

De representatiekloof: van wetenschappelijke nuance naar beleidsmatige absolutie

René van den Hoven

Inleiding

In de moderne beleidsvorming speelt wetenschap een steeds prominentere rol. Modellen, statistieken en prognoses bepalen hoeveel stikstof mag worden uitgestoten, hoeveel wolvenroedels zich mogen vestigen, of hoeveel zorg een generatie nog “kan” ontvangen. Deze cijfers en berekeningen worden gepresenteerd als objectieve waarheden en wekken zo de indruk een volledig en neutraal fundament voor beleid te vormen.

In werkelijkheid ontstaan ze binnen een complex krachtenveld waarin wetenschappelijke aannames, politieke overwegingen en juridische kaders elkaar beïnvloeden en mede bepalen welke kennis uiteindelijk beleidsmatig betekenis krijgt. Hier ontstaat dan wat wij noemen: de representatiekloof – de afstand tussen de wetenschappelijke vertaling van werkelijkheid en de politieke en bestuurlijke keuzes die daarop worden gebaseerd, vaak met grote gevolgen voor burgers en samenleving. Wetenschappelijke kennis is immers contextueel: ze ontstaat binnen bepaalde aannames, kaders en onzekerheden. Wanneer die kennis vervolgens als absolute waarheid wordt ingezet in beleids- of juridische context, gaat de oorspronkelijke wetenschappelijke nuance verloren. Wat resteert, is een juridisch geformaliseerde versie van wetenschap die zich onttrekt aan de onzekerheden die juist haar kracht vormen.

Van model tot beleidswaarheid

Zoals Edwards al stelde, bevinden veel wetenschappelijke modellen zich op de grens tussen kennisproductie

en beleidsvorming¹. Ze zijn nooit puur beschrijvend, maar altijd instrumenteel. In de Nederlandse context zien we dat veel beleidsmodellen worden ontwikkeld binnen een netwerk van rijkskennisinstellingen zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het RIVM of het KNMI². Hoewel deze instellingen wetenschappelijke onafhankelijkheid nastreven, opereren zij binnen bestuurlijke en politieke kaders, die mede richting geven aan de vraagstelling, de interpretatie en de beleidsmatige inzet van hun onderzoek.

Binnen die dynamiek krijgen modellen vaak een dubbele functie: ze dienen zowel als wetenschappelijk instrument als bestuurlijk hulpmiddel. Juist in die dubbele rol functioneren veel van deze modellen als grensobjecten³.

Dit zijn concepten of instrumenten die verschillende gemeenschappen – wetenschappers, beleidsmakers, juristen – in staat stellen om samen te werken, juist omdat ieder er iets anders in herkent. Een grensobject creëert daarmee een schijnbare consensus. De ecologen zien ecologische validiteit, de juristen zien juridisch houvast, en de beleidsmakers zien bestuurlijke uitvoerbaarheid.

Zodra een model beleidsstatus krijgt, kan één interpretatie – vaak de bestuurlijke of juridische – dominant worden, waardoor andere perspectieven naar de achtergrond verdwijnen⁴. Op dat moment verliest het model zijn open, verkennende karakter en wordt het opgevat als een vorm van bestuurlijke waarheid – een referentiepunt dat niet langer ter discussie staat.

Em. Prof. dr. René van den Hoven studeerde af in 1977 aan de Universiteit Utrecht en specialiseerde zich in paardengeneeskunde. Na zijn promotie bekleedde hij managementfuncties bij Solvay Animal Health. In 2000 werd hij hoogleraar paardengeneeskunde aan de universiteit van Wenen, waar hij nu emeritus hoogleraar is. Hij is een erkend specialist, met diploma's van zowel het European College of Veterinary Pharmacology and Toxicology (ECVPT) als het College of Equine Internal Medicine (ECEIM), en is nog steeds actief als adviseur en bestuurslid in diverse organisaties voor paardenwelzijn en -gezondheid



De juridisering van onzekerheid

Wanneer zulke modellen vervolgens juridisch worden verankerd, verandert hun status ingrijpend. Wat begon als een hulpmiddel voor beleidsvorming, krijgt directe maatschappelijke en economische consequenties.

De casus van het AERIUS-model rond stikstofuitstoot toont dit haarscherp aan⁵.

