor elke willekeurige boer, waar ook in Europa! De meest wezenlijke partij is in de decisionistische benadering van het WRR-project slechts vertegenwoordigd als vooronderstelling, ingekleurd op basis van technisch-economische criteria.

Werd in de eerder geconstateerde doel-middelverdraaiing de politiek meer en meer gereduceerd tot middel en uitvoerder, in de tweede verdraaiing is dit ook het geval met de boeren. Zij staan met hun eigen, diverse opvattingen over landbouw en bedrijfsstijlen niet meer tegenover de wetenschap, maar zijn daarin opgenomen via een vertaling tot één type boer en één stijl van landbouwbeoefening. De twee normatieve elementen van het decisionistische model: de politiek en de samenlevingspraktijk zijn zo naar de achtergrond verdwenen. Daarom bestempel ik het LGE-project als een technocratisch project!



## Technocratie garandeert geen kwaliteit

Een technocratische benadering van de Europese landbouwproblematiek kan een te verdedigen positie zijn. In het artikel „Het Gemeenschappelijke landbouwbeleid ter discussie" gebeurt dit op een aantal punten met overtuigingskracht. Een technocratische benadering is gerechtvaardigd wanneer zij normatief voldoende is ingekaderd, dat wil zeggen: maatschappelijk gelegitimeerd is, dan wel wanneer de gemaakte keuzes binnen die benadering maatschappelijk voldoende draagvlak of consensus bezitten. Wanneer dit niet het geval is, parasiteert zij op, of ondermijnt zij zelfs de politieke praktijk en de culturen in de verschillende landbouwpraktijken. Dat is de achilleshiel van een technocratisch model.

Het uithollen van cultuur en politiek doet afbreuk aan de bereidheid van de betrokkenen om mee te werken aan voorgestelde oplossingen of in te stemmen met gemaakte analyses. Dit vervreemdingsproces keert zich tenslotte eveneens tegen de wetenschap: door gebrek aan loyaliteit en legitimiteit ontbreekt ook kwaliteit.

De kwaliteit van het LGE-project moet nog bewezen worden en wel via een veel explicietere verantwoording, zowel aan de politieke openbaarheid als aan de landbouwpraktijk zelve. Die verantwoording aan een heterogene politiek en een complexe Westeuropese landbouwpraktijk zou zich wel eens tegen deze benadering kunnen keren.

1) Zie het artikel van Latesteijn c.s. in dit nummer, pp. 23-28.

2) Idem, pp. 26.

3) Idem, pp. 23.

4) Idem, pp. 25.

*De auteur van bovenstaand artikel is verbonden aan de vakgroep Toegepaste Filosofie van de Landbouwuniversiteit Wageningen*

*Over de auteurs van "Het Gemeenschappelijke landbouwbeleid ter discussie" (pp. 23-26):*

*Drs. H. C van Latesteijn en ir. H. Hengsdijk zijn bij de WRR belast met onderzoek in het kader van het Project LGE; eerstgenoemde is projectleider.*

*Professor dr. ir. R. Rabbinge is onder meer lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar in de theoretische produktie-ecologie aan de Landbouwuniversiteit Wageningen.*

## Postzegels halen Stelt dat kind zich aan?

*Aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, van Binnenlandse Zaken en de minister van Milieu.*

Ik ben 11 jaar en heb dus geen auto. Hier in Gelselaar is een rijdend postkantoor en die komt 1 keer in de week 's morgens van half 9 tot half 10. Dan ben ik dus naar school.

Als ik een brief wil versturen, zoals nu, moet ik eerst postzegels gaan halen in Borculo of Lochem (ongeveer 7 km). Dit kan met de bus maar dan moet je eerst 2½ uur wachten. Of met de fiets, maar dan moet je in het donker terug en er is geen fietspad.

M'n moeder/vader heeft geen tijd om me weg te brengen. Daarbij, op en neer rijden naar Borculo is weer een stukje milieuvervuiling.

Misschien denken jullie wel: „Ach, wat

stelt dat kind zich aan voor een paar postzegels er is toch wel een postzegelauto-maat". Die is er wel, maar als je er geld in doet rolt het er weer uit.

[...]

Soms wordt er gereageerd op zo'n mening als die van mij: „Dan moet je maar ergens anders gaan wonen". Maar volgens mij is dit onjuist. Vooral voor boeren gaat dit helemaal niet op. Zij kunnen hun land niet meenemen naar de stad. En je kunt toch ook niet zonder boeren. Of je moet alles uit het buitenland kopen.

Als er zo verder wordt gereageerd wonen er op het laatst alleen nog maar mensen die niet hoeven te werken en/of veel geld hebben.

Dat is toch ook niet de bedoeling!

*Afz: Hanneke Hondeveld, Gelselaar*

*Gelselaar: wèl een beschermd dorpsgezicht. (foto: Foto A.D.)*

