

Gevoel voor getallen

*Een zoektocht naar de politieke en
psychologische dimensies van tellen in beleid*

| Ilsa de Jong

| Mark van Twist

| Daphne Bressers

| Jorgen Schram

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

drs. Ilsa de Jong is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Daphne Bressers is als promovenda verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

drs. Jorgen Schram is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Gevoel voor getallen

*Een zoektocht naar de politieke en
psychologische dimensies van tellen in beleid*

Ilsa de Jong

Mark van Twist

Daphne Bressers

Jorgen Schram

*Dit essay werd geschreven op verzoek van het ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

Juli 2018

ISBN: 978-90-75297-79-9

Inhoudsopgave

1	Inleiding: spreken cijfers voor zich?	3
2	Betwiste kennis: een strijd tussen cijfers en verhalen	7
	2.1 Zoeken naar zekerheden	7
	2.2 De waarheid onder druk	12
	2.3 De dubbele rol van cijfers en feiten in beleid	14
3	Een samenspel tussen tellen en vertellen	21
	3.1 Versterken of verwerpen	21
	3.2 Frames produceren nieuwe feiten...	24
	3.3 ...En feiten spreken via frames	26
4	De cijfers ontleed: de politieke en psychologische dynamiek van cijfers	27
	4.1 Cijfers onder constructie	27
	4.2 De politiek van tellen	28
	4.3 De psychologie van tellen	33
	4.4 Gelaagdheid in de praktijk van tellen	36
5	Gewichtige getallen: van wat telt, naar wie telt	42
	5.1 Wie telt, telt mee	42
	5.2 Delen is vermenigvuldigen	45
	5.3 Slotsom: tellen is vertellen	48
	Literatuur	50
	Eindnoten	53

1 Inleiding: spreken cijfers voor zich?

Metten is weten

We dragen slimme horloges, die ons niet alleen informeren over de tijd, maar die ons op ieder gewenst moment voorzien van persoonlijke data: (gemiddelde) hartslag, het aantal gezette stappen, stapfrequentie, gemiddelde snelheid, of het aantal uren effectieve rust. We monitoren ons gewicht, we gebruiken mobiele apps om ons eetpatroon bij te houden en die eraan herinneren dat we nog extra zout of ijzer zouden moeten binnenkrijgen. We sporten met een app die nauwkeurig alle mogelijke data bijhoudt, en die je resultaat vergelijkt met en afzet tegen de resultaten van vrienden of van andere sporters die hetzelfde traject hebben gefietst of gerend. Waar het adagium ‘metten is weten’ in de persoonlijke levenssfeer aanvankelijk toebehoorde aan topsporters of mensen die lijnen, is *personal logging* of *livetracking* inmiddels een zeer gangbare praktijk. De trend wordt ook wel geduid met de term ‘zelf-kwantificatie’: tot je ware ik komen door statistieken over jezelf bij te houden, om jezelf vervolgens op basis van die data te kunnen verbeteren. De opkomst van de *quantified self*¹ lijkt een soort uitvergroting te zijn van een beweging die de Britse socioloog Anthony Giddens in zijn boek ‘Modernity and self-identity’ (1991) al beschreef als het verworden van de ‘ik’ tot een project, waar we voortdurend aan werken en verbeteringen in willen aanbrengen.

Het zijn slechts een paar voorbeelden die laten zien hoezeer cijfers een dominante positie innemen, zowel in ons persoonlijke, dagelijkse leven als in de samenleving. Het bedrijfsleven is bijna volledig georganiseerd rond productiecijfers, presentatie-indicatoren en omzetcijfers, en ook in de publieke sector wordt in het besluit- en beleidsvormingsproces een belangrijke rol toegedicht aan cijfermatige onderbouwing van beleid. Resultaatsturing, KPI’s, kostenefficiëntie en effectiviteit zijn, met name onder invloed van de opkomst van het New Public Management-denken, kernbegrippen geworden in het openbaar bestuur. Besluitvorming over het aanleggen van nieuwe wegen wordt bijvoorbeeld grotendeels gebaseerd op berekeningen van het aantal voertuigverliesuren (reistijdverlies), en in de zorgsector wordt gebruik gemaakt van Qaly’s (*quality adjusted life year*), een indicator die staat voor het aantal extra levensjaren in goede gezondheid, om op een economische manier naar de effectiviteit van een behandeling of medicijn

te kijken.² Business cases, kostenramingen, milieueffectrapportages, factsheets, financiële dashboards en kosten-baten analyses dienen allemaal als kerninstrumenten van ambtenaren, bestuurders en politici om tot beleid en besluiten te komen of effecten van beleid te monitoren en evalueren, en zijn evenzeer een middel om deze weer ter discussie te stellen.

Die centrale rol van cijfers komt deels voort uit de idee dat cijfers objectief, onafhankelijk en ‘waar’ zijn. Cijfers, kwantitatieve en statische data zijn in staat om een veelheid aan informatie zichtbaar te maken en wekken de indruk preciezer te zijn dan woorden. Wanneer een bepaalde bewering of beleidskeuze met cijfers of kwantitatieve analyse is te onderbouwen, legt dat een zeker gewicht in de schaal. Cijfers helpen om verschillende opties tegen elkaar af te zetten en met elkaar te vergelijken, of om een bepaalde ontwikkeling (progressie, kostenstijging, toenames of dalingen) in één oogopslag visueel te maken.

Paradoxaal genoeg staat daar tegenover dat we soms juist moeite hebben om betekenis toe te kennen aan cijfers, om de cijfers op waarde te schatten. Niet alle getallen hebben zomaar een vanzelfsprekende betekenis voor ons. Om enkele voorbeelden te geven: wanneer een overheid de investering in bijvoorbeeld fietspaden verhoogt van 30 naar 36 miljoen euro, dan zegt dat ons weinig. Maar wanneer de prijs van een buskaartje wordt verhoogd van €1 naar €1,20, vinden we daar wel degelijk wat van. In beide gevallen gaat het om een stijging van 20%, maar we wegen die cijfers toch anders. 30 miljoen is veel, 36 miljoen is nog steeds veel. Hoeveel het precies is, kunnen we eigenlijk al niet meer bevatten. De prijsverhoging van het buskaartje is dan veel tastbaarder en komt dichtbij, waardoor we er in dit geval wél betekenis aan kunnen toekennen. Ditzelfde patroon is ook vaak terug te zien bij begrotingsbehandelingen in een gemeenteraad. Een kostenoverschrijding van honderden duizenden euro's op een groot project kan zomaar onbenoemd blijven, terwijl de €3850 aan declaraties van bestuurders zomaar eens hét onderwerp van gesprek kunnen worden.

Het geven van betekenis aan cijfers is dan ook helemaal niet zo vanzelfsprekend als vaak wordt geroepen. Van de verhoging van 30 naar 36 miljoen voor fietspaden gaan we wellicht pas iets vinden wanneer er een andere post tegenover wordt gezet, bijvoorbeeld 6 miljoen minder investering in een programma om gebouwen energieneutraal te maken. We kunnen vaak pas betekenis toekennen aan cijfers, wanneer we ze zien in relatie tot iets anders, of wanneer we een duidelijk referentiekader hebben (bijvoorbeeld hoeveel bestuurders in eerdere jaren, of van andere gemeenten, aan decla-

raties indienen). En daar komt nog eens bij dat ook de manier waarop we cijfers optekenen verschil kan maken. In de alinea hierboven alleen al tref je een aantal verschillende manieren om cijfers weer te geven. Schrijf je '36 miljoen euro', of '€36.000.000'? Hebben we het over een toename met een x bedrag, of een stijging van 20%? Ronden we bedragen af, of geven we ze exact weer? Soms gebeurt het onbewust en zit er geen specifieke gedachte achter om cijfers op een bepaalde manier weer te geven. Maar als dat wel bewust gebeurt, en dat komt ook voor, krijgt de weergave van cijfers ineens een andere lading, een waar strategische afwegingen achter schuil gaan. Waar het de bedoeling van een bepaalde manier van weergave juist is om iets al dan niet zichtbaar te maken of ergens nadruk op te leggen. Komma's, punten, eurotekens, percentages en vermenigvuldigingsfactoren verworden dan tot strategische tools bedoeld om te sturen en beïnvloeden en zijn ineens niet meer zo onschuldig.

Gevoel voor getallen

Dat cijfers een cruciale rol spelen in het beleid- en besluitvormingsproces spelen, staat buiten kijf. Maar cijfers spreken allerminst voor zich. Hoewel cijfers eenduidigheid, objectiviteit en een bepaalde mate van stelligheid uitstralen, zijn de wijze waarop cijfers tot stand komen, de wijze waarop cijfers worden weergegeven, en de wijze waarop we betekenis toekennen aan cijfers omgeven van bewuste én onbewuste keuzes. Het maakt de rol van cijfers in beleid niet minder significant, maar geeft wel de ambiguïteit ervan weer. Die ambiguïteit van cijfers vormt voor ons het startpunt van een analyse van de rol van cijfers in beleid- en besluitvorming. En dat in een context waarin overheden enerzijds in toenemende mate op zoek gaan naar evidence based beleid door middel van een proces van *factfinding*, maar waar anderzijds tegelijkertijd een beweging opkomt van *fact free politics* en **betwiste kennis**, waarin feiten ook maar een mening zijn en besluiten uiteindelijk vooral het resultaat zijn van een '*framing contest*'. Het roept de vraag op hoe we die verschillende bewegingen met elkaar moeten rijmen. Beide bewegingen resulteren immers in verschillende opvattingen over de rol en positie van cijfers in het openbaar bestuur.

In dit essay verdiepen we ons in de vraag hoe cijfers werken bij beleid- en besluitvorming. Met andere woorden, we zoeken naar gevoel voor getallen. We belichten de context waarbinnen cijfers ten tonele worden gebracht, maar gaan ook op zoek naar de verhalen die achter de cijfers schuil gaan. Die zoektocht brengt ons bij twee mechanismen die onlosmakelijk verbonden zijn met de praktijk van tellen, meten en rekenen: de **politiek en psychologie van tellen**. Aan de hand van deze beide mechanismen laten

we zien hoe ‘tellen’ en ‘vertellen’ niet twee gescheiden strategieën zijn, maar hoe ze elkaar raken en beïnvloeden, en sterker nog, hoe ze in een continu samenspel onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Niet met als doel om antwoorden te formuleren op alle vragen over cijfers in beleid, niet om cijfers als het ware te ‘ontmaskeren’, en evenmin om te komen tot een handleiding over hoe we met cijfers moeten gaan. Dit essay is vooral bedoeld als een verkenning van de krachtige, verbindende en soms ook misleidende rol van cijfers in beleid, en als startpunt van een zoektocht om meer reliëf te geven aan ons beeld van de praktijk van cijferen, van tellen én vertellen, als onderdeel van professionele praktijken in en rond het openbaar bestuur.

Leeswijzer

We beginnen die zoektocht naar gevoel voor getallen door in hoofdstuk twee te kijken naar enkele interessante ontwikkelingen die zich afspelen in het kennislandschap rond politiek en beleid. In de omgeving van politieke besluitvorming en beleidsvorming doen zich verschillende ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de positie van kennis en cijfers in die processen. In een context waarin enerzijds meer wordt gezocht naar ‘evidence based beleid’, maar waarin tegelijkertijd kennis in toenemende mate wordt betwist en waarin besluiten uiteindelijk vooral resultaat lijken te zijn van een framing contest. In hoofdstuk drie zoomen we verder in op dat samenspel tussen ‘tellen’ en ‘vertellen’, door inzichtelijk te maken hoe beide dynamieken met elkaar botsen, maar hoe ze elkaar ook beïnvloeden, elkaar oproepen en met elkaar interacteren. Via de mechanismen van de ‘politiek en psychologie van tellen’ brengt dat ons in hoofdstuk vier bij de verhalen die achter cijfers schuil gaan, en bij verschillende dimensies van de praktijk van tellen in beleid- en besluitvorming. Deze dimensies (benoemen, begrenzen, berekenen, beoordelen en beïnvloeden) helpen ons om het inzicht in de werking van getallen te vergroten en meer gevoel te krijgen voor getallen in beleid- en besluitvorming. Tegelijkertijd roept dit ook weer nieuwe vragen op. Bijvoorbeeld over hoe we cijfers in beleid en besluitvorming op waarde kunnen schatten en strategisch kunnen inzetten, zonder naïef te zijn over de keuzes en verhalen die erachter schuil gaan, maar ook over de consequenties én kansen die cijfers bieden voor een andere verhouding tussen burgers en bestuur. We sluiten het essay dan ook niet af met pasklare antwoorden en handelingsperspectieven, maar markeren het als startpunt van nadere reflectie op en kritische gesprekken over cijfers als krachtig, kwetsbaar én kansrijk instrument in beleid- en besluitvormingsprocessen binnen het openbaar bestuur.

2 Betwiste kennis: een strijd tussen cijfers en verhalen

2.1 Zoeken naar zekerheden

Kansrijk beleid

In 2016 publiceren het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gezamenlijk enkele rapporten, als onderdeel van de 'Kansrijk-serie'. In deze reeks rapporten zetten beide kennisinstituten de effecten van verschillende beleidsopties (bijvoorbeeld voor mobiliteitsbeleid, of woningmarktbeleid) op een rij. Doel van deze serie is onder meer om politieke partijen in de aanloop naar de verkiezingen te informeren over wetenschappelijk onderbouwde kennis over de mogelijke effecten van verschillende beleidsopties.

Evidence based beleid in opkomst

De stelling dat 'cijfers voor zich spreken', kunnen we na een eerste snelle analyse in onze zoektocht naar de rol van cijfers al snel terzijde schuiven. Cijfers spreken helemaal niet zomaar voor zich: in de manier waarop ze worden geproduceerd, gebruikt en geïnterpreteerd liggen tal van grotere en kleinere, bewuste en onbewuste keuzes besloten. Dat maakt ze echter geenszins minder belangrijk. Cijfers nemen namelijk een centrale en vaak ook cruciale rol in het beleid- en besluitvormingsproces in. De focus op cijfers is terug te zien in de manier waarop we bestaande situaties of vastgesteld beleid monitoren en evalueren, en cijfers spelen een cruciale rol in de onderbouwing van beleidsopties voorafgaand aan besluitvorming hierover. Of het nu gaat om het bevorderen van doorstroming op de woningmarkt, om het migratievraagstuk, om energie- of duurzaamheidsvraagstukken, of om het doen van investeringen om innovatie in de bouwsector te brengen, steeds komt de vraag op: wat werkt? Wat gaat het kosten? Wat levert het op? Er is sterke behoefte om de antwoorden op dergelijke precieze vragen (en mogelijke risico's en consequenties ervan) zo volledig mogelijk in kaart te brengen en te objectiveren, om tot weloverwogen, rationele besluiten te komen die bij voorkeur kunnen leunen op wetenschappelijk bewijs. Beleid moet *evidence based* zijn.

De kansrijk-serie die het PBL en CPB gezamenlijk uitbrengen, om politieke partijen bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma's te voorzien van wetenschappelijke kennis, past goed in deze ambitie. Voor nieuw, toekomstig beleid wordt in toenemende mate gevraagd om 'evidence', in de vorm van scenariostudies, kosten-batenanalyses, experimenten, intra- en extrapolaties en statistische berekeningen. Ook de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB sluit goed aan bij een bredere, internationale zoektocht naar *evidence based* of *evidence informed* beleid, vaak aangeduid als de 'What works approach'. De afgelopen jaren heeft er een grote toename plaatsgevonden in het gebruik van *randomized controlled trials* (RCT's) om de effectiviteit van beleid in kaart te brengen, zo stelt de OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). Ontwikkelingen op het gebied van open en big data bieden daarnaast ook steeds meer mogelijkheden voor monitoring en evaluatie van beleid (OECD, 2016). Het gaat erom te zoeken naar de bewezen 'best practices' en om het vinden van harde data om op basis daarvan beslissingen te kunnen nemen.³

En voor sommige, specifieke vragen is dat ook goed te doen. Zo is het uit te rekenen hoeveel geld er vrijkomt door een bepaalde subsidieregeling af te schaffen, of is het nauwkeurig vast te stellen hoeveel extra inkomsten zullen voortvloeien uit een verhoging van specifieke belastingen (al geldt zelfs hier dat het bepalen van uitvoeringskosten nog veel onduidelijkheid kan opleveren). Het wordt ingewikkelder wanneer het gaat om vragen die betrekking hebben op complexe politieke, maatschappelijke of technische vraagstukken die niet zomaar even overzichtelijk in kaart zijn te brengen. Dan is het verzamelen van kwantitatieve data heel wat lastiger. Het zijn voorbeelden van de zogenoemde *wicked issues* in het openbaar bestuur, die omgeven zijn met complexiteit en ambiguïteit en waar het overzicht ontbreekt.

