Universiteit Leiden
The Netherlands

Expert politics: technocratic reasoning in Dutch parliamentary debate, 1917-1994

Ros, R.S.

Citation
Ros, R. S. (2025, November 11). *Expert politics: technocratic reasoning in Dutch parliamentary debate, 1917-1994*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/4282211

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/4282211

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

SAMENVATTING

In de afgelopen decennia staat de invloed van experts op democratische besluitvorming sterker in de wetenschappelijke en publieke belangstelling. Volgens onderzoekers en critici worden moderne democratieën gekenmerkt door een proces van 'technocratisering'. Het begrip technocratie—een combinatie van *technê* ('kennis', 'vaardigheid') en *kratos* ('macht')—verwijst naar de macht van deskundigen. In Westerse democratische landen is die macht de afgelopen decennia toegenomen, zo luidt een breed gedeelde diagnose. Instituties zoals de Europese Centrale Bank en het Centraal Planbureau zouden democratische besluitvorming uithollen en de bewegingsruimte van democratisch gekozen vertegenwoordigers beperken.

Het onderzoek naar technocratie wordt gekenmerkt door een sterk contrast tussen democratie en deskundigheid en een sterke empirische focus op technocratische instituties. Dit sociaal-wetenschappelijke perspectief gaat voorbij aan het politieke en retorische karakter van technocratie. Deskundigheid is niet alleen een kenmerk van specifieke organisaties, het is ook een middel dat ingezet wordt door politici om claims kracht bij te zetten. Tot op heden is dit retorische karakter van technocratie nog niet systematisch en historisch onderzocht.

Dit proefschrift draagt bij aan een beter begrip van technocratie door *technocratisch denken* te onderzoeken in Nederlands parlementair debat tussen 1917 en 1994. Technocratisch denken betreft het strategisch inzetten van deskundigheid met als doel het reduceren van politieke contingentie en het afdwingen van noodzakelijkheid. Wie zich beroept op expertise probeert zijn of haar positie of conclusie als noodzakelijk voor te stellen. In dit proefschrift onderzoek ik hoe deze manier van denken zich heeft ontwikkeld in Nederlands politiek debat. Dit doe ik door respectievelijk ideeën over deskundigheid, anti-politieke argumenten, en de 'grammatica' van noodzakelijkheid te bestuderen. Technocratisch denken stoelt op specifieke ideeën over wat deskundigheid is. Bovendien vertalen deze ideeën zich in diverse (zogenaamd 'anti-politieke') argumenten die als doel hebben politiek te depolitiseren. Het verwachte gevolg van deze argumentatie is een politiek debat dat zich vormt rondom de als noodzakelijk gepresenteerde claims.

Technocratisch denken wordt onderzocht in verslagen van Tweede Kamerdebatten uit de periode tussen 1917 en 1994. Deze bron maakt het mogelijk om de

rol van deskundigheid en de veranderingen in de retoriek van twintigste-eeuwse politici in kaart te brengen. De Nederlandse casus is relevant omdat de Nederlandse parlementaire cultuur van de twintigste eeuw vaak geassocieerd wordt met consensus, pragmatisme en een technocratische en zakelijke stijl van debatteren. Historici hebben dit beeld recent genuanceerd. Zij laten zien dat ideologie en conflict lang niet altijd afwezig waren in de Nederlandse parlementaire cultuur. Dit roept de vraag op welke rol deskundigheid dan wel had in de Nederlandse politieke geschiedenis.

Het onderzoek in dit proefschrift combineert traditionele *close reading* met digitaal-kwantitatief tekstonderzoek. In Hoofdstuk 1 worden de digitale methoden en technieken beschreven. De hoofdstukken 2, 4 en 6 passen deze methoden verkennend toe om veranderingen in parlementaire taal te analyseren. Deze hoofdstukken richten zich op specifieke tijdsvakken: het interbellum (1917-1940), de naoorlogse decennia (1945-1967) en het laatste kwart van de twintigste eeuw (1967-1994). De overige hoofdstukken (3, 5 en 7) modelleren uitingsvormen en onderdelen van technocratisch denken doorheen de twintigste eeuw.