De rekenkundige ondergrens van $\leq 0,005$ mol/ha/jaar, bedoeld als detectielimiet, is in de rechtspraak feitelijk getransformeerd tot een beleidsmatige grens voor vergunningverlening. Daarmee werd een model met een statistische onzekerheid juridisch verabsoluteerd – en werd het model, dat slechts een vereenvoudigde representatie van werkelijkheid was, verheven tot een bestuurlijke waarheid.

Deze juridisering van wetenschap creëert een paradox. Wetenschap gedijt bij twijfel, openheid en herziening. Dat inzicht is niet nieuw: al in 1934 stelde Karl Popper dat wetenschappelijke kennis haar kracht ontleent aan falsifieerbaarheid – de mogelijkheid om aannames voortdurend te toetsen en zo nodig te verwerpen⁶.

Beleidsvorming daarentegen verlangt stabiliteit, voorspelbaarheid en consistentie. Wanneer wetenschappelijke aannames echter worden vastgelegd in juridische normen, verliezen ze hun voorlopige karakter. Ze veranderen in dogma's die zich moeilijk laten aanpassen aan nieuw empirisch of maatschappelijk inzicht. Dáár ligt de kern van de representatiekloof.

Gevolgen voor democratie en vertrouwen

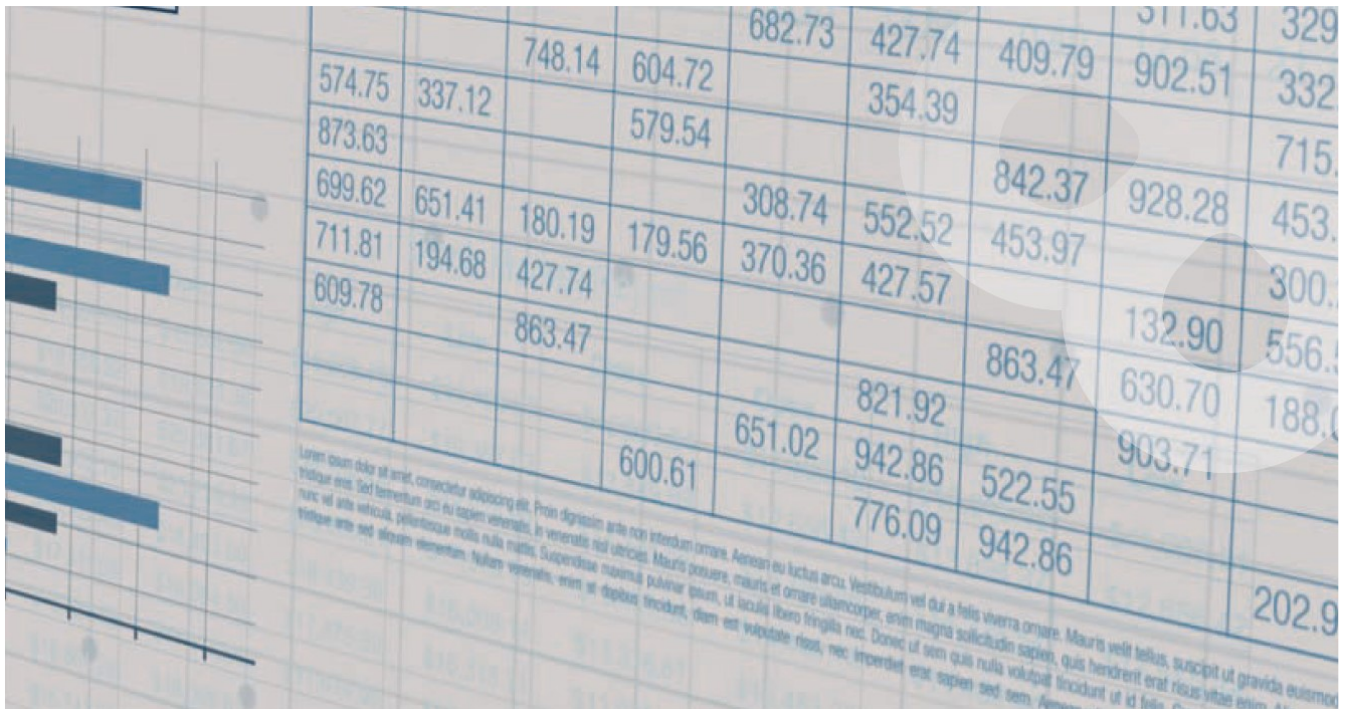
De gevolgen zijn niet alleen epistemologisch, maar ook maatschappelijk en democratisch. Burgers worden geconfronteerd met beleid dat zich beroept op “de wetenschap”, maar waartegen nauwelijks bezwaar mogelijk is. Wanneer een rechter verwijst naar modelmatige aannames alsof het empirisch vaststaande feiten zijn, wordt democratische toetsing uitgehouden⁷.