Het ligt voor de hand om te denken dat in dergelijke situaties, waarbij het vraagstuk dusdanig complex is en vele domeinen en actoren raakt, de rol van cijfers en feiten meer op de achtergrond raakt. We hebben het immers over 'onkenbare vraagstukken'. Voor dergelijke complexe vraagstukken en beleidsdossiers geldt vaak dat niet alle maatschappelijke kosten en baten zijn te overzien en de impact en effecten van beleid zich niet goed laten voorspellen. Toch zien we juist dan de behoefte toenemen aan houvast. Als we zelf eigenlijk al niet goed kunnen overzien wat de kwesties zijn, en hoe die met elkaar in verbinding staan – laat staan welk effect bepaald beleid daarop zou hebben – is de reflex vaak: meer onderzoek. Wanneer we

zelf het gevoel hebben geen grip te hebben op de kwestie, juist dan groeit de behoefte aan onderzoek, aan maatschappelijke kosten- en batenanalyses of business cases die orde scheppen en een zekere ‘kenbaarheid’ creëren. Vanuit de idee: we moeten weten hoe het zit. En dus worden er scenario’s doorgerekend, road maps ontwikkeld en meerjarenramingen opgesteld. Een kosten- batenanalyse die in beeld brengt of alle investeringen wel opwegen tegen het uiteindelijke resultaat en de geraamde opbrengsten, weegt zwaar mee in de beslissing of een project wel of niet van start kan gaan. Een uitgebreide haalbaarheidsstudie is nodig om in kaart te brengen wat de mogelijke risico’s zijn en wat het verwachte rendement is.

En dat geldt niet alleen voor het proces dat aan besluitvorming vooraf gaat. Ook gedurende een project blijft er vaak grote behoefte aan voortgangs-indicatoren op basis waarvan gestuurd kan worden. Second opinions en tussentijdse herijkingen moeten eerder gemaakte berekeningen valideren of bijstellen en aan de hand van dashboards wordt gepoogd omvangrijke projecten continu te kunnen monitoren. Het zijn allemaal mechanismen om, in alle verschillende fases van een beleids- of besluitvormingsproces informatie op tafel te krijgen die orde scheidt en die houvast geeft om beslissingen te nemen. Cijfers en statistieken dienen daarbij ter precisering en maken voor besluitvormers hard wat wellicht in woorden al geduid was. Maar wanneer het cijfermatig kan worden uitgedrukt en getoond, neemt een stelling in geloofwaardigheid en gewicht toe. Die behoefte aan objectivering dwingt partijen bovendien om hun aannames na te kijken en op basis van ‘harde’ gegevens te onderbouwen. Een projectleider kan stellen “alles onder controle” te hebben, maar wint aan geloofwaardigheid als dat wordt ondersteund in voortgangsrapportages en tussentijdse metingen. Analytische abstracties en exacte formuleringen zijn in staat om een veelheid aan tekst en verhaal tot de essentie terug te brengen, en leveren bovendien een belangrijke bondgenoot op: de academicus of onderzoeker die de cijfermatige onderbouwing van een bepaalde keuze heeft gemaakt. Zodoende vergroten cijfers ook de legitimiteit van beweringen en gemaakte keuzes. Cijfers brengen gezag met zich mee.

Cijfers als antwoord op onzekerheid

Vanuit dit perspectief is het geen vreemde ontwikkeling dat de behoefte aan *evidence based*, of *evidence informed* beleid toeneemt: beleid dat werkt, op basis van bewezen praktijken die zijn terug te voeren tot feiten en cijfers ontleend aan onderzoek. Die trend is breed in de publieke sector waarneembaar en beperkt zich niet tot alleen tot het bèta-domein of economische

vraagstukken, maar is ook terug te zien bij sociaal-maatschappelijke vraagstukken. Veel overheidsorganisaties zoeken naar manieren om te experimenteren met beleidsinstrumenten in bijvoorbeeld RCT's, om zo doende het effect van mogelijke beleidsmaatregelen beter te kunnen onderbouwen. Een belangrijke wetenschappelijke stroming die daar in toenemende mate bij wordt betrokken, is de gedragseconomie. Ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten met 'behavioural insights teams' of 'nudge-units' zijn overgewaaid naar het Europese vasteland, en de publicaties van gedragswetenschappers als Kahneman (*Thinking fast, thinking slow*, 2011) en Sunstein en Thaler (*Nudge*, 2008) zijn heuse bestsellers geworden. De belangstelling van overheidsinstellingen voor gedragswetenschappelijke inzichten neemt dan ook al enkele jaren in hoog tempo toe. Deze 'behavioural turn' heeft bijvoorbeeld geleid tot de oprichting van tal van teams van gedragsexperts – een zogenoemde Behavioural Insights Team (BIT) – bij overheidsorganisaties. Zo werken in Nederland verschillende ministeries op basis van wetenschappelijke inzichten met elkaar samen in het 'Behavioural Insights Netwerk Nederland' (BIN NL), waar wetenschappelijke onderzoeksresultaten en inzichten uit eigen experimenten worden gedeeld, om inzicht in onvoorspelbaar gedrag van burgers te vergroten en de effectiviteit van beleid te vergroten (Feitsma, 2018).

Kortom, de grote waarde die wordt toegekend aan cijfers in beleid, evenals de groeiende aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten, heeft te maken met de behoefte om juist in die dossiers waar de vraagstukken en opgaven diffuus, complex, onkenbaar en wijd verspreid zijn, overzicht te creëren en grip te krijgen op wat er 'feitelijk' aan de hand is. Vanuit de gedachte: meten is weten. De constatering dat een opgave nog omgeven wordt door vele onduidelijkheden of onzekerheden, resulteert normaal gesproken dan ook in een en hetzelfde antwoord: er is meer onderzoek nodig. Business cases, milieueffectrapportages, kosten-batenanalyses, statistische analyses en talloze andere (kwantitatieve) methodes worden in beleid en besluitvormingsprocessen als instrument ingezet met als doel om grip te krijgen op vraagstukken, overzicht te scheppen en vandaaruit bepaalde beleidskeuzes te onderbouwen en legitimeren. Dit alles gebaseerd op de onderliggende aanname dat meer onderzoek en de productie van 'evidence' zekerheden oplevert (Nutley et al., 2003). Cijfers geven immers houvast, iets waar je op terug kan vallen. Zelfs als het vraagstuk nog steeds met veel 'mitsen' en 'maren' is omgeven en er meer niet bekend is dan wel, is het fijn om ergens een aanknopingspunt te hebben. En cijfers lenen zich daar dan goed voor en geven in ieder geval (het gevoel van) enige zekerheid in een onzekere context.

Of toch niet?

Maar geven cijfers en evidence based gegevens nu echt zoveel meer zekerheid? Bieden ze daadwerkelijk houvast in een context waar veel onzekerheden bestaan? Of is het toch vooral (ook) een gevoel van zekerheid die cijfers geven in plaats van dat ze ook echt het verschil maken in het helpen oplossen van complexe problematiek? Als we hier nader naar kijken, zien we ook een andere dynamiek. Ter illustratie geven we het volgende voorbeeld:

Gevaarlijk spel

In september 2016 verschijnt een uitzending van het tv-programma Zembla, getiteld 'Gevaarlijk Spel', waarin een verband wordt gelegd tussen de rubbergranulaatkorrels die in de kunstgrassportvelden verwerkt zijn en kankerverwekkende stoffen. Diverse deskundigen zetten in het programma vraagtekens bij de wijze waarop in het verleden onderzoek is gedaan naar de gezondheidsrisico's van het spelen op kunstgrasvelden. De kunstgras-korrels (vaak gemaakt van vermalen autobanden) zouden een verhoogde kans op kanker kunnen veroorzaken. De onrust naar aanleiding van deze uitzending is groot bij veel amateurvoetbalclubs. Sommigen besluiten uit voorzorg hun jongste voetballers op natuurgras te laten spelen, andere clubs verbieden het spelen op kunstgras tot nader order helemaal en wijken noodgedwongen uit naar het (echte) gras van de burenen. De uitzending van Zembla leidt vervolgens tot een reeks aan onderzoeken. Het RIVM gaat de kwestie onderzoeken, maar sommige clubs willen dat resultaat niet afwachten en schakelen een Duits laboratorium in om onderzoek te verrichten. En ook de bandenindustrie start een onderzoek naar het materiaal waarmee de velden worden bestrooid. De eerste onderzoeksresultaten verschijnen in november 2016 en wijzen uit dat er kankerverwekkende stoffen zijn aangetroffen in de kunstgraskorrels. Het resulteert in adviezen om jeugdspelers verplicht te laten douchen na wedstrijden, afgelaste wedstrijden en lege trainingsvelden. De onderzoeksresultaten van het RIVM enkele weken kunnen de veroorzaakte onrust dan niet meer wegnemen, ook al wijst het onderzoek uit dat er geen reden is om alarm te slaan. Het RIVM constateert dat er weliswaar stoffen zijn aangetroffen die met kanker kunnen worden geassocieerd, maar dat de hoeveelheden dusdanig laag zijn dat een speelverbod niet nodig is en het risico verwaarloosbaar is. Maar ook deze onderzoeksresultaten nemen de discussie en bezorgdheid bij voetbalclubs en ouders niet weg.

Dit voorbeeld laat zien hoe cijfers en feiten in de vorm van onderzoeksresultaten soms helemaal niet helpen om helderheid te verschaffen. Sterker nog, waar ze eerder de onduidelijkheid vergroten en zo het probleem verergeren. We zien hier hoe de werkelijkheid van wetenschap en beleid soms een andere is dan de werkelijkheid van de samenleving. Hier vormen niet onderzoeksresultaten de basis van afwegingen en standpunten, maar zijn het vooral emoties en verhalen waar een sterke zeggingskracht van uit gaat. In een golf van media-aandacht worden rubbergranulaatkorrels omgedoopt tot 'kankerkorrels' en speelt bij tal van amateurvoetbalclubs en ouders de bezorgdheid op. De ophef leidt tot een serie onderzoeken van verschillende onderzoeksbureaus (door privaat ingehuurde partijen, door de bandenbranche, door het RIVM), met ook verschillende uitkomsten. De uiteindelijke conclusie van het RIVM luidt dat de hoeveelheid kanker-*verwekkende stoffen* in het rubbergranulaat 'verwaarloosbaar' is en geen significante gezondheidsrisico's oplevert. En enkele maanden later, in februari 2017, komt ook het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA) tot dezelfde conclusie.⁴ Onderzoekers van Vrije Universiteit in Amsterdam uiten op basis van uitgevoerde experimenten in wederom een uitzending van Zembla echter hun zorg dat de schadelijke stoffen mogelijk eerder vrijkomen dan gedacht. De onderzoeksleider verklaart in het tv-programma zelf niet op kunstgrasvelden te willen sporten.⁵ Zo blijft de onrust voortduren, en breidt het zich uit van sportvelden naar speeltuinen, waar vaak rubbertegels in geplaatst zijn. Dat er nog meer onderzoek, dit keer van Amerikaanse kankerspecialisten⁶, uitwijst dat er geen significant verhoogd risico is, lijkt er eigenlijk niet meer toe te doen. Meer onderzoek en meer productie van feiten blijkt hier dus niet in staat om helderheid te verschaffen en zekerheid te geven. Hier zien we hoe in een maatschappelijk discours waar gevoelens en emoties hoog oplopen, krachtige framing ('kankerkorrels') sterk de overhand kan hebben over wetenschappelijk onderbouwde cijfers. Duidelijk is dat de feitelijke risico's en de maatschappelijke impact niet gelijk met elkaar oplopen, maar ook haaks op elkaar kunnen staan.

2.2 De waarheid onder druk

Het hierboven genoemde voorbeeld laat zien dat cijfers en feiten niet zonder meer het antwoord zijn op onzekerheid, of voldoende zijn om onzekerheid weg te nemen. In deze context waar medialogica een centrale plaats inneemt, bieden cijfers en feiten niet zomaar uitsluitel (In 't Veld, 2010). Dat geldt eens te meer in de huidige maatschappelijke context die door sommigen wordt beschreven als een 'post truth' samenleving. In deze

context wordt het discours over feiten en waarheden op een andere toon gevoerd en van andere woorden voorzien. De taal waarmee we over feiten en waarheidsvinding spreken, is veranderd en daarmee ook het verhaal. Terugkijkend wordt het jaar 2016 ook wel beschreven als “*the year we had to admit the experts were wrong*”, verwijzend naar de voor velen onverwachte uitslagen van de presidentsverkiezingen in Amerika en het Brexit-referendum in Groot-Brittannië. En ook in Nederland kennen we tal van voorbeelden waarbij emoties en verhalen in botsing kwamen met de feiten en cijfers. Zoals het genoemde voorbeeld van kunstgraskorrels, maar denk ook aan de metingen en berekeningen van luchtkwaliteit, van geluidsoverlast rond Schiphol of migratiecijfers. Hoe verschillend de genoemde voorbeelden ook zijn: het zijn allemaal voorbeelden van betwiste kennis – waarbij, ondanks overvloedig onderzoek, geen eenduidig beeld bestaat over wat waar is, of welke cijfers kloppen en welke niet. Voorbeelden waarbij kennis ter discussie komt te staan, of de onzekerheid omtrent onderzoeksresultaten op tafel komt te liggen. Veelzeggend in dit kader is ook het volgende voorbeeld:

Bevolkingsonderzoeken ter discussie

In juni 2018 schrijft de Volkskrant dat langlopende bevolkingsonderzoeken van universitaire ziekenhuizen geregeld twijfelachtige vondsten opleveren. Op verzoek van de krant controleerden twee ‘methodologen’ een groot aantal van de zogenoemde cohortstudies. Bij vijftien studies concluderen de methodologen dat conclusies of aanbevelingen grotendeels op drijfzand berusten. Ze zien aanwijzingen voor ‘dredging’: het gaandeweg aanpassen van een zoektocht om een vondst te forceren.⁷

Het zijn dergelijke berichten die de beperkingen van wetenschappelijk onderzoek laten zien, of die andere, tegenstrijdige maar eveneens wetenschappelijke kennis opvoeren die maken dat ‘de waarheid’, en vooral de waarde van wetenschappelijke kennis, onder druk komt te staan. Wetenschappers en onderzoeksinstituten die lange tijd boven alle twijfel verheven waren, zijn dat niet meer, ze worden steeds minder vertrouwd. Zo laten steeds minder ouders hun dochters inenten tegen baarmoederhalskanker (in 2016 kwam minder dan de helft van alle opgeroepen meisjes opdagen), omdat ze geen vertrouwen hebben in het vaccin of vrezen voor de bijwerkingen. Claims van de RIVM dat onderzoek heeft uitgewezen dat het vaccin veilig is, konden niet voorkomen dat de vaccinatiegraad drastisch daalde.⁸

Dit toenemend wantrouwen geldt niet alleen voor wetenschap, maar ook voor bijvoorbeeld de journalistiek. De jacht die de Amerikaanse president

Trump op de media heeft geopend, is in het klein ook in Europa te zien. Zo spreken sommige mediaplatformen consequent over de publieke omroep als ‘staatsomroep’, waarmee impliciet vraagtekens bij de onafhankelijkheid worden geplaatst, en wordt in Duitsland de term “Lügenpresse” gebruikt richting doorsnee media. En dat in een context waarin vrijwel alles wordt gepolitiseerd en nepnieuws, trollen en bots op social media een invloedrijke factor zijn in het kennislandschap. ‘Eerlijkheid duurt het langst’ was lange tijd een dominant adagium, maar in deze complexiteit lijkt die stelling onder vuur te liggen. In deze context is evidence based beleid dan ook niet het antwoord, maar is het de opkomst van ‘fact free politics’ die als tegenhanger van fact-based beleid de trend aanduidt: beleid dat aansluit en inspeelt op sentiment en gevoel.

2.3 De dubbele rol van cijfers en feiten in beleid

Betwiste kennis in een complex kennislandschap

De hierboven genoemde ontwikkelingen schetsen een paradoxale ontwikkeling ten aanzien van cijfers en feiten, of breder nog, ten aanzien van kennis. Aan de ene kant is er steeds meer vraag naar kennis en onderzoek om beslissingen te onderbouwen, aan de andere kant twijfelen we steeds meer aan de betrouwbaarheid van diezelfde kennis. Roel In ’t Veld (2010) schreef over deze ontwikkelingen ten aanzien van kennis in deze complexe maatschappij het prachtige boek ‘Kennisdemocratie’, waarin hij de spanningsvolle relatie tussen kennis en wetenschap, politiek en media nader verkent.

