

De opmars van de politieke experts

door Johan Christensen, Anchrit Wille, Mark Bovens

‘De mensen in dit land hebben genoeg van experts’, verklaarde Michael Gove tijdens de Brexitcampagne op *Sky News*. De opmars van hoogopgeleide professionals in de wereld van politiek en bestuur heeft in de afgelopen jaren in tal van landen geleid tot ressentiment jegens de experts en de gediplomeerde doctorandussen die het ‘nepparlement’ bevolken.



Beeld/Herman Wouters



De opmars van de economen

Experts en expertise hebben de laatste decennia een steeds belangrijker rol gekregen binnen nationale overheden en internationale instellingen. Het idee dat kennis en ‘evidence’ een voorwaarde zijn voor goed beleid voert de boventoon.

Dit betreft in het bijzonder *economische* kennis. Discussies over “neoliberalisme”, “marktwerking” en “de macht van cijfers en modellen” wijzen allemaal naar de grote invloed van economisch gedachtegoed. Denk bijvoorbeeld aan de rol van economische expertinstellingen zoals de IMF, de Wereldbank of de OESO. Of aan de vele hervormingen die geïnspireerd zijn door economische ideeën: deregulering van de arbeidsmarkt en de financiële markten, ‘emission trading scheme’ op het klimaatgebied, gebruik van kosten-batenanalyse in de beoordeling van overheidsprojecten, enz.

Waarom hebben economische ideeën en expertise zoveel invloed gekregen? De eenvoudigste verklaring is dat politici en bestuurders meer dan ooit afhankelijk zijn van economische kennis. De economie is complexer en onzekerder dan ooit, en politici hebben de economen en hun expertise nodig om economische verbanden te begrijpen en effectieve maatregelen te treffen.

Het leunen op economische experts heeft ook een meer symbolische kant. Door gebruik te maken van economische kennis toon je aan dat je een geloofwaardige bestuurder bent, die serieus en solide beleid gaat voeren. Bijvoorbeeld, iedere keer dat Italië grote financiële problemen heeft en de beleggers gerust wil stellen, wordt een econoom gevraagd om de regering te leiden.

Maar er is ook een derde verklaring, namelijk de positie die economen in de loop der jaren hebben opgebouwd binnen het openbaar bestuur.



Economie was in de eerste decennia van de twintigste eeuw geen 'bestuurswetenschap'. Maar rond de Tweede Wereldoorlog zijn economen voor het eerst ingetrokken bij nationale ministeries, als de uitvoerders van de ambitieuze economische plannen van de regeringen van die tijd. Daarna hebben de economen geleidelijk hun terrein uitgebreid, door het opzetten van economische eenheden en het veroveren van strategische functies binnen het ambtenarenapparaat.

Als je verschillende landen vergelijkt is er grote variatie in de positie die economen hebben bereikt. In sommige landen hebben economen toonaangevende functies in de ministeries van financiën, belastingen en economische zaken gemonopoliseerd en zijn nauwe banden gelegd tussen economische ambtenaren en academici. Dit zie je bijvoorbeeld in Nieuw-Zeeland, dat sinds de jaren 80 heel ver is gegaan in het toepassen van marktgerichte hervormingen. In andere landen hebben economen een bescheiden rol gespeeld. In Ierland bijvoorbeeld is het idee dat ambtenaren vooral algemene kennis nodig hebben in stand gebleven, wat de invloed van de economen heeft beperkt.

Nederland behoort eerder bij de eerste groep, met een concentratie van economische kennis in het Ministerie van Financiën en in onafhankelijke instellingen zoals het Centraal Planbureau.

De opmars van de politieke professionals

De invloed van hoogopgeleide professionals beperkt zich niet tot het ambtelijke circuit. Uitgebreid onderzoek laat zien dat in West-Europa ook alle politieke arena's het domein zijn geworden van academici. Universitair onderwijs is tegenwoordig een belangrijke voorsorteerstrook bij de oprit naar politieke ambten. De naoorlogse democratisering van het hoger onderwijs zorgde ervoor dat een academische opleiding binnen het bereik kwam van brede lagen van de bevolking. Er kwamen binnen politieke partijen veel meer professioneel opgeleide kandidaten beschikbaar voor vertegenwoordigende functies. Tegelijkertijd leidde dit er ook toe dat de toegang tot politieke ambten versmalde: ofschoon in de meeste landen zeker zeventig procent van de kiezers lager of middelbaar zijn opgeleid, zijn er vrijwel geen volksvertegenwoordigers meer met een lager of middelbaar diploma.