Dit fenomeen zagen we ook in de toeslagenaffaire, waarin regels strikt en zonder menselijke maat werden toegepast – een symptoom van dezelfde representatiekloof: de verabsolutering van systeemkennis ten koste van ervaringskennis en morele overwegingen.

Naar een herwaardering van wetenschappelijke onzekerheid

Het overbruggen van de representatiekloof vraagt om een eerlijk begrip van wat wetenschap kan en niet kan. Modellen moeten worden gepresenteerd als raamwerken die ruimte laten voor onzekerheid, interpretatie en pluraliteit⁸.

Dat vereist transparantie over aannames, parameters en politieke keuzes die aan modellen ten grondslag liggen – én inzicht in waarden en alternatieven. Een herwaardering van onzekerheid betekent erkennen dat wetenschap en beleid elk hun eigen logica hebben: het eerste gericht op begrijpen, het tweede op handelen⁹.



Transparantie schept ruimte voor maatschappelijke deliberatie: gesprekken waarin burgers, experts en bestuurders elkaars perspectieven integreren. Onzekerheid kan zo juist dienen als basis voor vertrouwen – omdat zij uitnodigt tot gedeelde verantwoordelijkheid in plaats van technocratisch gezag¹⁰.

Wanneer we de representatiekloof erkennen als structureel fenomeen, kunnen we de fragmentatie in het publieke debat doorbreken. Zo kunnen verschillen in kennis, waarden en perspectieven elkaar aanvullen – essentieel voor het herstel van democratisch draagvlak.

Conclusie

De representatiekloof is niet slechts een technocratisch probleem, maar een fundamenteel democratisch vraagstuk. Zolang we blijven doen alsof modellen de werkelijkheid zijn in plaats van benaderen, lopen we het risicobeleid te funderen op schijnzekerheden – met verlies van vertrouwen, legitimiteit en rechtvaardigheid. Het is tijd om wetenschap opnieuw te positioneren: niet als bron van absolute waarheden, maar als gesprekspartner in een open, reflexief en transparant beleidsproces.

Literatuurlijst

- 1 Edwards, P. N. (1999). Global Climate Science, Uncertainty and Politics: Data-Laden Models, Model-Filtered Data. *Science as Culture*, 8(4): 437-72.
 - 2 Van Egmond, S., & Zeiss, R. (2010). Science-based models as performative boundary objects for Dutch policy making. *Science Studies*, 1: 58-.
 - 3 Zeiss, R., & Groenewegen, P. (2009). Engaging Boundary Objects in Oms and STS? *Organization*, 16(1): 81-100.
 - 4 Evans, R. (2000). Economic Models and Economic Policy. In: Den Butter, F.A.G. & Morgan, M.S. (eds.), *Empirical Models and Policy-Making*. Routledge.
 - 5 Yearley, S. et al. (2003). Participatory Modeling and Local Governance of UK Air Pollution. *Environmental Values*, 12: 247-62.
 - 6 Popper, K. (1934). *The Logic of Scientific Discovery*.
 - 7 Knuuttila, T. (2005). *Models as Epistemic Artefacts*. University of Helsinki.
 - 8 Morgan, M.S., & Morrison, M. (1999). *Models as Mediators*. Cambridge University Press.
 - 9 Boumans, M. (1999). Built-in Justification. In Morgan & Morrison (eds.), *Models as Mediators*. CUP.
 - 10 Guston, D.H. (2001). Boundary Organizations in Environmental Policy and Science. *Science, Technology & Human Values* 26: 399-407.
- Met dank aan Yoeri Booijsink, MSc, die mij gewezen heeft op het begrip representatie kloof. Het begrip "representatiekloof" (of representation gap) bevindt zich inderdaad op het snijvlak van politieke filosofie en bestuurskunde/ politicologie. De term "representatiekloof" werd in Nederland voor het eerst systematisch gebruikt door Paul Dekker (SCP) in de jaren 1990, hoewel het onderliggende idee teruggaat op Hanna Pitkin's representatietheorie uit 1967.
- Dekker, P en Van der Meer, T. (2001). *Vertrouwen in de politiek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.