In dit complexe kennislandschap lijkt kennis in toenemende mate, en op verschillende manieren, te worden betwist. Deels komt dat voort uit kritiek op gebruikte onderzoeksmethoden of analyses (zoals in het voorbeeld bij bevolkingsonderzoeken), maar vaak komt het ook voort uit de hoge mate van complexiteit en onderlinge verbondenheid van vraagstukken. De huidige samenleving wordt vaak omschreven als een vuca-wereld (volatile, uncertain, complex and ambiguous). Een wereld die bol staat van de wicked-issues (Kunseler & Tuinstra, 2017; Funtowicz & Ravetz, 1993; Rittel en Weber, 1973; In ’t Veld, 2010). Moderne complexe vraagstukken beperken zich niet tot één domein, en evenmin tot één regio, overheidsniveau of organisatie. De vraagstukken zijn op al die onderdelen grensoverschrijdend, waardoor vaak onduidelijk is welke actor er verantwoordelijk is. En waardoor de benodigde kennis over het betreffende vraagstuk sterk verspreid aanwezig is bij tal van verschillende betrokkenen. Deze dossiers staan bovendien

vaak bol van de verschillende waarheidsclaims over wat precies het probleem is en uiteenlopende opvattingen over wat de gewenste oplossingsrichting is, en hoe dat te bereiken – waardoor de complexiteit nog verder toeneemt. In dit geval is kennis ‘betwist’ in die zin dat vaak niemand duidelijk in beeld heeft hoe het precies zit en die de totale complexiteit van het vraagstuk kan overzien. Kennis van het betreffende vraagstuk, en beleid dat daarop wordt gemaakt, heeft dan vaak betrekking op slechts een deel van de puzzel. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over de ‘knowledge-policy gap’, of de ‘know-do gap’, waarbij de stelling is dat kennis niet zomaar leidt tot de gewenste effecten in de omgeving.

Maar kennis kan ook op andere manieren ‘betwist’ zijn. Bijvoorbeeld door de enorme hoeveelheid informatie die via vele kanalen beschikbaar is, waar verschillende waarheidsclaims naast elkaar staan en experts met elkaar strijden om wat er nu écht waar is. In die nieuwe medialogica is niet alleen onduidelijk wie dé experts zijn – er zijn er immers velen – maar ook hoe de experts zich tot elkaar verhouden als zij elkaar tegenspreken (Prasser, 2006). Denk in dit verband ook aan de strategieën van president Trump, die regelmatig beweringen van journalisten bestempelt als volstrekte onzin, waarbij hij wijst op een ‘complot’ van de traditionele journalistiek, die manipulatief en niet te vertrouwen is. In veel gevallen is alleen het afdoen van die beweringen als onzin al voldoende, maar indien nodig is er ook nog de mogelijkheid om zelf met ‘alternatieve feiten’ te schermen, zoals gebeurde naar aanleiding van de discussies over de bezoekersaantallen van de inauguratie van Trump.

Daarnaast hebben we ook nog de kwestie van ‘filterbubbels’ of ‘zeepbellen’, waardoor de ontvangers van het nieuws informatie vaak maar selectief tot zich krijgen via bijvoorbeeld Facebook, en ze alleen nieuwsberichten te zien krijgen die aansluiten bij hetgeen ze eerder lazen of waarin zij geïnteresseerd waren. Bovendien wordt die kennis ook nog eens razendsnel verspreid via social media, waardoor een ieder snel toegang heeft tot tal van bronnen, waarbij wetenschappelijke nuanceringsen en noties omtrent de context snel verloren gaan (McGann en Weaver, 2000). En dan is er nog de discussie over kennis die ‘gekocht’ zou kunnen worden bij commerciële partijen, wat de autoriteit van wetenschap onder druk zet (Maasen en Weingart, 2005). Of wat te denken van de recente ophef over nepnieuws, actieve verspreiding van desinformatie en de inzet van bots en trollen op social media om berichten in rap tempo te verspreiden?

De optelsom is eenvoudig: kennis wordt in toenemende mate betwist. Niet vanuit een specifieke hoek, maar vanuit allerlei verschillende kanten. Zaken die gepresenteerd worden als ‘feiten’, blijken soms ook maar een mening. Over al deze bewegingen die tot gevolg hebben dat kennis buitengewoon vluchtig, zeer verspreid en bovendien ook nog eens zeer verwarrend is, is een essay op zichzelf te schrijven. Maar het gaat ons hier om iets anders. Namelijk om de rol van cijfers en feiten in beleidsvorming, die juist in de complexe context van het huidige kennislandschap, zoals hierboven beschreven, een belangrijke positie toegedicht krijgen.

Reacties op betwiste kennis

In het licht van die voortdurend ter discussie staande kennis, in combinatie met de vluchtigheid en snelle verspreiding ervan, zijn er twee verschillende reacties die de moeite waard zijn om eens verder te verkennen (Kunseler, 2017). De eerste reactie benadrukt de waarde van cijfers en feiten in het beleids- en besluitvormingsproces en betreft een pleidooi om terug te keren naar de harde kern van cijfers. “De waarheid moet weer hoog in het vaandel komen te staan.”. Een tweede reactie gaat juist uit van de idee dat cijfers en feiten er in deze context er steeds minder toe doen, en dat we ons in een participatieve zoektocht bevinden naar consensus en relativisme, waarbij verschillende waarden naast elkaar mogen en kunnen bestaan. “Jij jouw waarheid, ik de mijne”.

Anders geformuleerd gaat het om twee verschillende perspectieven of domeinen. Het domein van de factfinding, versus het domein van de framing-contest. Beide domeinen borduren voort op een ander soort logica: enerzijds een rationele logica, en anderzijds een narratieve logica.

a. Cijfers als factfinding: een antwoord op onzekerheid

Het eerste perspectief pleit, onder het mom van de stelling dat ‘we de waarheid uit het oog verloren zijn’, voor een terugkeer naar cijfers en feiten en stelt dat de waarheid weer hoog in het vaandel moet komen te staan.⁹ Dit perspectief van ‘factfinding’ geeft feiten en cijfers een centrale plaats in het beleids- en besluitvormingsproces. Als een bewering valt te onderbouwen met cijfers en statistieken, wint deze aan kracht, en aan gezag. Getallen dienen ter precisering van wat in veel woorden kan worden gezegd en zijn in staat om een veelheid aan tekst terug te brengen tot de essentie. Exacte formuleringen en analytische abstracties vatten samen, scheppen precisie en maken een bepaalde keuze vatbaar voor bewerking en vergelijking met andere beleidsopties. In dit domein worden complexe

vraagstukken beschouwd als een puzzel, waarbij door middel van meer onderzoek en een proces van factfinding orde en helderheid wordt geschapen en nieuwe stukjes van de puzzel worden gevonden, om zo tot een oplossing te kunnen komen.

In dit domein past ook de ontwikkeling naar bijvoorbeeld ‘management by numbers’ (Hood, 2012), of (negatiever geframed) ‘management by spreadsheet’, als methodiek voor informatie-uitwisseling die in organisaties volop wordt gebruikt om grip te krijgen op processen of ingewikkelde vraagstukken (Denis et al., 2006). Projecten worden aangestuurd aan de hand van voortgangsinformatie die precies wordt vastgelegd in monitors of dashboards, maandelijks evaluaties van de productiviteit van medewerkers biedt sturingsinformatie voor het management, of op basis van uitvoerige kosten-baten analyses en business cases worden besluiten genomen over welke projecten wel of niet uitgevoerd gaan worden. Als er onzekerheid is over de te kiezen richting, is de oplossing dan ook meestal om (meer) onderzoek in te stellen, om de beschikbare kennis aan te vullen of te optimaliseren. De onderliggende gedachte daarbij is dat er heldere feiten bestaan, die door middel van nauwgezet onderzoek kunnen worden blootgelegd. De waarheid kan achterhaald worden door uitgebreider en beter onderzoek te doen, door onderzoeksmethoden en het instrumentarium steeds verder te verfijnen, meer gegevens te verzamelen en verbanden te testen, en deze vervolgens te monitoren. Dit domein is sterk zichtbaar bij bijvoorbeeld infrastructurele beleidsvraagstukken. De aanleg van een nieuwe weg wordt verkend aan de hand van milieueffectrapportages, bodemkundig onderzoek, verkeersmodellen die de voertuigverliesuren in beeld brengen etc. De resultaten van dergelijke onderzoeken zijn bepalend in de besluitvorming, en indien er sprake is van onzekerheid op specifieke onderdelen, is de oplossing gelegen in aanvullend onderzoek.

Maar ook in monitorings- en verantwoordingsprocessen van bestaand beleid blijft het proces van factfinding een cruciale rol spelen. Daarin ligt een belangrijke verklaring van de opkomst van de ‘audit society’, zoals Michael Power (1994) deze beschreef. Binnen organisaties fungeren interne auditors als belangrijke ‘factcheckers’- in literatuur vaak beschreven als ‘number crunchers’ of ‘bean counters’ (Brody & Lowe, 2000; Bou-Raad, 2000) – die als controleurs zekerheid (‘assurance’) moeten bieden over de stand van zaken van hoofdzakelijk financiële zaken, maar die ook in toenemende mate audits uitvoeren naar de betrouwbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van processen. Op basis van dergelijke audits, en met

wetenschappelijk onderzoek onderbouwde stellingen kan overheidsbeleid effectiever en beter worden gemaakt. Hiermee is het domein van factfinding gebaseerd op een rationele logica, die met name dient tot het reduceren van onzekerheid.

b. Cijfers als framing contest: een antwoord op ambiguïteit

In sommige dossiers en voor sommige vraagstukken levert meer onderzoek echter niet zomaar een passend antwoord op. In die dossiers is de kwestie niet zozeer gelegen in onzekerheid, maar veel meer in *ambiguïteit*. Bij dergelijke vraagstukken is er niet alleen onzekerheid over wat het effect zal zijn van een bepaalde maatregel, maar is er bovendien sprake van onzekerheid, of onenigheid over de onderliggende waarden en over wat eigenlijk de *gewenste* effecten of de doelstellingen zijn van beleid. Er is ook niet zozeer sprake van een informatietekort, maar eerder van een overschot aan kennis en informatie, waarvan de status echter ter discussie wordt gesteld. Verschillende partijen onderbouwen hun standpunten immers allemaal met verhalende redeneringen, informatie en verschillende, maar soms ook met dezelfde, cijfers. Daar komt dan vaak nog eens bij dat het vraagstukken zijn waar veel verschillende sociale, maatschappelijke en economische onzekerheden mee gemoeid zijn en opgaven uit verschillende sectoren (ruimtelijke opgaven, sociale opgaven etc.) bijeenkomen. In de bestuurskunde noemen we dit ‘wicked issues’: complexe vraagstukken waarin meerdere opgaven samenkomen, en waar geen sprake is van een eenduidige opvatting over wat de gewenste richting voor beleid is. In die dossiers bieden cijfers dan ook zelden de oplossing, maar vindt betekenisgeving van het vraagstuk plaats in een proces van framing. Door het vraagstuk op een bepaalde manier van woorden en verhalen te voorzien, opent het een richting naar handelingsperspectief, dat volgt uit dat verhaal. De ‘Brexit’ was een logisch antwoord op een frame dat in het Verenigd Koninkrijk buitengewoon sterk werd neergezet als het ‘terugpakken van de controle over eigen land’ op het gebied van immigratie, economie, veiligheid en soevereiniteit.¹⁰ Een frame dat aansloot op een gevoel en emotie die veel mensen deelden, maar wat men óók door middel van cijfers van argumenten voorzag, door bijvoorbeeld bussen te laten rondrijden met teksten als: “*We send the EU £350 million a week. Let’s fund our NHS instead.*”. Statistische berekeningen van bijvoorbeeld de economische ‘schade’ van een Brexit die daar door tegenstanders tegenover werden gezet, waren voor een groot deel van de bevolking niet overtuigend genoeg om tegenwicht te bieden aan dat sterke frame, dat door veel mensen gretig werd omarmd.

De Brexit, maar ook de eerder genoemde voorbeelden over de ‘kankerkorrels’ laten zien dat verhalen en sterke frames die aansluiten bij sterk gevoelde emoties soms overtuigender zijn dan feiten en cijfers. In beleid- en besluitvorming zijn het dan ook lang niet altijd de berekeningen die de doorslag geven, maar is het uiteindelijke besluit soms juist het resultaat van een ‘framing contest’ (zie ook: Van Twist, 2018).

	Facts & Figures	Feelings & Frames
Dominante logica	Rationele logica	Narratieve logica
Onderliggend uitgangspunt	De waarheid is kenbaar	De waarheid is onkenbaar
Kennispositie	Tekort aan kennis en informatie als basis voor een keuze van handelingsopties	Overschot aan kennis en info als basis voor een keuze van handelingsopties
Aard van kennisvraagstuk	Onzekerheid: onvoldoende inzicht in causale relaties tussen oorzaak en gevolg in een probleemsituatie.	Ambigüiteit: divergerende inzichten over wat eigenlijk het probleem is waar de oplossing kan liggen
Primaire respons	Factfinding: verzamelen van (meer) informatie, inzet van experts, onderzoek doen	Framing contest: uitonderhandelen van kennis, consensusvorming over normen. Framing van resultaten in een ‘passend’ verhaal.

Figuur 1. Twee perspectieven in reactie op betwiste kennis.

Vorbij de romantiek en naïviteit

Natuurlijk geldt hier dat beide domeinen in de praktijk niet zo zwart-wit van elkaar te scheiden zijn. Beide domeinen roepen elkaar immers ook op. Een sterke focus op frames, emoties, ‘fact free politics’ en voorbeelden van betwiste kennis, versterkt vrijwel direct bij velen de behoefte om juist weer terug te keren naar de feiten. Columnist Mathijs Bouman verwoordde het treffend in zijn column in het Financieel Dagblad met de titel “Sorry, het gaat beter”. Hij beschrijft op ironische wijze hoe de statistieken van het CBS laten zien dat het goed gaat met de Nederlandse economie, maar dat statistieken natuurlijk leugens zijn, omdat we immers op Facebook en Twitter lezen dat het allemaal slecht gaat en we dat bovendien zelf ook beter begrijpen dan het CBS omdat onze buurman net ontslagen is en er winkels leeg staan in onze stad.¹¹ Impliciet is zijn boodschap helder: kijk nou toch eens naar de feiten.

Maar andersom gebeurt hetzelfde. Daar waar een sterke focus op cijfers wordt gelegd, wordt ook een reactie opgeroepen waarbij die cijfers ter discussie worden gesteld of waarbij toch weer verhalen nodig zijn om duiding te geven aan hetgeen de cijfers zeggen – omdat die helemaal niet voor zich spreken. Zo worstelen veiligheidsdiensten enorm met de opgave om een mate van waarschijnlijkheid uit te drukken, voor bijvoorbeeld de bepaling van het dreigingsniveau terrorisme. Men probeert dergelijke niveaus vaak te duiden in cijfers, want dat voelt wellicht objectiever, gewichtiger en betrouwbaarder dan woorden. Maar een dreigingsniveau van 3, wat zegt dat eigenlijk? Dergelijke cijfers zeggen burgers weinig, en daarom vertalen veiligheidsdiensten de waarschijnlijkheid toch weer naar woorden (het dreigingsniveau is ‘substantieel’). Cijfers staan in dat opzicht dus niet zonder meer los van verhalen en frames. Cijfers zetten deels zelf al een bepaald verhaal neer, door de manier waarop ze zijn geproduceerd en worden weergegeven, en krijgen achteraf betekenis door middel van de verhalen die mét die cijfers worden verteld.

Het is dan ook te kort door de bocht om beide domeinen weg te zetten als twee verschillende reacties op de kwestie van betwiste kennis. In het extreme uitgedrukt, is de ene reactie een romantisch verlangen om terug te keren naar de échte kern van cijfers, alsof daar zich dé waarheid bevindt, en het andere gestoeld op het tamelijk naïeve beeld dat je cijfers helemaal buiten beschouwing zou kunnen laten. Beide zijn natuurlijk in de praktijk niet werkbaar. Toch helpt het om beide domeinen hier als uitersten en als analytische abstracties tegenover elkaar te zetten, omdat ze het ‘ongemak’ dat wij hebben met cijfers en de praktijk van tellen, heel scherp markeren. Het helpt ons te beseffen dat het opvoeren van cijfers omgeven is met een bijna mysterieuze, paradoxale werking. We zien en beschouwen cijfers als objectief en abstract. Ze maken zaken niet alleen tastbaar, maar ook concreet en vergelijkbaar, en vervormbaar. Je kunt ermee rekenen, verdelen, optellen, aftrekken, het vergelijken met andere cijfers. Het is een buitengewoon aantrekkelijke en behulpzame simplificering van de werkelijkheid. En tegelijkertijd beseffen we ons ook dat een cijfer óók een retorisch instrument is, een teken dat symbool staat voor iets anders, dat ons op weg helpt maar ons bewust of onbewust ook een richting op stuurt. De dynamiek is wat dat betreft gelijk aan de dynamiek die we zien rond de behoefte aan transparantie. We willen allemaal graag een transparante overheid, maar dat leidt niet noodzakelijk tot meer vertrouwen (in tegendeel zelfs). Het is precies die dynamiek en dubbelzinnigheid – waarvan we allemaal écht wel weten dat het aan de orde is, maar die we voor het gemak vaak even vergeten – die maakt dat de praktijken van tellen en vertellen zo sterk met elkaar verbonden zijn.