‘Die nieuwe sociale scheidslijn maakt de dominantie van academici in de politiek problematischer dan voorheen. Hoger en lager opgeleiden hebben soms verschillende politieke voorkeuren. Dat geldt in het bijzonder voor de brandende kwesties van de afgelopen decennia: de integratie van minderheden, het toelaten van asielzoekers en de Europese eenwording.’

Het pad naar het parlement loopt ook steeds vaker via het parlement zelf. Aspirant-politici beginnen direct na hun studie, of soms al voor het afstuderen, als politieke adviseur, politieke assistent of fractiemedewerker. Vervolgens gaan ze werken voor een denktank, bij lobby- en belangengroepen, of bij adviesbureaus op het terrein van communicatie en public affairs. Na een aantal jaren op of rond het Binnenhof te hebben rondgelopen, komen ze dan in de Tweede Kamer terecht. Nieuwe Kamerleden hebben geen uitgebreide maatschappelijke ervaring opgedaan, maar ze hebben wel heel veel politieke en bestuurlijke expertise.

Deze politieke professionalisering leidt ertoe dat partijen, actiegroepen en parlementen meer dan ooit tevoren een ‘closed shop’ zijn. De taal, de waarden en de agenda's van de politieke professionals en de academische experts domineren. Aristocratie is vervangen door meritocratie. Wie niet heeft gestudeerd, komt er nauwelijks meer tussen.

Wat is er mis met experts in de politiek?

Achter de opkomst van deze diplomademocratie zit een bredere maatschappelijke trend. Opleiding vormt in Europa tegenwoordig een belangrijke maatschappelijke scheidslijn. Dat komt door de enorme groei van het aantal hoger opgeleiden. Zij hebben vooral andere hoogopgeleiden als vrienden en partners. Hoger en lager opgeleiden leven in gescheiden werelden, verschillen sterk in welvaart en welbevinden, en verschillen van mening over een aantal politieke kwesties.

Die nieuwe sociale scheidslijn maakt de dominantie van academici in de politiek problematischer dan voorheen. Hoger en lager opgeleiden hebben soms verschillende politieke voorkeuren. Dat geldt in het bijzonder voor de brandende kwesties van de afgelopen decennia: de integratie van minderheden, het toelaten van asielzoekers en de Europese eenwording. Deze verschillen werken ook door in de politieke agenda. Uit onderzoek van Hakhverdian en Schakel blijkt dat de opvattingen en preferenties van (hoogopgeleide) Kamerleden veel dichter staan bij de wensen van de hoger opgeleide kiezers dan bij de rest van

het electoraat. Er is dus niet alleen een probleem van feitelijke afspiegeling, maar ook een risico van scheve politieke agenda's. De zorgen en opvattingen van lager en middelbaar opgeleiden komen minder makkelijk op de politieke agenda. Voorbeelden hiervan zijn de uniforme verhoging van de AOW-leeftijd die veel ongunstiger uitpakt voor lager opgeleiden dan voor academici, de nadelige economische en sociale effecten van migratie, zoals bijvoorbeeld de verdringing op de arbeidsmarkt door EU-arbeidsmigratie; en de sterke verliesgevoelens in buurten met instroom van veel lager opgeleide migranten.

Kunnen politieke partijen wat doen aan deze opmars van de meritocraten? Afspiegeling, ‘mimetische’ representatie, kan iets worden verbeterd door kandidaten te selecteren die door lager en middelbaar opgeleiden als ‘een van ons’ worden herkend. Denk aan Lutz Jacobi bij de PVDA, Jan Marijnissen bij de SP, of Geert Wilders of Dion Graus van de PVV. Veel belangrijker is ‘discursieve’ representatie: het gaat erom dat de zorgen, de belangen en de politieke voorkeuren van lager en middelbaar opgeleide kiezers hun weg vinden naar de politieke en bestuurlijke agenda. Dat betekent dat volksvertegenwoordigers en experts hun eigen sociale leefwereld niet als norm moeten nemen. Zij moeten veel meer moeite doen om zich te verplaatsen in de ervaringen van al die kiezers geen academische achtergrond hebben en die niet wonen in wijken waar bakfietsen, vrije scholen en hockeyvelden tot de vanzelfsprekendheden van het leven behoren.

Johan Christensen en Anchrit Wille zijn verbonden aan het instituut Bestuurskunde aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden. Mark Bovens is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht.

Onlangs verschenen hun boeken *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*, Mark Bovens & Anchrit Wille (Oxford University Press) en *The Power of Economists within the State*, Johan Christensen (Stanford University Press).