In Hoofdstuk 2 wordt de geboorte van het technocratisch denken gelokaliseerd in het interbellum. Met de vorming van de massademocratie werd de spanning tussen democratische politiek en deskundigheid door politici sterker gevoeld. In toenemende mate beschouwden zij parlementaire politiek als inefficiënt en ondeskundig. Over de volle breedte van het politieke spectrum werd gesproken over het gevaar van een overbelaste politiek. Het is opmerkelijk dat de anti-parlementaire retoriek van fascistische en communistische bewegingen deze anti-politieke sentimenten eerder versterkten dan verzwakten. Het beschermen van de democratie was in de ogen van christendemocraten, liberalen en sociaaldemocraten een zaak van depolitisering. Deze vorm van anti-politiek ging gepaard met een verandering in het denken over deskundigheid. De individuele politicius werd niet langer geacht over alles te kunnen oordelen. Extern advies werd door politici in toenemende mate noodzakelijk geacht. Corporatistische denkbeelden over het aanvullen van politieke representatie middels extra-parlementaire organen raakten op deze manier verweven met technocratische dromen over het aanvullen van politieke deskundigheid middels extra-parlementaire organen. Naast deze intellectuele en ideologische verschuivingen laat ik zien hoe de jaren dertig het toneel vormen van een 'organisatorische draai' in het politieke denken en parlementaire debat. In toenemende mate worden staat en samenleving besproken als organisaties met specifieke doelen en middelen. Deze denkwijze resulteert in nieuwe vormen van argumentatie en debat waarin technocratische overwegingen als efficiëntie en effectiviteit centraal staan.

Hoofdstuk 3 onderzoekt de variatie in ideeën over deskundigheid door middel van een lange termijnanalyse van referenties naar adviesorganen. Zoals in Hoofdstuk 2 reeds opgemerkt maakten politici vanaf de jaren twintig in toenemende mate gebruik van extern advies. In Nederland resulteerde dat in een proliferatie van adviesorganen. Door referenties naar deze organen in kaart te brengen, wordt duidelijk wanneer en door wie gebruik gemaakt werd van advies. Dit leidt tot drie bevindingen. Allereerst blijkt dat politici nauw betrokken waren bij de instelling van diverse organen. Zij droegen actief bij aan de vorming van het adviesstelsel. Dit laat zien dat het contrast tussen technocratische instituties en parlementaire vertegenwoordiging minder sterk is dan in de sociaal-wetenschappelijke literatuur wordt verondersteld. Daarnaast stel ik dat het toenemende aantal adviesorganen in de jaren vijftig en zestig niet alleen begrepen worden als een uiting van technocratische depolitisering. De referenties wijzen op een sterke partijpolitieke instrumentalisering van advies. Politici maakten in hun parlementaire speeches handig gebruik van de diversiteit aan adviezen en adviesorganen. De professionalisering en verwetenschappeling van advies in de jaren tachtig en negentig deed daar weinig aan af. Advies werd weliswaar steeds vaker op wetenschappelijke in plaats van corporatistische leest geschoeid, maar dit leidde tot een andere inzet van advies in het politiek debat dan een apolitieke omgang ermee.

In Hoofdstuk 4 onderzoek ik continuïteit en verandering in het technocratische denken van de naoorlogse periode (1945-1967). Dit tijdvak wordt vaak gekenmerkt door historici en politicologen als het hoogtepunt van de 'pacificatiepolitiek', waarin depolitisering en technocratie centraal stonden in het handelen van Nederlandse politieke elites. De parlementaire debatten geven echter blijk van sterke veranderingen in technocratische ideeën en argumenten. De opleving van partijpolitiek conflict in de late jaren vijftig zorgde voor een omslag van moralistische naar technocratische vormen van depolitisering. Daarnaast werd het parlement na de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door de opmars van fractiespecialisten. In de jaren zestig identificeerden politici deze specialisering echter in toenemende mate als problematisch. Zij zagen specialisme als een bedreiging voor de samenhang van het bestuur, en pleitten voor meer coördinatie en samenhang in de politiek. Op deze manier doet de deskundigheid van de manager en coördinator zijn intrede in de Kamer. Deze ideeën over politiek en deskundigheid hangen samen met een meer structurele draai in de richting van 'beleid'. De Tweede Kamer kreeg in toenemende mate een 'mede-beleidsbepalende' functie, wat het debat een bestuurlijk en technisch karakter gaf. In beleidsdebatten was een grotere rol weggelegd voor realisme, deskundigheid en effectiviteit. Dit proces van verbestuurlijking kan daarom gezien worden als een depolitisering van

ideologisch conflict, maar kende ook een herstructurerend karakter. Denken in termen van beleid was nooit apolitiek.