3 Een samenspel tussen tellen en vertellen

3.1 Versterken of verwerpen

Het samenspel tussen tellen en vertellen zien we, wanneer we er oog voor hebben en actief naar op zoek gaan, vrijwel overal om ons heen. Denk maar eens aan de maatschappelijke ophef over mogelijke uitbreiding van het vliegveld van Lelystad. Geluidsoverlast is een van de voornaamste redenen dat dit plan ter discussie staat. Recent werd een zogeheten 'belevingsvlucht' uitgevoerd, zodat bewoners kunnen ervaren hoeveel geluid een overvliegend vliegtuig op 1800 meter veroorzaakt en het aantal decibel gemeten kon worden. De metingen lijken mee te vallen, maar aan die metingen hechten tegenstanders van uitbreiding van de luchthaven weinig waarde, omdat het geen correct beeld zou geven van de werkelijke situatie. Het vliegtuig was niet alleen leeg, maar het toestel mocht ook nog eens niet opstijgen van en landen op Lelystad Airport, terwijl juist het klimmen en dalen op vol motorvermogen gebeurt en dus de meeste geluidsoverlast zal veroorzaken.¹² Het gaat ons hier nu niet zozeer om de vraag of de metingen nu wel of niet juist zijn, maar om de constatering dat de tellingen en vertellingen steeds met elkaar verbonden zijn. Aan de cijfers wordt betekenis toegekend, door de vertelling die erbij komt. Door middel van verhalen worden de cijfers van duiding voorzien. Soms ter bevestiging van de cijfers, en soms juist om ze terzijde te kunnen schuiven. Van het rationele domein van feiten en cijfers komen we dan toch weer terecht in het domein van frames en verhalen, en een narratieve of politieke logica. Het onderscheid tussen feiten en verhalen, cijfers en frames is dan ook niet zo scherp als het lijkt. In tal van dossiers spelen beide perspectieven voortdurend een rol en zijn het allebei instrumenten om de besluitvorming of beleidsprocessen te beïnvloeden. In sommige gevallen versterken ze elkaar. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een breed gedeelde ambitie en aansprekend verhaal of frame, waar veel partijen zich aan willen verbinden, en waarbij ook de cijfermatige onderbouwing voor die partijen aantrekkelijk is. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het initiatief 'De Stroomversnelling', waar woningcorporaties, bouwbedrijven en overheden gezamenlijk streven naar verduurzaming van vaak slecht geïsoleerde blokken huurwoningen uit de corporatiesector om deze energiezuiniger

te maken, en waar ook nog eens een sterke en overtuigende businesscase aan ten grondslag lag. In zo'n geval is het de combinatie van een sterk, inspirerend verhaal én de cijfermatige onderbouwing die resulteert in een overtuigend aanbod waar overheden en bedrijven zich door voelen aangesproken en zich willen aansluiten bij het initiatief (Scherpenisse et al, 2017).

Maar er zijn tal van andere voorbeelden waar feiten en verhalen elkaar niet versterken maar elkaar juist bestrijden en soms zelfs verwerpen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het initiatief van een groep ondernemers om de Wereldtentoonstelling, de World Expo, naar Nederland te halen:

De World Expo naar Rotterdam?

In 2014 besluit een groep Rotterdamse ondernemers zich ervoor in te zetten om de Wereldtentoonstelling naar Nederland te halen. Zij richten hiertoe de stichting World Expo Rotterdam 2025 op. De initiatiefnemers zien een potentieel van meer dan 40 miljoen bezoekers, 100.000 nieuwe banen (waarvan 10.000 voor jongeren), 50.000 stageplaatsen in het mbo en een economische impuls van 40 tot 50 miljard euro, verspreid over een periode van 12 jaar. Het evenement moet het sluitstuk worden van een 12 jaar durende economische en sociale 'transitieagenda' voor Nederland. In korte tijd weten de initiatiefnemers een maatschappelijke alliantie bijeen te brengen van zo'n 100 private partijen, regionale overheden en maatschappelijke organisaties die hun steun uitspreken en willen bijdragen. Bedrijven als KPN, Van Oord, ABN Amro, Heineken, Philips steunen het plan en zien het als een 'vliegwiél' voor de Nederlandse economie.

Het is dan alleen nog maar wachten op het 'ja' van het kabinet, dat Rotterdam officieel als kandidaat voor het grote evenement moet voordragen. Een in opdracht van het Rijk uitgevoerde maatschappelijke kosten- en batenanalyse laat echter een negatief saldo zien van €500 miljoen tot €1 miljard, en dat is nog exclusief de benodigde investeringen van zo'n €300 miljoen tot €600 miljoen in de infrastructuur. Deze negatieve cijfers, in combinatie met de aansprakelijkheidsstelling van de Nederlandse overheid, resulteren tegen de verwachtingen van velen in, in een 'nee' van het kabinet. De teurstelling bij de initiatiefnemers en hun netwerk aan partijen is groot. Men stelt dat het kabinet een enorme economische impuls laat liggen op basis van een MKBA waarover te twisten valt, en oordeelt hard: "Het verschil tussen lef en laf is maar één letter.". Anderen steunen juist het kabinetsbesluit en noemen de plannen van de ondernemers "luchtfietserij" (De Jong et al., 2017).

In dit voorbeeld zijn het de cijfers die uiteindelijk voor de Rijksoverheid en kabinet zwaarder wegen dan het frame van een vliegwiel voor de Nederlandse economie. Ondanks een brede maatschappelijke coalitie die het plan steunt, verliezen de veelbelovende woorden het van de 'harde cijfers'. Al is over de mate van hardheid van die cijfers veel discussie. De resultaten van de door het Rijk uitgevoerde kosten- en batenanalyse leiden hier vooral tot een discussie over welke kosten en baten worden meegerekend, en welke buiten beschouwing worden gelaten. Naar welke periode wordt gekeken, en op welke manier worden de baten gekwantificeerd? En hoe worden kosten en baten meegewogen die niet kwantificeerbaar zijn? Bij de World Expo rekenden de ondernemers op een economische impuls van 40 tot 50 miljoen over een periode van 12 jaar. In de MKBA van het Rijk werden deze baten echter niet meegenomen omdat de opstellers van de MKBA van oordeel zijn dat deze baten niet apart zijn toe te rekenen aan de Wereldtentoonstellingen. De kosten voor aanleg van infrastructuur daarentegen, een investering van 300 tot 600 miljoen euro, worden wél meegenomen, maar die zijn volgens de initiatiefnemers voor veel meer dan alleen de Wereldtentoonstelling van belang, waardoor zij deze kosten in hun eigen berekeningen niet als kosten van de Expo meewogen.

Hier zien we hoe de cijfers en feiten enerzijds en de mooie verhalen en het wenkend perspectief van het evenement anderzijds niet bijeen komen. Waar de Rijksoverheid zich in haar besluitvormingsproces voornamelijk baseert op de uitkomsten van de MKBA, concentreren de initiatiefnemers zich vooral op een groots en ambitieus verhaal over de meerwaarde van het evenement. Zij zien het evenement als een kans en katalysator om enorme dynamiek teweeg te brengen, miljoenen bezoekers aan te trekken en die over een periode van 12 jaar een sterke economische impuls met zich mee zal brengen. De World Expo wordt geframed als een unieke kans om Nederland open te stellen voor de wereld, talent aan te trekken en innovatie te versnellen. Dit verhaal krijgt echter geen beslag in de MKBA, die enkel naar de periode van zes maanden van het daadwerkelijke evenement kijkt. Hoewel het maatschappelijk debat over de World Expo al die tijd zeer positief was, komen de 'ondertonen' van het verhaal bij de Rijksoverheid uiteindelijk bovendrijven: het zijn grootste verhalen en prachtige ambities, waarvoor sterke feitelijke onderbouwing ontbreekt. Terwijl de plannen groter en grootser worden, en door steeds meer partijen worden omarmd, groeit het initiatief van een wenkend perspectief uit naar een misschien zelfs onrealistisch droomscenario dat geen steun vindt in cijfermatige analyses. Het 'geloof' dat leeft onder het netwerk van betrokkenen, landt

niet bij het Rijk dat uiteindelijk op basis van de MKBA de knoop doorhakt: er komt geen World Expo in Nederland.

3.2 *Frames produceren nieuwe feiten...*

De bovengenoemde voorbeelden laten zien hoe de totstandkoming van, besluitvorming over en uitvoering van beleid een voortdurend samenspel is waarbij cijfers en feiten en verhalen en frames met elkaar verweven raken. Waar we beide domeinen vaak beschouwen als twee gescheiden werelden, zien we in de praktijk hoezeer ze met elkaar samenhangen. En dat gaat verder dan alleen het, als tegenreactie, oproepen van het ander. Woorden en verhalen hebben namelijk ook een sterk scheppende werking. Door een bepaald fenomeen aan te duiden, er woorden aan te geven, creëren we soms een nieuwe categorie. Zo kwam het kabinet in 2016 met nieuwe bestuurlijke afspraken om ‘onzichtbare jongeren’ weer in beeld te krijgen. Men bedoelde hiermee een groep jongeren zonder startkwalificatie, baan, opleiding of uitkering, waardoor ze in de overheidssystemen niet vindbaar zijn. De term werd eerder nooit gebruikt, maar alleen al het benoemen van de categorie maakt het mogelijk om de categorie te tellen, én om er vervolgens een beleidsaanpak op te richten. Immers, als we constateren dat er ongeveer 60 duizend ‘onzichtbare jongeren’ zijn, dan moeten we daar iets van vinden. Is dat veel, is dat een probleem? Van deze waarneming is het dan nog maar een klein stapje naar de definiëring van een probleemdefinitie waarin al de voorzet van een beleidsvoorkeur of begin van oplossing besloten ligt: ‘iedere jongere die zonder baan en zonder werk zit, is er één te veel’ – en dus wordt gestart met een aanpak om onzichtbare jongeren weer in beeld te brengen (Bressers et al., 2016).¹³

Op deze wijze ontstaat op basis van de introductie van een nieuw frame ten aanzien van de problematiek van jongerenwerkloosheid een reeks nieuwe cijfers en feiten – die dus enkel en alleen bestaat omdat er door middel van taal en verhaal een ordening is gecreëerd op basis waarvan gemeten of geteld kan worden. De ontwikkeling van die tellingen kunnen we vervolgens monitoren, om zicht te houden op hoe ‘het probleem’ zich ontwikkelt. En die tellingen maken op hun plaats weer nieuwe vertellingen mogelijk. Zo bieden de tellingen de ruimte om te controleren of het beleid wel effectief is. Dalen de aantallen wel snel genoeg? Is er niet meer geld nodig voor gemeenten en werkgevers om het probleem aan te pakken? En een bestuurder kan dezelfde tellingen gebruiken om te laten zien dat er progressie wordt geboekt, of om de urgentie van de kwestie nog eens extra te benadrukken.

En dan is er ook nog de soms ongemakkelijk aanvoelende constatering dat cijfermatige aannames de neiging hebben om zichzelf te bevestigen. Handelen op basis van algoritmes leidt vaak tot een zelfversterkend effect en bevestiging van hetgeen het algoritme inschat. Op basis van algoritmes bepalen politieke partijen in welke wijken ze hun vrijwilligers langs de deuren sturen, omdat daar de meeste twijfelaars of potentiële stemmers wonen. Een ander bekend voorbeeld is dat van 'predictive policing' waar op basis van algoritmes de politie kan bepalen in welke wijken – volgens de computermodellen – meer inbraken zullen plaatsvinden. Maar door extra surveillanten in die wijk te positioneren, neemt de kans toe dat hier meer inbrekers worden betrapt, en dus (pogingen tot) inbraken beter worden geregistreerd. Gevolg daarvan is dat het criminaliteitscijfer omhoog gaat, en in een volgend model de waarschijnlijkheid dat in deze wijk inbraken worden gepleegd weer verder stijgt. Reden om er extra surveillanten heen te sturen.¹⁴ In de Verenigde Staten is deze manier van werken al langere tijd gemeengoed en onlangs maakte de Amsterdamse politie bekend ook volgens deze methodiek te gaan werken, vormgegeven in het Criminaliteit Anticipatie Systeem (CAS).

De vraag is echter in hoeverre 'predictive policing' en breder het handelen primair op basis van algoritmes (en dus ook cijfers) nu echt een slimmere en effectievere manier van werken is. In haar boek *Weapons of Math Destruction* (2016) plaatst Cathy O'Neil, zelf dataspecialist, hier grote vraagtekens bij. Allereerst omdat data en algoritmes door velen gezien worden als objectief – in tegenstelling tot menselijke waarnemingen en handelingen. Algoritmes zouden geen bias hebben, maar uiteindelijk is er wel een programmeur die aan de algoritmes codes en waarden toekent en daar dus ook strategisch mee om kan gaan. De tweede bedenking richt zich op de idee dat algoritmes niet alleen objectiever maar ook kwalitatief sterker zijn dan menselijk handelen en de kwaliteit ten goede komt. Dit geldt ook voor cijfers in vergelijking met verhalen, waarbij er aan cijfers meer waarde wordt gehecht. Wie echter eenmaal het systeem doorziet en weet hoe de algoritmes werken kan hier slim op inspelen vanuit de idee van 'gaming the numbers'. Tot slot, en dat is in dit kader van cijfers en feiten, het grootste risico met data en algoritmes volgens O'Neil, dat het niet alleen als objectiever en slimmer wordt gezien dan taal en verhaal maar ook als dichterbij dé waarheid. De vraag is alleen of dit ook wel zo is. Het voorbeeld van 'predictive policing' laat zich lezen als een effectievere manier van opereren dan via het traditionele politiestelsel, maar roept de vraag op of hetgeen je ziet, niet vooral is wat je wilt zien: doordat er meer politie-

capaciteit ter plaats is, wordt er immers meer criminaliteit geregistreerd. Hier zien we dus hoe op basis van verhalen of waarden, nieuwe feiten worden geproduceerd, die aanleiding geven voor de productie van nieuwe tellingen, waardoor het verhaal zichzelf 'waar' maakt.

3.3 ...En feiten spreken via frames

Zodoende geldt dus ook dat wanneer we beter kijken naar bestaande cijfers, we zien welke verhalen en keuzes daarachter schuil gaan. 'Tellen' omvat immers voortdurend de vraag wat er wel meetelt, en wat er buiten beschouwing wordt gelaten. Het eerder genoemde voorbeeld van de World Expo laat dit goed zien. Wat er wordt geteld, hangt af van het moment van tellen, de wijze van tellen, keuzes over wat meetelt en wat niet, over hoe lang en hoe vaak je telt, etc. Zo bezien gaan er tal van vaak impliciete keuzes vooraf aan een meting of telling. Die keuzes worden niet zomaar gemaakt – die komen voort uit een bepaald frame of verhaal dat voorafgaat aan de telling en die samenhangt met het perspectief van degene die de telling doet (of daartoe opdracht geeft). Er gaat immers de vraag aan vooraf welke zaken wel of niet relevant zijn. Wat doet ertoe, en wat niet? Hoe je kijkt, maakt uit voor wat je ziet en zichtbaar maakt door middel van een telling (Stone, 1997; Van Twist, 2018).

Het klinkt misschien vreemd, maar de stelling is hier dus dat cijfers niet alleen duiding en betekenis krijgen door middel van verhalen, maar dat het samenspel tussen tellen en vertellen evengoed andersom verloopt. Verhalen, of frames, gaan juist ook vóóraf aan de telling. De vermeende objectiviteit van cijfers komt daarmee ook in een ander daglicht te staan, wat vraagt om een nadere analyse: hoe gaat dit precies in zijn werk? Dan komen we uit bij de dieperliggende mechanismen of dynamieken die een rol spelen bij de totstandkoming en het gebruik van cijfers: de politiek en psychologie van tellen.

4

De cijfers ontleed: de politieke en psychologische dynamiek van cijfers

4.1 Cijfers onder constructie

Om de politieke en psychologische werking van tellen te duiden, beginnen we met een klassiek en eenvoudig voorbeeld, van een fictieve maar tot verbeelding sprekende vraag om een 'beleidsprobleem' te definiëren: hoe meet je een olifant? (Stone, 2002). Dat lijkt een eenvoudige vraag, tot je er langer bij stil staat. Hoe meet je eigenlijk een olifant? Meet je gewicht? Lengte? Omtrek? Volume? Kleurintensiteit? Aantal poten? De vraag blijkt toch niet zo simpel te zijn, en de kans is dan ook groot dat wanneer je de vraag stelt aan drie verschillende mensen, je drie verschillende antwoorden krijgt. Een meer realistisch voorbeeld: hoe bepaal je de waarde van een woning? Ook bij deze vraag kunnen we gemakkelijk een reeks mogelijkheden benoemen. Aantal vierkante meters, onderhoudsstaat, aantal kamers, afstand tot voorzieningen, waardering van de buurt... Hoe wegen al deze zaken, ten opzichte van elkaar, mee? In dit geval geldt dat we er afspraken met elkaar over hebben gemaakt, er is beleid voor het taxeren van een woning. Die afspraken zorgen ervoor dat we een helder antwoord kunnen geven op de vraag wat de waarde van een woning is, en dat we die bovendien ook kunnen vergelijken met andere woningen. Ingewikkelder wordt het wanneer we terugdenken aan het eerder genoemde voorbeeld van 'onzichtbare jongeren'. Nog los van de complicerende factor dat deze personen per definitie buiten beeld zijn, wordt het tellen hier een interessante opgave. Om te kunnen bepalen hoe je die telt (als je ze al zou vinden), zal men eerst moeten definiëren wat onzichtbaarheid betekent en tot welke leeftijd iemand als jongere wordt beschouwd. En misschien doet het ertoe hoe lang iemand onzichtbaar moet zijn? Het vaak zo objectief beschouwde tellen blijkt dan ineens een stuk minder objectief. In het eerder genoemde voorbeeld van de World Expo verloor het prachtige verhaal over een groot evenement als vliegwiel voor economische groei en het teweeg brengen van een transitie het in de uiteindelijke besluitvorming van de 'harde cijfers'. Maar hoe hard zijn die cijfers eigenlijk? Hoe is er geteld? Wat telde er mee, en wat niet? Welke rekenmethodes zijn gebruikt, en hoe zwaar weegt iets daar dan in mee?

Deze kleine voorbeelden laten onmiddellijk zien dat er normatieve oordelen en politieke keuzes schuil gaan achter een aanvankelijk simpel ogende vraagstelling of kwantitatieve uitspraak. Onder de objectiviteit en autoriteit die we vaak toekennen aan cijfers en statistieken, en het belang dat wordt gehecht aan cijfermatige onderbouwing van beleid, liggen dus een paar belangrijke nuancerings- of mechanismen die van cruciaal belang zijn voor de wijze waarop cijfers een rol spelen in beleids- en besluitvormingsprocessen, die echter vaak onderbelicht of genegeerd worden. Als we de cijfers gaan ‘ontleden’, komen we niet per sé tot de ruwe kern van data, maar tot de bewuste én onbewuste keuzes die aan de orde zijn bij zowel de totstandkoming van cijfers, als bij het gebruik en de interpretatie ervan. Dat geheel aan bewuste en onbewuste keuzes, benoemen we hier als de **politiek en psychologie van tellen**.

4.2 De politiek van tellen

Cijfers als onderdeel van framing

De vele voorbeelden die in dit essay al aan bod kwamen, laten zien hoe cijfers weliswaar werken als objectivering van een kwestie, maar dat achter die objectivering subjectieve keuzes schuil gaan. En dat betekent dat cijfers strategisch kunnen worden ingezet in beleid- en besluitvorming, en onderwerp zijn van framing. We denken bij het begrip framing vaak vooral aan het gebruik van verhalen, symbolen en metaforen, en zetten daar de cijfers tegenover. We nemen vaak aan dat beleidsplannen aan kracht en legitimiteit winnen wanneer deze door cijfers en statistische data worden onderschreven, en beschouwen de data dan enkel als input. Het lijken neutrale, objectieve en technische gegevens, maar ook cijfers zijn in wezen een vorm van een metafoor (Stone, 2002). Getallen zijn ook te bezien als socio-politieke constructies die in politieke besluitvormingsprocessen worden ingezet om bepaalde keuzes of besluiten te legitimeren (Van Ostaijen en Scholten, 2016). De verschillende stappen die onderdeel zijn van framing – het in woorden benoemen van een bepaalde kwestie of probleem (*naming*), het aanbrengen van een ordening (*classificeren*) en het inbedden in een verhaal waar impliciet vaak al een richting van een oplossing in besloten ligt (*narrating*) (Rein en Schön, 1977, Van Ostaijen en Scholten, 2016) – zijn eigenlijk evengoed van toepassing op cijfers. Ook cijfers zijn een middel om een kwestie te duiden en deze in een groter verhaal te plaatsen. Cijfers zijn in besluitvormingsprocessen een belangrijk onderdeel van debat en opbouw van argumentatie, waarmee iemand de urgentie van een kwestie probeert over te brengen of de ander probeert te overtuigen van een be-

paald standpunt. En ook dan gaan tellen en vertellen samen op. Cijfers spreken namelijk niet zomaár voor zich – de reden dat die leus bestaat, heeft ermee te maken dat cijfers impliciet óók verhalen vertellen. Stone (2002) spreekt in dat verband over de verborgen verhalen van cijfers. Cijfers worden opgevoerd om te laten zien dat iets écht zo is, of om te bewijzen dat een probleem groter wordt, kleiner wordt, heel ernstig is en serieus genomen dient te worden, of om te benadrukken dat het juist wel meevalt. In het gebruik van cijfers liggen impliciete verhalen verborgen. Dat komt alleen al voort uit het gebruik ervan: iets is geteld, en dus doet het ertoe. Het is een kwestie, een beleidsprobleem, een punt van zorg of aandacht, omdat we het registeren.

Vervolgens is het mogelijk om, met dezelfde cijfers in de hand, verschillende oplossingsrichtingen te ondersteunen en verschillende conclusies te trekken. Afhankelijk van de wijze waarop cijfers worden gepresenteerd, en tegen welke andere cijfers of opvattingen ze worden afgezet, en met welke cijfers een verband wordt aangetoond, wordt het discours een bepaalde kant op geduwd. Het besluit om 340 miljoen euro beschikbaar te stellen voor salarisverhoging voor leraren past zowel in een verhaal over “forse stijgingen” en verbeterde arbeidsvoorwaarden¹⁵, als in een verhaal over “een doekje voor het bloeden” of een “sigaar uit eigen doos”, en als slechts een eerste stap in de goede richting.¹⁶ Het punt is hier dat het met behulp van data, cijfers of statistiek, mogelijk is om verschillende verhalen en standpunten te onderbouwen, en daarmee zelfs ‘bewijs’ te vinden voor heel verschillende waarheidsclaims. Zo is een bekend en vaak aangehaald voorbeeld dat data de mythe van de ooievaars bevestigen: plaatsen met een hoog aantal ooievaars, hebben óók een hoog aantal geboorten – zo concludeerden verschillende onderzoekers in de geschiedenis (statisticus George Udny Yule vond het verband in 1911 in de Elzas, Helmut Sies in 1988 in Duitsland). Vooruit, het gaat hier om een correlatie en niet om causaliteit, maar het voorbeeld laat wel zien hoe statistiek soms heel gemakkelijk een vraagstuk in een bepaalde richting duwt die vooraf al in ons hoofd aanwezig is. Veelzeggend in dit kader is de titel van een boek van Darrel Huff (1957), ‘How to lie with statistics’, waarin de geheimtaal van statistiek wordt blootgelegd. Het wekt de suggestie van een werkelijkheid die we duidelijk in beeld hebben, omdat we de geheimtaal die schuil gaat achter de statistiek vaak niet kunnen doorgronden, en cijfers daardoor snel voor waar aannemen.

Om van het domein van factfinding, dan in het domein van de gevoelens en verhalen betekenis toe te kennen aan cijfers, zijn narratieve strategieën nodig. Dat kan door in het domein van de feiten te blijven te wijzen op de cijfers ('De cijfers laten het zien'), of ze juist ter discussie te stellen ('De respondentenselectie was niet representatief'), maar ook door de cijfers te gebruiken in een frame en onderdeel te maken van een breder verhaal ('We doen het nog steeds beter dan de anderen' of 'We doen het beter dan vorig jaar', of 'Dit toont aan dat onze aanpak echt hard nodig is'). Een andere strategie is om de cijfers niet te betwisten of te duiden, maar juist de oorzaken ervan te markeren, om van daaruit weer legitimiteit te zoeken voor vervolgstappen. Bijvoorbeeld: 'De crisis heeft ons allemaal hard geraakt, nu is het tijd om opnieuw te bouwen', of 'Dit jaar is een uitzondering, we bevinden ons volop in een transitie, die de komende jaren tot verandering zal leiden'. Natuurlijk zijn er tal van andere reacties denkbaar, belangrijk is vooral te beseffen dat behalve de keuzes die vooraf gaan aan tellingen en berekeningen, ook in het proces om duiding en richting te geven aan cijfers verhalen van doorslaggevende betekenis zijn.

Cijfers als strategisch instrument

Dit alles betekent dus dat het gebruik van cijfers in een politiek-bestuurlijke context niet zonder meer objectief en neutraal is. Daar waar cijfers worden getoond, blijven andere cijfers in de la. En waar naar cijfers wordt verwezen, zijn ze ingebed in een narratieve strategie. En daar wordt volop strategisch gebruik van gemaakt. Het is een constatering waar we, ondanks dat we het allemaal weten, zelden expliciet bijilstaan. Echter, niet zelden spelen cijfers, en de verhalen die erin besloten liggen, een belangrijke rol in complexe besluitvormingsprocessen. Zo was dat ook het geval bij het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), om na een periode van zo'n 12 jaar een definitief einde te maken aan een groot ICT-project, de modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA):

Basisregistratie Personen (BRP): hoe ver zijn we nu?

Sinds 2004 werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de bouw van een nieuw, centraal systeem voor de gemeentelijke basisadministratie, de Basisregistratie Personen. Het project om dit te realiseren, de 'Operatie BRP' (OBRP), blijkt al snel een zeer ingewikkelde klus te zijn. Het project loopt dan ook flink uit de tijd, en gaat meer kosten dan aanvankelijk begroot. In ruim 12 jaar wordt het project meerdere malen tijdelijk stopgezet, ontwerpplannen worden aangepast, planningsen

begrotingen worden herijkt. Terwijl het dossier in de media én Tweede Kamer al meermaals is bestempeld als groot fiasco, wordt in het voorjaar van 2017 opnieuw een significante vertraging gemeld. Het projectteam meldt dat realisatie van de voorziening 18 maanden later gereed zal zijn, en nog €18 tot €25 miljoen extra zal kosten. Dit bericht leidt tot een serie kritische vragen van topambtenaren en de minister, waarvan de belangrijkste misschien nog wel is: ‘Hoever zijn we nu dan?’.

Wat volgt is een merkwaardige discussie tussen verschillende partijen over de mate van gereedheid van de software. Bij het programmteam leeft het beeld dat men ‘er bijna is’. Het systeem is voor ongeveer 70% gereed, en van topkwaliteit. Het onafhankelijke Bureau ICT-toetsing (BIT) komt echter met heel andere getallen en stelt dat niet 70%, maar slechts 43% gereed is. Afronding van de gehele Operatie BRP zal volgens het BIT nog zeker 30 maanden langer gaan duren, en de kosten bedragen nog zeker €225 miljoen. Het BIT trekt een stevige conclusie, en adviseert de minister van BZK de OBRP geheel stop te zetten. Mede op basis van dit advies besluit de minister in juni 2017 tot een definitieve beëindiging van de Operatie BRP (Commissie BRP, 2018).

Het besluit van de minister veroorzaakt veel teleurstelling en boosheid onder het programmteam dat werkte aan het nieuwe ICT-systeem. Daar leeft het beeld dat men er bijna is, en dat men na een lange periode van tegenvallers en onduidelijkheden over het op te leveren product juist nu het goede spoor te pakken heeft: “Het systeem was voor 70% gereed, met software van topkwaliteit.”. Dat het Bureau ICT-toetsing met heel andere cijfers komt, heeft in de eerste plaats te maken met een andere gehanteerde definitie van ‘bouwgerede software’. Hierdoor berekent het BIT dat het project ook een langere doorlooptijd zal hebben, en dus meer zal kosten. In de tweede plaats kijkt het BIT, in tegenstelling tot het projectteam, niet alleen naar de kosten voor de afronding van de bouw van het ICT-systeem zelf, maar ook naar de kosten van de in beheer name ervan. Kosten die tot dan toe altijd buiten beschouwing zijn gebleven, en nooit onderdeel waren van de begrotingen van het project OBRP. De explosieve kostenstijging die daardoor op tafel komt, is dan weliswaar niet helemaal toe te schrijven aan de OBRP, maar doet wel alle alarmbellen afgaan bij het ministerie, bij de Tweede Kamer én in de media. Dit, in combinatie met de onduidelijkheid over hoe ver het project nu eigenlijk gevorderd is en de aaneenschakeling van herijkingen en vertragingen, leidt ertoe dat bij het ministerie het vertrouwen in een goede afloop vrijwel volledig verdampt is, en er maar één optie overblijft: stopzetten (Commissie BRP, 2018).

Het verloop van de Operatie Basisregistratie Personen (oBRP) laat zien hoezeer tellen en vertellen met elkaar verbonden zijn, en hoe bepalend de onderliggende keuzes en afwegingen in rekenmethoden zijn voor de uitkomsten zijn voor wat was bedoeld als 'objectieve' gegevens over de voortgang en toekomst van het project. Het laat zien hoe diffuus en ambigu een uitdrukking van de mate van gereedheid van het project kan zijn. Gedurende het project omschreef een van de verantwoordelijk ambtenaren het eens in woorden: *"We zijn halverwege de Tour de France. Maar er komen nog een paar stevige bergetappes aan"*. Het in kilometers op de helft zijn, betekent dus niet noodzakelijk dat de helft van de totale inspanning is gedaan, of dat het project ook in tijd op de helft is. Projecten als de BRP leren ons dan ook dat uitspraken over de mate van vordering van projecten behoorlijk gevoelig liggen. Dat de nieuwe staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zich hier nu goed van bewust is, bleek uit zijn uitspraak in een commissievergadering met de Tweede Kamer over de toekomst van de BRP, waar opnieuw de vraag ter tafel kwam in hoeverre de software nu eigenlijk gereed was: *"We moeten niet te zeer focussen op dergelijke percentages. Een auto kan voor 99% gereed zijn, maar als er geen motor in zit, kan ik je vertellen dat het nog wel even gaat duren voordat ie gaat rijden."*

Kortom: het fenomeen waar het hierom gaat, is de **politiek van tellen**: het besef dat aan iedere telling, meting of berekening, hoe eenvoudig ook, een principiële keuze voorafgaat – en dat dit strategisch kan worden ingezet in beleid- en besluitvorming. Het gebruik van cijfers in beleid- en besluitvorming behelst zodoende een proces van keuzes maken en het aanbrengen van een ordening of categorisering, waardoor een bepaalde werkelijkheid wordt geconstrueerd of een beleidsprobleem wordt gedefinieerd. En daar gaat een proces van selectie vooraf, waarbij het een wel meetelt, en het ander niet. Daarmee is de praktijk van tellen onlosmakelijk verbonden met het proces van inclusie en exclusie en van het stellen van grenzen. En precies daar bevinden we ons in een praktijk die de kern vormt van 'het politieke' (Frissen, 2016). Zodoende is het proces van factfinding en meer specifiek van tellen ook altijd een politiek proces, dat bol staat van de belangengebonden afwegingen. De vraag die erachter vandaan komt, is immers steeds: wat vind je belangrijk? Anders gezegd: wat vind je van belang? En nog een stap verder: waar heb je belang bij?

4.3 De psychologie van tellen

Het tweede onderliggende mechanisme van tellen gaat niet zozeer over de bewuste en strategische keuzes die bij tellen aan de orde zijn, maar meer over de manier waarop we betekenis toekennen aan cijfers, en de vaak onbewuste associaties die getallen bij ons oproepen. Cijfers spreken niet automatisch voor zich, maar krijgen betekenis in een bepaalde context. En dat proces van betekenisgeving is niet altijd heel rationeel. Dit brengt ons bij de meer psychologische mechanismen die óók aan de orde zijn bij de praktijk van tellen.

Betekenisgeving door mentale shortcuts

Wanneer we vanuit die invalshoek naar cijfers in het beleidsproces kijken, verleggen we de aandacht van het politieke keuzep proces naar de gedragspsychologische hoek en het individuele keuzep proces. Gedragswetenschappelijke inzichten leren ons dat mensen hun keuzes niet altijd maken op basis van een rationele afweging, maar vaak op het automatische systeem, op basis van mentale modellen, 'heuristieken'. Die mentale modellen fungeren als soort mentale shortcuts en zijn niet door ons zelf gecreëerd, maar zijn het resultaat van ons wereldbeeld, dominante concepten, stereotyperingen, categorieën, prototypen en identiteiten die van invloed zijn op hoe wij zaken interpreteren en beoordelen (Kahneman & Tversky, 1974).

Met deze theorieën in gedachten is het interessant om ook eens naar de rol van cijfers in het beleids- en besluitvormingsproces te kijken. Want ook daar spelen gedragspsychologische inzichten en zogenoemde 'biases' een belangrijke rol. Het meest voor de hand liggende voorbeeld komen we allen dagelijks tegen in bijvoorbeeld supermarkten. Vrijwel alle producten zijn niet geprijsd op ronde bedragen (2 euro, 5 euro), maar op bedragen als €3,95 of €2,99. Het prijsverschil is maar heel klein, maar toch ervaren mensen 2 euro 95 als flink goedkoper dan bijvoorbeeld 3 euro 10. Dergelijke gedragspsychologische mechanismen worden, bewust en onbewust, ook volop toegepast in het beleidsproces ten aanzien van cijfers.