Hoofdstuk 5 benadert de (technocratische) specialisering van het parlementaire debat vanuit een lange termijnperspectief. Ik gebruik *topic modelling* om de stabiliteit van thematische associaties te kwantificeren. Dit gebruik ik om specialisering te operationaliseren als de consolidatie van stabiele associaties tussen thema's in parlementair debat. Hiermee wordt duidelijk dat de algemene mate van specialisering sterk toeneemt vanaf de jaren vijftig. Beleidsterreinen als onderwijs en landbouw worden in steeds stabielere thematische kaders besproken. Daarnaast laat dit hoofdstuk zien dat nieuwe thema's in een steeds sneller tempo in specialistische kaders worden geplaatst. Met deze analyse wordt aangetoond dat ideologische openheid structureel afnam naarmate de Tweede Kamer zich ging richten op specialisten, bestuur en beleid. Tegelijkertijd is deze transformatie niet absoluut. Sommige thema's bleven uitgesloten van technocratische specialisering of werden plots gepolitiseerd en ontsnapten zo aan hun gespecialiseerde status.

Hoofdstuk 6 onderzoekt technocratisch denken in de periode tussen 1967 en 1994. Ondanks de anti-technocratische retoriek van progressieve bewegingen en politici in de eerste jaren van deze periode blijkt technocratisch denken eerder te veranderen dan te verdwijnen. In debatten stellen politici vooral een andere vorm van deskundigheid centraal. Expertise moet in hun ogen objectief en wetenschappelijk zijn. Hiermee neemt de Kamer afscheid van eerdere, corporatistische, vormen van deskundigheid. Deze omarming van wetenschappelijke deskundigheid zorgt voor nieuwe vormen van debat. Politici betwistten de objectiviteit van wetenschappers en pleitten bijvoorbeeld voor een interdisciplinaire aanpak van beleidsproblemen. Dit idee van deskundigheid sluit aan bij een nieuwe focus op beleidscontrole en -evaluatie die vanaf de late jaren zestig aan een opmars bezig was. De objectieve deskundige werd door politici vooral voorgesteld als een kritische controleur van het politiek bedrijf. Waar historici de doorbraak van dit evaluatief denken doorgaans associëren met het RSV-schandaal, laat ik zien hoe zorgen over coördinatie, betaalbaarheid, en uitvoerbaarheid al eerder opdoken in de parlementaire taal. Vanaf de late jaren zestig nam de aandacht voor evaluatie en controle toe. In de jaren tachtig en negentig worden deze thema's in toenemende mate gebruikt in neoliberale anti-politieke argumenten. Linkse en rechtse politici zagen politiek in toenemende mate als een zaak van *output* in plaats van *input*.

Het zevende en laatste hoofdstuk onderzoekt technocratische depolitisering op het niveau van individuele concepten. Op basis van begripshistorische theorie operationaliseer ik depolitisering als de afnemende abstractie (de concretisering)

van een begrip. Door een begrip als 'globalisering' te gebruiken alsof het een objectief en concreet fenomeen betreft, proberen politici maatregelen als noodzakelijk voor te stellen. Met taalmodellen is deze zogenaamde 'plastificering' te meten. Tegelijkertijd kan de omgekeerde beweging (de toenemende abstractie van een begrip) bestudeerd worden als een vorm van politisering. Dit leidt tot verrassende bevindingen. In overeenstemming met voorgaande hoofdstukken lijkt de progressieve politisering van de jaren zeventig slechts van korte duur te zijn. Al in de vroege jaren zeventig is een grootschalige omslag naar concretisering zichtbaar. Bovendien blijkt depolitisering geen kwestie te zijn van een plotselinge partijpolitieke wisseling van de wacht, maar van een langzame opmars van beleidstaal in het parlement. Een vocabulaire van trajecten, systemen, processen en paden wordt steeds dominanter in de jaren zestig, zeventig, tachtig en negentig.

Dit proefschrift laat zien dat technocratie een complexer fenomeen is dan de dominante institutionele diagnose van technocratisering doet vermoeden. Technocratisch denken draait om het afwijzen en reduceren van politieke contingentie met een beroep op deskundigheid. Dit denkpatroon lijkt een permanent onderdeel van het parlementair debat te zijn. Tegelijkertijd veranderen ideeën over politiek en deskundigheid sterk in de twintigste eeuw, waardoor technocratisch denken in verschillende vormen tot uiting komt. Elk van de besproken vormen van technocratisch denken produceert specifieke vormen van politiek debat. Conflict verdwijnt dus niet als het gevolg van technocratisch denken, maar komt steeds op andere manieren tot uiting.