Denk bijvoorbeeld eens aan de wijze waarop donatieformulieren zijn opgesteld. Vaak zijn daar al een aantal bedragen als mogelijke opties gegeven, maar is er ook nog de mogelijkheid om bij 'anders' een zelfgekozen bedrag in te vullen. De praktijk leert echter dat mensen vaak kiezen voor de middelste optie, en dat de genoemde bedragen grote invloed hebben op de hoogte van de donatie. Als de te selecteren opties €10, €15, €20 of 'anders' zijn, doneren mensen significant minder dan wanneer de opties

€25, €50 of €75 of 'anders' zijn. Dat heeft niks te maken met wat mensen over hebben voor het goede doel, of het inperken van de keuzemogelijkheden. In beide gevallen heeft iemand immers de mogelijkheid om een willekeurig ander bedrag aan te geven. De voorgedrukte bedragen stellen echter een norm en referentiekader waardoor mensen gestuurd worden in een bepaalde richting (Thaler & Sunstein, 2008). In de gedragseconomie wordt dit principe (een 'bias') aangeduid met de term 'anchoring'. We zijn geneigd te redeneren vanuit een bepaald startpunt dat ons wordt aange-reikt. Het markeren van dat specifieke startpunt (het anker), beïnvloedt de uitkomsten (Kahneman & Tversky, 1974).

En zo biedt de gedragseconomie ons inzicht in veel verschillende van die mentale shortcuts, die sterk van invloed zijn op ons gevoel voor gevallen, en voor de wijze waarop cijfers in beleid- en besluitvorming een rol spelen. Zonder hier uitvoerig elk van die mechanismen te behandelen, noemen we kort enkele voorbeelden.

Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop getallen geframed worden (presentation bias). Een arts die een patiënt voorbereidt op een operatie en vertelt dat van de honderd patiënten, negentig patiënten na vijf jaar nog steeds in leven zijn, krijgt een andere reactie dan wanneer de arts gezegd zou hebben dat van de honderd patiënten tien patiënten binnen vijf jaar zijn overleden. Het statement blijft weliswaar hetzelfde, maar het effect bij de patiënt is heel anders.

Een ander voorbeeld is verliesaversie: het verschijnsel dat mensen mogelijke verliezen vaak vele malen zwaarder wegen dan het winnen van hetzelfde bedrag. We zijn bijvoorbeeld pas bereid het risico te lopen €50 te verliezen, wanneer daar toch zeker het dubbele (€100) aan potentiële winst tegenover staat. In een context van beleggen leidt het principe van verliesaversie er bijvoorbeeld vaak toe dat mensen winstgevende aandelen snel verkopen, terwijl ze verlieslatende aandelen vaak te lang vasthouden, in de hoop het verlies alsnog goed te maken. Maar ook in overheidsprojecten zien we dit principe regelmatig terug. Hier kan het ook wel worden aangeduid als 'escalatie van commitment'. In een project dat, na vele overschrijdingen al 100 miljoen euro heeft gekost, investeren we liever nog eens extra 30 miljoen, in de hoop dat het tot een goede afloop komt, dan dat we nu ons verlies nemen en het project stopzetten, waardoor er sprake is van kapitaalvernietiging.

Dan is er ook nog het principe van ‘hyperbolic counting’: het principe dat mensen geneigd zijn kosten die over een langere periode verspreid zijn of in de toekomst pas betaald hoeven te worden, lager te wegen dan kosten in het hier en nu. Maar denk bijvoorbeeld ook aan de blindheid voor grote getallen. Gaat iets over een paar honderd mensen, dieren, voorwerpen, dan kunnen we het nog overzien, maar gaat het over 500.000 of vele miljoenen, kunnen we de omvang en betekenis daarvan vaak al niet meer bevatten. Bovendien is er vaak ook sprake van een zekere angst voor grote getallen. €100 miljoen euro voor een systeem voor de basisregistratie klinkt als buitenproportioneel veel. Maar zou je het delen door het aantal inwoners van Nederland, gaat het slechts om €6 per persoon – wat wellicht helemaal niet zoveel is voor een systeem dat de backbone moet vormen van publieke dienstverlening.

De hiergenoemde voorbeelden laten zien hoe moeilijk het is om getallen puur rationeel te bezien. Onder invloed van mentale modellen, de wijze van presenteren en context wordt betekenis toegekend aan cijfers. Net zoals er dyslexie is, is er ook dyscalculie, en evengoed is er naast woordblindheid ook een zekere mate van cijferblindheid of ‘financieel analfabetisme’, waar iedereen in meer of mindere mate mee te maken heeft – waardoor onze omgang met cijfers niet uitsluitend rationeel is.

Knelpunt én kans voor beleid

De biases die we hebben in ons gedrag als het gaat om inschattingen van cijfers of kansen, of om financiële keuzes, lijken op het eerste oog problematisch voor beleid. Toch is dat niet helemaal het geval. De ‘mentale modellen’ die menselijk gedrag sturen, leiden weliswaar niet zomaar tot de, vanuit het oogpunt van de beleidsmaker meest gewenste keuze, maar het is wél mogelijk daar in beleid ook rekening mee te houden. Het besef dat rekening houden met deze biases zinvol is, wint bij vele overheidsorganisaties in recente jaren steeds meer terrein. Dit wordt nudging genoemd: het anders inrichten van de keuzearchitectuur, gebaseerd op inzichten uit de gedragseconomie en gedragspsychologie, op zo’n manier dat mensen gestimuleerd worden een bepaalde keuze te maken of bepaald gedrag vertonen. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat mensen meestal niet rationele beslissingen nemen, maar gedragingen hebben die hen eigenlijk ‘overkomen’ op basis van mentale shortcuts. Door middel van nudging krijgen mensen het welbekende ‘duwtje in de goede richting’ (Thaler & Sunstein, 2008).

Overheden maken daar dan ook in toenemende mate gebruik van. Niet alleen bij de bekende voorbeelden van interventies in de openbare ruimte (in het verkeer, of om mensen te stimuleren de trap in plaats van de lift te nemen), óók in beleidsdossiers die betrekking hebben op financiële of cijfermatige vraagstukken. Zo wijzigde de DUO de standaardopties (default) in het proces dat studenten doorlopen om een studielening aan te vragen. Waar in 2009 68% van de studenten een maximale lening ontving na afloop van een prestatiebeurs van vier jaar, daalde dit naar 53% in 2010 (en een jaar later zelfs naar 11%) doordat het standaardbedrag werd gewijzigd van het maximale bedrag naar het bedrag dat de student ontving in de laatste maand van de prestatiebeurs. Het maandelijkse geleende bedrag nam hierdoor af met twintig procent. En enkele jaren werd er opnieuw een wijziging doorgevoerd, waarbij de optie ‘maximaal lenen’ helemaal van het aanvraagformulier verdween (anchoring/referentiegetallen). Nieuwe studenten (kregen alleen nog de mogelijkheid om zelf een bedrag in te vullen. Het effect was enorm: het aantal studenten dat bij aanvang of tijdens de studie een maximale lening koos, daalde van 69% in 2013 naar 34% in 2014, en het geleende bedrag nam verder af met 8%.¹⁷

Aandacht voor de psychologie van tellen, voor de mentale modellen die van invloed zijn op onze perceptie van cijfers, is naast aandacht voor de politiek van tellen dus ook een waardevolle en cruciale toevoeging in onze zoektocht naar de betekenis van getallen in beleid- en besluitvorming.

4.4 *Gelaagdheid in de praktijk van tellen*

Een analyse van cijfers aan de hand van de politieke en psychologische processen die een rol spelen bij het tellen, leert ons dat de bewuste en onbewuste keuzes ten aanzien van cijfers op verschillende niveaus aan de orde zijn. Er zit dan ook een zekere gelaagdheid in de praktijk van tellen. Het gaat over de vraag *waarom* een bepaalde telling wordt gedaan, maar ook om de manier waarop die wordt uitgevoerd. Wat telt er mee, en wat telt er niet mee? Wie bepaalt dat? Welke methodes worden er gebruikt? Hoe wordt het resultaat van de meting beoordeeld, en hoe wegen we dit ten op zichte van andere, of eerdere metingen? Dergelijke vragen spelen allemaal op wanneer we cijfers als het ware gaan ontleden, op zoek naar de al dan niet waardegeladen keuzes die vooraf gaan of onderdeel zijn van de praktijk van tellen. Die vragen vallen uiteen in verschillende lagen van de politieke en psychologische praktijk van tellen, die we in dit essay allemaal al lichtjes aanraakten. Om meer ordening aan te brengen aan al die waarnemingen – zie hier de behoefte aan ‘grip’ zich ten volle presenteren(!)

– vatten we ze hier samen in vijf dimensies van de praktijk van tellen: *benoemen, begrenzen, berekenen, beoordelen en beïnvloeden.*

a. Benoemen: tellen als creëren van de kwestie

In de eerste plaats is het van belang *waarom* een telling wordt verricht. Alleen al het feit dat een bepaalde meting wordt uitgevoerd, betekent dat er een zekere waarde aan wordt toegekend. Kennelijk is er dus al bepaald dat specifieke informatie ertoe doet, het ‘telt’. In wezen is daarmee een ‘probleem’ of kwestie geconstrueerd waarmee we iets moeten, er beleid voor hebben of dat willen ontwikkelen. Tellen is dan ineens niet meer het objectief waarnemen en turven van een geval of een gebeurtenis, maar een actief geconstrueerde, gecomprimeerde vorm van de werkelijkheid. In de psychologie wordt dit ook wel het ‘constructivisme’ genoemd, als tegenhanger van het objectivisme: verschijnselen in de samenleving bestaan, en zijn van andere verschijnselen te onderscheiden, omdat daar in de samenleving meestal impliciete afspraken over zijn gemaakt. Iets is er, omdat we er woorden aan geven, en het vervolgens cijfermatig proberen te duiden (Van Twist, 2018). Een voorbeeld hiervan kwam eerder in dit essay al aan de orde, over ‘onzichtbare jongeren’. Het benoemen van de kwestie, maakt dat er een aparte categorie wordt gecreëerd die er eerst misschien helemaal niet was. Door het onder woorden te brengen, of door een kwestie expliciet als ‘issue’ te benoemen, maakt dat deze ertoe doet, en dus ‘telt’.

Het benoemen, en telbaar maken van een kwestie, is echter geen neutraal proces. Daaronder ligt meestal een normatieve opvatting. Het willen tellen van bijvoorbeeld het aantal jongeren die voortijdig stoppen met hun school, komt voort uit de opvatting dat voortijdig schoolverlaten onwenselijk is, en de ambitie is dat iedere jongeren mét een diploma toetreedt tot de arbeidsmarkt. Het benoemen, en vervolgens willen tellen, registreren en monitoren van deze categorie brengt automatisch met zich mee dat we iets moeten met die aantallen, er beleid op moeten richten. Tellen werkt dan in wezen als een strategisch, politiek instrument om dat wat – al dan niet bewust – onbesproken blijft bespreekbaar te maken, en daar vervolgens ook een bepaald beleid op te richten.

b. Begrenzen: tellen als het afbakenen van de kwestie

Een tweede stap in de praktijk van het tellen, die volgt nadat een kwestie als relevant is aangemerkt, is het begrenzen ervan: *wat tellen we wel mee, en wat laten we buiten beschouwing?* Hierbij gaat het om een proces van

definiëren, ordenen en categoriseren. Wanneer is een ‘geval’ relevant om te worden meegenomen in de telling? Ook daar horen verschillende (politieke) keuzes bij, waarvoor opvattingen over wat wel en niet relevant is bepalend zijn. Om bij het voorbeeld van voortijdig schoolverlaten te blijven: het ministerie van ocw heeft voortijdig schoolverlaters gedefinieerd als jongeren van 12 tot 23 jaar die zonder startkwalificatie (minimaal een mbo-2 diploma) het onderwijs verlaten.¹⁸ Dat is op zich een heldere definitie, al vervalt de wettelijke kwalificatieplicht voor jongeren na hun 18^{de}.¹⁹ De keuze om de grens bij 23 te leggen, is dan ook een subjectieve keuze die voortkomt uit een bepaald normatief standpunt. En wat is precies het verschil met bijvoorbeeld jongeren die ‘thuiszitten’, of die vrijstelling van de leerplicht hebben gekregen, en hoe verhoudt voortijdig schoolverlaten zich tot geoorloofd verzuim (i.v.m. langdurige ziekte bijvoorbeeld) of ongeoorloofd verzuim (spijbelen)? Deze vragen laten zien dat er sprake is van een categorisering die bepaalt wie er meetelt en wie er bij deze tellingen buiten beschouwing wordt gelaten. En belangrijker nog, die categorisering is niet willekeurig; het zijn bewuste strategische keuzes waar politieke afwegingen achter liggen.

Daarmee behelst tellen automatisch een proces van inclusie en exclusie. Ergens wordt een grens getrokken, die markeert wie wel onderdeel van de telling is, en wie niet. Zoals eerder al werd opgemerkt, is het stellen van grenzen per definitie een politiek proces, waarbij keuzes worden gemaakt die waardegeladen zijn.

c. Berekenen: tellen als het kwantificeren van de kwestie

In de derde plaats is het de vraag op welke wijze, met behulp van welke methoden, een gewenste berekening wordt uitgevoerd. Gaan we iets berekenen, of gaan we meten? Is dat bijvoorbeeld handmatig, of wordt daarvoor gebruik gemaakt van statistische modellen? Extrapolaties? Kan er gebruik gemaakt worden van bestaande registraties, of moeten data actief worden verzameld? Ook deze zaken zijn van grote invloed op de resultaten van een berekening of meting. In 2011-2012 werden in Nederland ruim 36.000 voortijdig schoolverlaters geteld. Een jaar later, in 2012-2013, bleken het er iets minder dan 28.000 te zijn. Een forse daling, die je in eerste instantie misschien zou toeschrijven aan een succesvol beleidsprogramma dat in dat jaar is ingezet. In werkelijkheid is het verschil echter deels veroorzaakt door een verandering in de meetmethode.²⁰ De definitie van voortijdig schoolverlaters verandert niet, maar het gebruik van de berekeningsmethodiek leidt hier tot een heel ander getal, waardoor de metingen van

de jaren ervoor ineens ook in een heel ander daglicht kunnen komen te staan ('kennelijk is het probleem minder groot dan we dachten').

Behalve het *hoe*, is vervolgens ook de vraag *wanneer* de meting wordt uitgevoerd. Timing kan immers grote invloed hebben op de uitkomsten. In het voorbeeld van de voortijdig schoolverlaters spreekt dat voor zich: als de meting in september wordt uitgevoerd, zal de uitkomst een stuk lager zijn dan wanneer de meting in juni van hetzelfde schooljaar wordt gedaan. Om ervoor te zorgen dat metingen over meerdere jaren met elkaar vergelijkbaar zijn, is het dan dus ook van belang dat de metingen steeds op hetzelfde moment worden uitgevoerd.

En evengoed doet het ertoe *wáár* een meting wordt verricht. In het voorbeeld van voortijdig schoolverlaten is dat natuurlijk minder cruciaal dan bij metingen van het percentage CO₂ in de lucht (in een weiland of naast de snelweg). Maar het is wél van belang wanneer gebruik gemaakt wordt van gemiddelden, op basis waarvan uitspraken worden gedaan over een groter gebied. Gemiddelde uitvalpercentages die zijn gemeten bij voornamelijk scholen in de Randstad, zijn bijvoorbeeld niet zomaar te generaliseren naar plattelandsregio's, waar het zomaar zou kunnen dat onder invloed van andere culturele en sociale normen het aantal (en percentage) schoolverlaters significant afwijkt van dat in stedelijke regio's.

d. Beoordelen: tellen als toekennen van betekenis aan de kwestie

Vervolgens dient de vraag zich aan hoe we, als de meting of berekening eenmaal is uitgevoerd, de geproduceerde cijfers op waarde kunnen schatten. Hoe geven we betekenis aan cijfers? Hiervoor geldt dat cijfers vaak op zichzelf voor ons niet zo veel betekenis hebben. Vanuit de psychologie en gedragseconomie constateerden we al dat de wijze waarop cijfers worden gepresenteerd, of de context waarin ze zijn geplaatst, van invloed zijn op onze interpretatie. Het maakt bijvoorbeeld uit of we het aantal schoolverlaters in aantallen benoemen (bijna 23.000) of in percentages (1,7%). Of we iets 'veel' vinden, hangt vaak af van de referentiegetallen die we erbij betrekken. Cijfers krijgen pas betekenis, als we ze in een bepaalde context kunnen plaatsen of kunnen afzetten tegen andere getallen.

Op het niveau van beoordelen speelt de psychologische dimensie dus nadrukkelijk een rol, maar daar is in de politieke arena ook volop gebruik van te maken. Kennis van de psychologische mechanismen die rond cijfers een rol spelen, biedt mogelijkheden om cijfers actief te framen en in een

narratieve strategie onder te brengen. Denk bijvoorbeeld aan de afschaffing van de dividendbelasting. Tegenstanders van deze maatregel kwamen in de Tweede Kamer met tal van voorbeelden van wat je óók met het geld had kunnen doen. Het zijn vaak ongelijksoortige vergelijkingen, maar ze spelen wel degelijk een rol in het beoordelen van de waarde van getallen. Om gevoel te geven bij getallen, betekenis te genereren en afwegingen mogelijk te maken, worden cijfers dan vaak op scherpe wijze tegenover elkaar afgezet. Hoeveel woningen kunnen we bouwen voor het terugdraaien van de afschaffing van de dividendbelasting? Hoeveel leraren kunnen we aannemen voor de bouw van dat megalomane project? Hoeveel ziekenhuizen passen er in vijf JSF's?

e. Beïnvloeden: tellen als het verdelen van macht

Deze strategieën om het beoordelen van cijfers mogelijk te maken, hangen nauw samen met een laatste dimensie van de praktijk van tellen, namelijk beïnvloeden. De praktijk van tellen is immers niet alleen een kwestie van beschrijven, maar gaat ook over beïnvloeding. De elementen van benoemen, begrenzen, berekenen en beoordelen geven een zekere machtspositie aan degene die dat proces inricht en de keuzes hierin maakt. De overheid die bepaalt welke metingen, hoe en wanneer worden gedaan om bijvoorbeeld de luchtkwaliteit in een stad vast te stellen, komt daarmee in een zekere en ongelijke machtsverhouding te staan tot de burgers van die stad. De burgers zijn dan afhankelijk van de keuzes die de overheid maakt. De praktijk van tellen gaat dus óók over macht en autoriteit. Het brengt bepaalde actoren in stelling, terwijl andere actoren aan de zijlijn staan. Vaak wordt dit afgedaan met het argument dat men open en transparant is over de wijze van tellen, maar daarmee wordt die machtspositie niet minder. Degene die de meting uitvoert, heeft het podium, wat het alleen maar moeilijker maakt voor eventuele tegenstanders om bezwaren aan te tekenen. Als er zich een bepaalde coalitie van partijen vormt die belang hebben bij de telling, is het in twijfel trekken van de legitimiteit van de cijfers voor anderen juist moeilijker – omdat het snel zal worden gezien als commentaar van ‘verliezers’ die redeneren vanuit eigen belang (Van Twist, 2018).

De praktijk van tellen gaat daarom ten slotte, maar zeker niet in de laatste plaats, óók over machtsuitoefening. En dat betekent des te meer dat de rol van cijfers in beleid en besluitvorming niet zonder meer als neutraal, objectief en feitelijk is te beschouwen. Want de cijfers omvatten niet alleen een reeks aan politieke keuzes, maar brengen ook bepaalde actoren in positie.

Een proces vol afwegingen

Kortom, op elk van die verschillende dimensies (benoemen, begrenzen, berekenen, beoordelen en beïnvloeden) worden kleinere en grotere keuzes gemaakt die voortkomen uit een bepaald beeld of verhaal dat degene die telt (of die een telling laat uitvoeren) heeft over het vraagstuk. En die keuzes zijn van betekenis voor het resultaat van de meting en het feit dat daarmee tot stand komt. Cijfers worden niet zomaar objectief *geproduceerd* (ze komen niet zonder meer en zonder twijfel tot stand), maar worden in een proces van subjectieve afwegingen *geconstrueerd* (zie ook: Stone, 2002; Van Twist, 2018). De vijf dimensies die genoemd zijn (zie figuur 2) geven aanknopingspunten om die subjectieve afwegingen in beeld te brengen, en wijzen ons ten slotte ook op de machtspositie die in de praktijk van het tellen verscholen licht. En zo komen we van een analyse over de getallen zelf, uiteindelijk uit bij een vraagstuk van autonomie, autoriteit en macht. Van het 'wat' van tellen, naar het 'wie'.

	Betekenisvolle vragen
Benoemen	<ul style="list-style-type: none">• Waarom is een vraagstuk relevant?• Voor wie is het relevant?
Begrenzen	<ul style="list-style-type: none">• Hoe wordt de doelgroep/het vraagstuk gedefinieerd?• Wat telt er mee?• Wat wordt er buiten beschouwing gelaten?
Berekenen	<ul style="list-style-type: none">• Hoe wordt de telling uitgevoerd, welke methode wordt gebruikt?• Wanneer wordt de telling uitgevoerd?• Waar wordt de telling uitgevoerd?
Beoordelen	<ul style="list-style-type: none">• Wie beoordeelt de onderzoeksresultaten?• Hoe schatten we de resultaten op waarde?• In welke context bezien we de resultaten?
Beïnvloeden	<ul style="list-style-type: none">• Wie verricht de meting?• Wie beslist over alle bovengenoemde vragen?• Wie wordt er middels de cijfers in positie gebracht?

Figuur 2. Vijf politieke en psychologische dimensies van de praktijk van tellen.

5 Gewichtige getallen: van wat telt, naar wie telt

5.1 Wie telt, telt mee

Het ontleden van getallen, het ‘afpellen’ van de verschillende laagjes van de praktijk van tellen, brengt ons van het ‘wat’ uiteindelijk bij het ‘wie’ van tellen. De praktijk van tellen plaatst degene die een telling uitvoert, in een zekere machtspositie ten opzichte van anderen, die niet tellen maar wel iets van die telling vinden. Daarmee gaat tellen, tenslotte, óók over de verhouding tussen actoren, en in beleid en besluitvorming meer specifiek over de verhouding tussen burgers en bestuur.

Tellen tussen burgers en bestuur

Mobiel bereik in het buitengebied

Eind 2017 besluit het Agentschap Telecom een aantal extra metingen te doen in Noord-Nederland, nadat er veel klachten binnenkomen over de bereikbaarheid van 112. Het Agentschap voert een aantal testen uit in de landelijke gebieden door met een auto met meetapparatuur door het gebied te rijden, waarbij om de paar seconden automatisch naar de centrale wordt gebeld. Het resultaat is volgens de gestelde norm uitstekend. In 1522 van de 1528 telefoontjes wordt verbinding gemaakt met de centrale, dat is 99,6% dekkinggraad, en van die telefoontjes wordt in 96,6% van de gevallen zelfs binnen 6-10 seconden contact gemaakt. Burgers halen echter hun schouders op bij de resultaten, zij ervaren de mobiele bereikbaarheid wel degelijk als een probleem. Hun zorg schuilt voornamelijk in eigen ervaringen met de mobiele bereikbaarheid in het buitengebied die niet positief zijn. In het verlengde daarvan worden ook vraagtekens geplaatst bij de door het Agentschap gehouden metingen: want waar is precies gemeten (enkel op de weg vanuit de auto of ook in het bos), door wie is dat gedaan en met welke apparatuur, en hoewel 99,6% dekkinggraad goed klinkt, blijft de vraag voor burgers waarom dat geen 100% is (want als er in het bos een ongeluk gebeurt kan je niet eerst een paar honderd meter naar de autoweg lopen om daar 112 te bellen).

Dit voorbeeld van het Agentschap Telecom is een van de vele voorbeelden waarbij de discussie over de cijfers, over de modellen en de wijze van berekenen, pas losbarst nadat de metingen zijn gedaan. Op basis van eigen ervaringen, en eigen belangen, trekken burgers de betrouwbaarheid van de metingen in twijfel en uiten zij kritiek op het *wat, waar, hoe* en *wanneer* van de meting. Zij plaatsen tegenover de cijfers de eigen verhalen en gevoelens, die in dit geval niet goed met elkaar te rijmen zijn, waardoor de legitimiteit van de telling van het Agentschap onder druk komt te staan.

Het is een patroon dat op meerdere plekken zichtbaar is: de overheid die telt, en burgers of andere partijen die de telling in twijfel trekken. Vooral nog concentreerden we ons in dit essay nog vooral op het perspectief van de overheid, en op de relevantie van tellen in beleid en besluitvorming of in de politieke arena. Maar hier zien we dat de praktijk van tellen ook relevant is in de verhouding tussen burgers en bestuur, en dan wordt ineens de vraag *wie* er telt, en *van wie* de cijfers zijn, belangrijk onderwerp van gesprek. Het lijkt er in eerste instantie op dat die verhouding wordt bepaald door vaststaande rollen: de overheid die telt, meet en registreert, en de burger die met die cijfers wordt geconfronteerd. Burgers vinden misschien wel iets van die cijfers, maar dat is in de beleids- en besluitvormingsprocessen van de overheid niet zomaar van invloed (“de cijfers laten immers zien hoe het echt zit”). Toch zien we steeds vaker voorbeelden waar burgers het daar niet bij laten zitten, en ook zelf aan het tellen slaan.

Een voorbeeld dat dit mooi illustreert is dat van de Groninger Bodem Beweging, een groep burgers die zich in 2009 verenigt naar aanleiding van een reeks aardbevingen. Deze aardbevingen zijn het gevolg van de gaswinning in het Groninger gasveld, en hoewel er al meer dan veertig jaar gaswinning in het gebied plaatsvindt, ervaren burgers deze in vergelijking met eerdere aardbevingen als zwaarder. Uit onderzoek van onder meer de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), die de boringen uitvoert, blijkt echter dat dit niet het geval is. Ondanks de zichtbare schade, blijft de NAM bij haar punt (en metingen), en gaat ze keer op keer de (juridische) strijd aan met getroffen burgers over de vraag of de schade ook daadwerkelijk het gevolg is van aardbevingen. Het leidt bij betrokken burgers tot veel onbegrip en onvrede en uiteindelijk tot de oprichting van het platform Open Seismisch Sensor Grid (OSSG), waar burgers in samenwerking met zeven Groningse bedrijven zelf metingen uitvoeren met een netwerk van duizenden sensoren. Doel van het platform is om een onafhankelijk en objectief meetinstrument te creëren zodat burgers hun verhalen ook kunnen onderbouwen met ‘harde’ gegevens.

Het voorbeeld van de Groninger Bodem Beweging laat treffend zien hoe dit tot ingewikkelde discussies leidt. Na het verzamelen van eigen gegevens door de Groninger Bodem Beweging ontstaat er namelijk een ingewikkelde discussie over hoe de verzamelde gegevens van de burgerbeweging zich verhouden tot die van de NAM en wat klopt en nu eigenlijk écht waar is. De Groninger Bodem Beweging is daarin niet uniek. Er zijn vele voorbeelden te vinden waar burgers het heft in eigen hand nemen en zelf gegevens verzamelen door metingen uit te voeren. Denk aan burgers die zelf de luchtkwaliteit in hun wijk meten, met daarvoor speciaal aangeschafte filterapparatuur, of buurtbewoners die het aantal passerende auto's op zogeheten 'sluiproutes' turven om de ervaren problematiek ervan aan te tonen. En enkele jaren geleden was er bijvoorbeeld de kwestie rond geluidsoverlast bij Schiphol, waar burgers klaagden over het lawaai van overkomende vliegtuigen. In eerste instantie werden deze klachten van tafel geveegd door de rechter omdat volgens de modellen van de overheid dit niet zo zou kunnen zijn. Daar kwam een einde aan toen burgers hun eigen metingen gingen voorleggen aan de rechter en deze belangrijker werden geacht dan de op basis van modellen berekende geluidsoverlast door de overheid. Wat bleek, er was in de berekeningen geen rekening gehouden met vliegtuigen die vanwege de toenemende drukte in de lucht niet alleen steeds vaker langer in de lucht rond Schiphol 'hangen', maar ook vaker moeten afwijken van de uitgestippelde route. Een soortgelijke kwestie doet zich nu voor rond de uitbreiding van Lelystad Airport, waar burgers de berekeningen van het aantal vliegbewegingen, de hoogte van de overkomende vliegtuigen en de geschetste stijg- en daalroutes in twijfel trekken.

Een strijd via cijfers

Deze ontwikkeling, waarbij burgers steeds vaker ook zelf actief gaan tellen, laat zien hoe, in een context van betwiste kennis, ook de vraag wie er telt, en van wie de cijfers zijn, als kernvraag op tafel komt te liggen. In die context van betwiste kennis houden overheden zich steeds bewuster bezig met de vraag hoe zij hun beleidskeuzes kunnen onderbouwen met kwantitatieve gegevens vanuit de idee van evidence based beleid, maar het is niet zomaar als vanzelfsprekend aan te nemen dat burgers en bedrijven hier ook op vertrouwen. Sterker nog, het kan zomaar leiden tot een strijd om wat nu eigenlijk echt de waarheid is, waarbij burgers en bedrijven zich beroepen op 'alternatieve feiten': gegevens die zij halen uit eigen analyses of door andere partijen hebben verkregen.

De overheid is dus zeker niet de enige actor die telt. Ook burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties doen dit (in toenemende mate). Voor een deel omdat zij de professionaliteit maar ook objectiviteit van de verantwoordelijke overheidsinstantie in twijfel trekken, maar ook vanuit de gedachte dat zij dit zelf minstens net zo goed en eigenlijk nog wel beter kunnen. Zo ontstaat er als het ware een strijd om 'de waarheid'. En in een dergelijke strijd is het niet vanzelfsprekend dat de overheid daarbij aan het langste eind zal trekken (zie Schram et al., 2018). Zeker ook omdat de discussie niet langer kan worden afgedaan als een strijd van professionals (de overheid) tegenover non-professionals (burgers). De betrokken burgers kunnen hun zintuigelijke waarnemingen, die in eerste instantie nog als subjectief konden worden afgedaan, nu ook onderbouwen met objectieve(re) bevindingen via meetapparatuur. Zo ontstaat er ineens een strijd, niet alleen over, maar ook via cijfers; het gaat niet alleen om de vraag wat de verschillende cijfers zeggen maar ook hoe de cijfers van de overheid zich verhouden tot die van andere partijen zoals burgers en bedrijven. Als het gaat om het gebruik van cijfers in beleid geldt dus dat 'wie telt, telt mee', in de even mooie als dubbelzinnige betekenis ervan.

5.2 Delen is vermenigvuldigen

Op zoek naar een proces van joint factfinding

De constatering dat er soms meerdere partijen aan het tellen slaan, en de strijd niet alleen over de cijfers, maar ook via verschillende cijfers wordt gevoerd, lijkt in eerste instantie problematisch. En in veel gevallen is dat ook buitengewoon ingewikkeld, omdat verschillende actoren, beiden met verschillende cijfers in de hand, andere narratieve strategieën inzetten om hun gelijk te halen. Er zit echter ook een meer hoopvolle kant aan vast. Cijfers hoeven niet altijd met elkaar te conflicteren, maar kunnen elkaar ook versterken – juist als het cijfers betreft die door burgers zijn verzameld. Denk bijvoorbeeld aan overheden die burgers inschakelen om ervaringen met geleverde diensten op te halen, zoals klantvriendelijkheid, waardering van verleende zorg of over ervaringen met beleid. Dit is een zeer lichte vorm van betrokkenheid, maar wel een waarbij de ervaringen van burgers worden benut om overheidshandelen te beoordelen. En er zijn ook al vele voorbeelden van stevigere varianten van burgerbetrokkenheid, bijvoorbeeld in de vorm van een 'burgerschouw', of door de organisatie van een hackaton waarin burgers aan de slag gaan met allerlei datasets om op een creatieve manier tot nieuwe oplossingen te komen voor maatschappelijke problemen. Een mooi voorbeeld dat ook in deze categorie past is dat van

digitaal collectief Bellingcat, dat op basis van openbare digitale bronnen onderzoek verricht. Wat het officiële onderzoeksteam naar de aanslag op de vlucht MH17 lange tijd niet kon achterhalen, namelijk de herkomst van de Buk-raket waarmee de MH17-vlucht mee werd neergehaald, lukte Bellingcat dat wel én sneller. Uiteindelijk bleken de conclusies ook overeen te komen: de raket was afkomstig van de 53^{ste} brigade van het Russische leger uit Koersk.

Onderzoeksgegevens van burgers staan dus niet per definitie op gespannen voet met gegevens van de overheid, maar kunnen ook dienen als waardevolle, aanvullende informatie. Cijfers hoeven in de relatie tussen burgers en bestuur dan ook niet noodzakelijk een bron te zijn van conflict. De waarde van cijfers neemt toe wanneer die niet óf van de overheid, óf van de burger zijn, maar wanneer burgers al veel eerder worden betrokken in het proces van factfinding. Discussie over de cijfers hoeft dan niet pas achteraf te ontstaan, maar discussie kan vooraf plaatsvinden – bij de bepaling dat iets de moeite van het tellen waard is, wat er precies geteld gaat worden, hoe dat gebeurt, welke waarde daaraan wordt toegekend en hoe er doorwerking is te realiseren (benoemen, begrenzen, berekenen, beoordelen en beïnvloeden). Er ontstaat dan een proces van **joint factfinding**, waarbij ook burgers meepraten in de afweging wat er wel niet mee telt, of waarbij burgers zelfs expliciet óók een rol vervullen bij de verzameling van data. Het *delen* van het eigenaarschap of initiatief in de praktijk van tellen, leidt dan tot *vermenigvuldiging* van de waarde van de telling, en versterkt daarmee de ruimte en waarde van cijfers om tot legitieme beleidsopties te komen.

Participatief tellen en vertellen

De idee van joint factfinding is overigens geen vergezicht, maar vindt ‘gewoon’ al plaats in de dagelijkse praktijk. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten die burgers inzetten als visitatiecommissie, rekenkamers die gebruik maken van de bevindingen van zogeheten ‘armchair auditors’ en ziekenhuizen die ‘mystery guests’ inzetten om de dienstverlening onder de loep te nemen. Als we de vijf dimensies van tellen langslopen (benoemen, begrenzen, berekenen, beoordelen en beïnvloeden) zien we dat joint factfinding hier dan ook de nodige mogelijkheden biedt. Over het algemeen geldt dat op dit gebied het *benoemen* en *begrenzen* van kwesties vaak al best goed lukt: overheden die samen met burgers bepalen wat ze van belang vinden en wat niet. Dit sluit ook aan bij de idee van realisatie van maatschappelijke meerwaarde, waar de belangen van overheid en gemeenschap grotendeels overeenkomen, zoals goede zorg, passend onderwijs, grote werkgelegen-

heid en veilige woonomgeving. Bij het *berekenen* wordt het interessanter, omdat hier geldt dat het niet zo vanzelfsprekend is dat burgers actief met overheden samenwerken. Dit biedt echter wel potentieel omdat burgers een bepaalde vorm van deskundigheid kunnen aanwenden waar overheden niet over beschikken: ervaringsdeskundigheid. Burgers hebben vaak jarenlange ervaring met de wijze waarop beleid in de praktijk uitwerkt en al dan niet effect sorteert. Dit maakt dat ze naar andere aspecten kijken, andere vragen stellen en andere accenten leggen (zie Schram et al., 2018). Hun metingen en tellingen op basis van ervaringsdeskundigheid zien er daardoor vaak ook net anders uit en vormen daardoor een waardevolle toevoeging aan de professionele kennis en kunde van de overheid. De wijze waarop burgers berekenen ligt daarmee in lijn met de wijze waarop zij ook *beoordelen*. Vanuit hun andere positie, als afnemer en ontvanger van beleid, kennen zij andere waarde toe aan cijfers. Waar overheden veelal praten over cijfers in termen van effectiviteit en efficiëntie en als onderliggende vraag of gedaan is wat is afgesproken, kijken burgers veel meer naar wat de maatschappelijke impact is van beleid: hoe werkt beleid door in de praktijk? Op basis van die andersoortige berekening kennen zij daar ook een andere waarde én weging aan toe. En doordat burgers dan ook een rol pakken of krijgen in de praktijk van tellen, komen zij ook in een positie terecht waarin zij in staat zijn om te *beïnvloeden*. Ook burgers kunnen (eigen) cijfers inbrengen in het debat, daarmee een specifieke achterban mobiliseren en cijfers via bijvoorbeeld sociale media snel en wijd verspreiden, waardoor een andere dynamiek ontstaat en ook deze cijfers een rol krijgen in beleid en besluitvorming.

Een dergelijk proces van joint factfinding, waarbij veel meer gezamenlijk met burgers wordt opgetrokken, vergroot de legitimiteit van cijfers die in het debat worden opgevoerd, en kan zodoende ook bijdragen aan meer evenwichtige besluitvorming en het vertrouwen in de overheid. Het brengt bovendien ook de burger meer in positie. Sociologe Evelyn Ruppert (2018) spreekt in dit verband over burgers die niet slechts passieve ‘actanten’ zijn, maar in beweging komen als ‘data citizens’. Burgers die niet alleen observeren, maar ook interveniëren en zelf actieonderzoek verrichten. Dat opent mogelijkheden, om te zoeken naar en experimenteren met vormen van participatie, wat Ruppert mooi verwoordt als ‘Collaboratory’, co-laboratory’: plekken waar burgers bestaande probleemdefinities overstijgen en verrijken, bestaande routines doorbreken en nieuwe tellingen maken, of bestaande tellingen in een ander daglicht plaatsen. Zo ontstaan ‘alternatieve feiten’, niet in de betekenis van onwaarden, maar veel meer in de betekenis van

andere perspectieven, die een plaats kunnen krijgen naast het bestaande. Een participatief proces van tellen, en van vertellen, kan zo optellen tot een meer waardevolle en legitieme positie van cijfers in beleid.

5.3 *Slotsom: tellen is vertellen*

Met deze laatste constatering over een gezamenlijk proces van tellen, komen we bij de slotsom van dit essay. In onze zoektocht naar ‘gevoel voor getallen’ kwamen we in de eerste plaats terecht in de complexe context waarin cijfers een rol spelen. Een kennislandschap waar verscheidene, paradoxale ontwikkelingen gaande zijn die enerzijds cijfers op een voetstuk plaatsen, en anderzijds cijfers juist ter discussie stellen. Vanuit een sterke behoefte aan evidence in beleid, maar ook als mechanisme om meningsverschillen te beslechten rond zeer ingewikkelde vraagstukken waarvoor per definitie geldt dat we niet over alle diepgaande kennis beschikken. Een beroep doen op cijfers is dan een manier om, in een context van onzekerheid en ambiguïteit, een gecomprimeerde vorm van informatie-overdracht te laten plaatsvinden. Rekenen (of tellen, calculeren, modelleren) gaat dan naast ‘redeneren’ een belangrijke plaats innemen in het besluitvormingsproces (Van Twist, 2018). De gedachte daarbij is vaak dat het tellen aan het vertellen voorafgaat, en dat cijfers ten diepste voor zichzelf spreken maar betekenis krijgen in de verhalen die vervolgens met die cijfers worden verteld. Cijfers vormen dan de ruwe data waar je altijd op kan terugvallen.

Een iets nadere analyse laat echter zien hoe cijfers juist ook voortkomen uit de verhalen die men ermee wil vertellen. Vanuit dat perspectief is tellen alleen mogelijk nadat er een onderscheid is gemaakt of een ordening is aangebracht, die richting geeft voor wat er geteld moet worden. Cijfers zijn dan niet gewoon objectieve, ruwe data, maar het resultaat van waardegeladen keuzes. Deze omkering laat zien hoe tellen en vertellen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Tellen heeft inherent een element van vertellen in zich, en vertellingen op hun beurt maken weer nieuwe tellingen mogelijk.

Via dat samenspel van tellen en vertellen kwamen we vervolgens op de onderliggende mechanismen van politiek en psychologie van tellen die heel bepalend zijn in de praktijk van tellen, en de verschillende ‘lagen’ of dimensies waarin die mechanismen tot uiting komen. Deze mechanismen geven ons inzicht in de vloeibaarheid van cijfers, en de ruimte die er is om cijfers strategisch in te zetten in beleid- en besluitvorming. Het wijst ons

op de vele kleine en grotere, bewuste en onbewuste keuzes die aan de totstandkoming van cijfers vooraf gaan, en die van invloed zijn op de wijze waarop we cijfers beoordelen en interpreteren. Daaruit volgt ook de vraag wat de legitimiteit is van de getallen die worden gebruikt, en in dat kader vooral ook de vraag van wie die getallen zijn: wie telt? Het gaat dan niet meer zozeer over de cijfers zelf, maar over de verhouding tussen burger en bestuur, waarbinnen die cijfers tot stand komen.

Geen eindpunt, maar een startpunt

In eerste instantie wekt dit essay wellicht de suggestie cijfers te willen 'ontmaskeren', door cijfers, en het gebruik ervan, op verschillende niveaus te problematiseren. Dat is echter geenszins onze opzet. Met dit essay hebben we, werkendeweg, de werking van cijfers in beleid als het ware laagje voor laagje ontleed, om ons inzicht te vergroten over hoe cijfers werken. Want cijfers vervullen wel degelijk een cruciale rol in het openbaar bestuur, en zijn een belangrijk instrument om juist bij complexe vraagstukken en in situaties waar veel tegenstrijdige belangen spelen, orde te scheppen en richting te geven. We moeten cijfers dan ook niet enkel zien als hindernis, maar ook als hulpmiddel om verschillende actoren bijeen te brengen en consensus te bereiken over een vraagstuk, waardoor actie mogelijk wordt. Het ontwikkelen van meer gevoel voor getallen, en het vergroten van inzicht in de mechanismen en dimensies die daarbij aan de orde zijn, helpt dan echter wel om de 'geheimtaal' van cijfers te kunnen ontcijferen en te snappen hoe cijfers worden ingezet. En bovendien ook om te doorzien wie ermee in positie wordt gebracht.

Vanuit dit besef over de praktijk van tellen, ontstaat ook ruimte, zowel voor bestuurders en beleidsmakers als voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, om kritisch na te denken over hoe de praktijk van tellen in het eigen domein aan de orde is, en hoe die ook te verrijken is door bijvoorbeeld herpositionering van cijfers in het beleidsproces. Voorbij de poging om door middel van factfinding het beter te doen, naar een poging om in een proces van joint factfinding gezamenlijk datgene te doen wat ertoe doet en te komen tot zorgvuldig afgewogen, gewichtige getallen – als startpunt voor een constructief beleidsvormingsproces.

Dit essay is dan ook vooral bedoeld als een startpunt. Een verkenning van de krachtige, verbindende en soms ook misleidende rol van cijfers in beleid, die meer reliëf geeft aan ons beeld van de praktijk van cijferen, van tellen én vertellen, als onderdeel van professionele praktijken in en rond het openbaar bestuur – en die aanleiding geeft tot verdere reflectie.

Literatuur

- Bou-Raad, G. (2000). Internal Auditors and a Value-added Approach. The New Business Regime. *Managerial Auditing Journal*, 15(4), p. 182-186.
- Bressers, D., P. Frissen en M. van der Steen (2016). *Zien, lezen, helpen. Over het bereiken van jongeren buiten beeld*. Den Haag: NSOB.
- Brody, R. G. en D. J. Lowe (2000). The New Role of the Internal Auditor: Implications for Internal Objectivity. *International Journal of Auditing*, 4, p. 169-176.
- Commissie Basisregistratie Personen (2018). *Niet te stoppen. Onderzoeksrapport over de aansturing en besluitvorming omtrent de operatie Basisregistratie Personen (BRP)*. Den Haag: Commissie BRP.
- Denis, J.L., A. Langley en L. Rouleau (2006). The power of numbers in strategizing. *Strategic Organization*, 4(4), p. 349-377.
- Feitsma, J.N.P. (2018). Brokering behaviour change: the work of behavioural insights experts in government. *Policy & Politics*, DOI: <https://doi.org/10.1332/030557318X15174915040678>.
- Flyvbjerg, B. (2010). *Making social science matter: why social inquiry fail and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frissen, P. (2016). *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie*. Amsterdam: Boom Uitgevers & Paul Frissen.
- Funtowicz, S.O. en J. R. Ravetz (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), p. 739-755.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Hood, C. (2012). Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug: Two Hypothesis. *Public Administration Review*, 72(1), p. 85-92.
- Houtman, D. (2011). Wetenschap, ook maar een mening? In: Veldheer, V. (eds.). *De gevolgen van 'fact-free politics' voor beleid en onderzoek*. Den Haag: SCP.
- Huff, D. (1957). *How to lie with statistics*. New York: W.W. Norton & Company.
- In 't Veld, R.J. (2010). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Jong, I. de, E. Cartens, M. van Twist en M. van der Steen (2017). *Vertellen, meetellen, aftellen. De World Expo Rotterdam 2025*. Den Haag: NSOB.
- Jong, I. de, J. Scherpenisse, M. van Twist, J. Schram en B. Staffhorst (2016). *Speltechnieken in beleid. Een verkenning van gamification in de woningmarkt*. Den Haag: NSOB.

- Kahneman, D. (2011). *Thinking fast, thinking slow*. Macmillan Publishers.
- Kunseler, E.M. en W. Tuinstra (2017). Navigating the authority paradox: Practising objectivity in environmental expertise. *Environmental Science & Policy*, 67, p. 1-7.
- Kunseler, E.M. (2017). *Government expert organisation in-between logics. Practicing participatory knowledge production at the PBL Netherlands Environmental Assessment Agency*. Dissertatie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Maasen, S. en P. Weingart (2005). *Democratization of expertise? Exploring novel forms of scientific advice in political decision-making*. *Sociology of the sciences*. Dordrecht: Springer.
- McGann J.G. en R.K. Weaver (2000). *Think tanks & civil societies*. New Brunswick (USA)/London: Transaction Publishers.
- Nutley, S., I. Walter en H.T.O. Davies (2013). From knowing to doing: a framework for understanding the evidence-into-practice agenda. *Evaluation*, 9 (2), p. 125-148.
- OECD (2016). *What works: Towards Evidence Informed Policy Making*. Issues paper, Public Governance Seminar 16 November 2016.
- O'Neal, C. (2016). *Weapons of Mass Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: Crown Publishers.
- Ostaijen, M. van en P. Scholten (2016). The politics of numbers. Framing intra-EU migrants in the Netherlands. *Critical Policy Studies*, p. 1-26.
- Porter, T.M. (1995). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. New Jersey: Princeton University Press.
- Power, M. (1999). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Prasser, S. (2006). *Providing advice to government*. Papers on Parliament (Canberra: senate of Australia).
- Rein, M. en D. A. Schön (1977). Problem setting in policy research. In: Carol H. Weiss, ed. *Using social research in public policy making*. P. 235-251. Lexington: Lexington Books.
- Rittel, H.W. en M.M. Weber (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), p. 155-169.
- Rouw, R. (2011). *Gevoel voor bewijs. Naar vloeiende verbindingen tussen kennis en beleid*. Den Haag: NSOB.
- Ruppert, E. (2018). *Sociotechnical Imaginaries of Different Data Futures. An experiment in citizen data*. 3^{de} Van Doornelezing, 14 juni 2018. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Scherpenisse, J., I. de Jong en M. van Twist (2017). *Beweging brengen in de bouw. Stroomversnelling als innovatiemethode*. Den Haag: NSOB.

- Schram, J.M., M. van Twist en M. van der Steen (2018). *Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording*. Den Haag: NSOB.
- Scott, J. C. (1988). *Seeing like a state*. Londen: Yale University Press.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. Revised Edition. New York/Londen: W.W. Norton & Company.
- Thaler, R. en C. Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. Londen: Penguin Books.
- Tversky, A. en D. Kahneman (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science (New York)*, 185(4157), p. 1124-1131.
- Twist, M. van (2018). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Nog te verschijnen.

Eindnoten

- ¹ De term 'quantified self' werd in 2007 geïntroduceerd door Gary Wolf en Kevin Kelly, beiden destijds editors van het Amerikaanse technologie-tijdschrift Wired. Zij zijn oprichters van de organisatie Quantified Self Labs en aanvoerders van een wereldwijde 'Quantified Self beweging' (QS). Gary Wolf is nu visiting professor aan het Instituut voor Communicatie, Media en IT aan de Hanzehogeschool Groningen.
- ² In 2006 stelde de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (rvz) dat een behandeling niet meer dan 80.000 euro per qaly zou mogen kosten. 20.000 euro per qaly wordt gezien als kosteneffectief voor een preventieve interventie. Zie: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2007). *Rechtvaardige en duurzame zorg*. Advies uitgebracht door de rvz aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- ³ Zie voor een nadere reflectie op het begrip evidence based beleid en op de vraag hoe kennis en beleid zich tot elkaar verhouden, het essay 'Gevoel voor bewijs', van Rien Rouw (2011), verschenen in de Atelierreeks van de nsob, en het boek 'Kennisdemocratie' van Roel in 't Veld (2010).
- ⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/28/europees-onderzoek-sporten-op-kunstgraskorrels-is-veilig-a1548080>.
- ⁵ <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/tijdljn-gevaarlijk-spel>.
- ⁶ <https://nos.nl/artikel/2223546-amerikaans-onderzoek-kunstgraskorrels-veroorzaken-geen-kanker.html>.
- ⁷ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bevolkingsonderzoek-door-universitaire-ziekenhuizen-bevat-vaak-missers~bca8a81c/>.
- ⁸ <https://nos.nl/artikel/2238263-rivm-op-termijn-mogelijk-tientallen-doden-door-missen-hpv-vaccinatie.html>.
- ⁹ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/-we-zijn-de-waarheid-uit-het-oog-verloren--b3beeobo/>.
- ¹⁰ <https://www.referendumanalysis.eu/eu-referendum-analysis-2016/section-8-voters/campaign-frames-in-the-brexit-referendum/>.
- ¹¹ <https://fd.nl/opinie/1175705/sorry-het-gaat-beter>.
- ¹² <https://www.destentor.nl/lleystad-airport/wat-hebben-we-geleerd-van-de-belevingsvlucht-voor-lleystad-airport~afbae45d/>.
- ¹³ Voor een nadere reflectie op de beleidsdoelstelling om 'onzichtbare jongeren' weer in beeld te brengen, zie het essay 'Zien, lezen, helpen. Over het bereiken van jongeren buiten beeld', van de nsob denktank (Bressers et al., 2016).

- ¹⁴ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ingebouwde-aannamen-in-algoritmes-houden-sociale-ongelijkheden-in-stand~b769c9de/>.
- ¹⁵ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/14/ook-salarisverhoging-voor-docenten-voortgezet-onderwijs-a1606610>.
- ¹⁶ <https://www.trouw.nl/home/meer-loon-voor-leraren-maar-het-protest-gaat-door-af1d8fc5/>.
- ¹⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/13/flinke-daling-aantal-studenten-die-maximaal-lenen-door-aanpak-overheid-a1417117>.
- ¹⁸ <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/nahet-onderwijs/nieuwe-voortijdig-schoolverlaters>.
- ¹⁹ Jongeren worden tot hun 23^{ste} actief gestimuleerd een kwalificatie te behalen, en vallen onder de Wet Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten.
- ²⁰ <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/nahet-onderwijs/nieuwe-voortijdig-schoolverlaters/landelijk-vsv-nieuw>.

Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

NSOB ■ ■ ■



NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl