



ESSAYBUNDEL

Wetenschap en overheidsbeleid

EEN SPANNINGSVOLLE RELATIE

REDACTIE:

Frank van Ommeren

Daan Roovers

Pieter de Jong

Bart Coster

Boombestuurskunde

De aanpak van de coronacrisis vestigt onze aandacht op nieuw op een klassiek vraagstuk: de relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid. Lange tijd leunde het kabinet sterk op de adviezen van het *Outbreak Management Team*, waarin vooral medische wetenschappers zitting hebben. Maar hoe verhoudt dit zich tot het primaat van de politiek?

In deze essaybundel schrijven gerenommeerde auteurs, waaronder Jet Bussemaker, Wim Derksen en Huub Dijkstra, vanuit de werelden van wetenschap, politiek en het snijvlak daartussen over dit onderwerp. De essays variëren van theoretische beschouwingen over de wenselijkheid van empirisch onderbouwde wetgeving en de verschillen tussen de werelden van wetenschap en politiek, tot concrete verslagen van het samenspel tussen beleid en wetenschap in bijvoorbeeld een staatscommissie, en aanbevelingen om dit samenspel beter vorm te geven, zoals via experimenteerwetgeving.

Wetenschap en overheidsbeleid is interessant voor zowel wetenschappers die zich regelmatig bewegen in de wereld van politiek en beleid, als voor beleidsmedewerkers en politici die in hun werk te maken hebben met wetenschappelijk onderzoek. De auteurs hopen dat deze bundel hen helpt hun rol in dit samenspel te vinden en bewuster in te vullen.

Frank van Ommeren is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. **Daan Roovers** is programmamaker, filosoof en docent aan de Universiteit van Amsterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Beiden zijn lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), waar **Pieter de Jong** en **Bart Coster** werkzaam zijn als adviseurs. De ROB adviseert regering en parlement over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies.

ISBN 978-94-6236-262-8



9 789462 362628 >

ROB
RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Boombestuurskunde

Wetenschap en overheidsbeleid

WETENSCHAP EN OVERHEIDSBELEID

EEN SPANNINGSVOLLE RELATIE

Onder redactie van:
FRANK VAN OMMEREN
DAAN ROOVERS
PIETER DE JONG
BART COSTER

Boom bestuurskunde
Den Haag
2022

Omslagontwerp & opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2022 Frank van Ommeren, Daan Roovers, Pieter de Jong en Bart Coster | Boom
bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-262-8

ISBN 978-90-5189-206-2 (e-book)

NUR 741

www.boombestuurskunde.nl

TEN GELEIDE

Adviescolleges als de Raad voor het Openbaar Bestuur werken op het kruispunt van kennis en beleid; ze bestaan zelf ook uit zowel wetenschappers als mensen uit de praktijk. Ze proberen actuele wetenschappelijke inzichten te verwerken in hun strategische advisering aan regering en parlement. Als geen ander weten adviesraden daarom dat kennis en beleid – of politiek en wetenschap – in een complexe verhouding tot elkaar staan en tegelijkertijd ook niet zonder elkaar kunnen. Een goed onderbouwd advies is *mede* gebaseerd op de laatste inzichten vanuit de wetenschap. Tegelijk geeft de uitkomst van wetenschappelijk onderzoek nooit een duidelijke, eenduidige richting aan. Politiek en beleid kunnen zich dus nooit volledig verbergen achter de rug van de wetenschap.

Die complexe relatie tussen kennis en beleid werd heel zichtbaar tijdens de coronacrisis. Zeker tijdens de eerste maanden leek het kabinet voor zijn besluitvorming volledig te leunen op de adviezen van het zogenoemde *Outbreak Management Team*, waarin vooral medische wetenschappers zitting hebben. Premier Rutte voelde aanvankelijk geen enkele schroom om sommige beleidskeuzes te verdedigen met het argument dat de wetenschappers hem dit adviseerden. Na verloop van tijd begon die prominente positie van een groep adviseurs te knellen. Hoe zat het met het politiek primaat? En als de politiek ogenschijnlijk klakkeloos de adviezen van een onzichtbare groep wetenschappers volgde, hoe moest de politieke verantwoording dan worden georganiseerd?

Een van de redenen dat de politiek zich niet volledig achter wetenschap kan verschuilen is dat wetenschappelijke kennis nooit statisch is en volledig vaststaat. Wetenschappelijk onderzoek is een doorlopend proces van hypothesen opstellen en vervolgens falsificeren. Telkens kunnen onderzoeken weer tot nieuwe inzichten en kennis leiden die dan weer voorlopig het uitgangspunt vormen, totdat ook die weer door volgend onderzoek gefalsificeerd worden. Tijdens de coronacrisis hebben we verschillende keren gezien dat de wetenschap eerder ingenomen standpunten moest bijstellen, bijvoorbeeld over mondkapjes en het belang van luchtverversing om de kans op besmetting te verminderen. In de academische context is verandering van standpunt een essentieel element van kennisvergarig, terwijl dat in de politieke realiteit vaak wordt gezien als gebrek aan standvastigheid dat het vertrouwen kan schaden.

Wanneer je de politieke spelregels toepast op de wetenschappelijke praktijk, ontstaat een ernstig misverstand. Je zou er een voorlopig wetenschappelijke consensus mee kunnen wegzetten als 'ook maar een standpunt' dat voor ieder ander kan worden ingewisseld. En dat is precies wat we tijdens de coronacrisis hebben gezien. Door de grote (media-)aandacht voor alles wat met corona te maken had, ontstond een enorme rolverwarring. Wetenschappers werd gevraagd naar hun oordeel over politieke keuzes, terwijl politici werden geacht hun beleid volledig te kunnen baseren op wetenschappelijke (meestal: medische) inzichten. Het publieke debat werd aldus een verwarrende kakofonie waarin het onderscheid tussen kennis en beleid niet meer herkenbaar was. Het is onze indruk dat die verwarring de wetenschap geen goed heeft gedaan. Publieke twijfel over wetenschappelijke inzichten is van alle tijden, maar de coronacrisis heeft – onder enthousiaste aanmoediging van sociale media – de scepsis over het belang van goede wetenschap een flinke impuls gegeven.

Een tweede reden dat de politiek zich niet oneindig kon blijven verschuilen achter kennis en wetenschap is dat wetenschappelijke kennis nooit eenduidig is. Medische inzichten over de mate van besmettelijkheid van een virus kunnen in de richting wijzen van het belang van een lockdown, terwijl de sociaalpsychologische of economische kennis tegelijkertijd het belang van een open samenleving benadrukt. Er is geen wetenschapper die tussen deze twee conflicterende inzichten een op wetenschappelijk onderzoek gebaseerd salomonsoordeel kan vellen. Het gaat hier om het afwegen van meerdere belangen en botsende waarden, en het is de politiek die daar een keuze tussen moet maken. Hier bestaat vaak geen objectief vast te stellen ‘goed’ besluit. Hier dienen uiteenlopende politieke standpunten flink te botsen en via democratische besluitvorming gepacificeerd te worden.

Hoezeer de verhouding tussen kennis en beleid een actueel thema is, is ons gebleken toen de Raad voor het Openbaar Bestuur in het begin van 2021 – dus nog volop tijdens de coronacrisis – besloot om een essaybundel samen te stellen waarin hij die complexe relatie centraal wilde stellen. Het plan was om de bundel uit tien verhalen van mensen uit wetenschap en beleid en op het kruispunt van die twee te laten bestaan. Om tot die tien stukken te komen deden we bij meer dan tien mensen een verzoek in de veronderstelling dat niet alle mensen wilden of vanwege drukte zouden kunnen meewerken. Dat bleek een misvatting. De meeste verzoeken kregen een positieve reactie en sommige auteurs tipten de redacteurs van de bundel op andere potentiële scribenten die in deze bundel niet mochten ontbreken. U houdt het resultaat in uw hand: een omvangrijke verzameling van ideeën en ervaringen over hoe politiek en wetenschap zich tot elkaar verhouden en hebben te verhouden. Wij zijn de auteurs zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan deze bundel.

U zult in de bundel verschillende en soms zelfs botsende inzichten tegenkomen. Zo ontstaat nieuwe kennis en wijsheid. Maar er is ook duidelijk een gemeenschappelijke noemer herkenbaar: hoe diffuus en ingewikkeld kennis en beleid zich tot elkaar ook mogen verhouden, goed beleid kan niet zonder kennis. We hopen dat deze bundel bijdraagt aan de verwerving van nieuwe kennis en inzichten over hoe politiek en wetenschap zich tot elkaar moeten verhouden.



Han Polman
Voorzitter
Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur

INHOUD

TEN GELEIDE	5
I	
1 DE SPANNINGSVOLLE RELATIE TUSSEN WETENSCHAP EN OVERHEIDSBELEID	13
<i>Pieter de Jong, Bart Coster, Frank van Ommeren & Daan Roovers</i>	
2	
1 ALGEMENE BESCHOUWINGEN	39
2 COMPLEXITEIT, VERBEELDINGSKRACHT EN DE KUNST VAN HET COMPROMIS	41
<i>Huub Dijstelbloem</i>	
3	
WETENSCHAPPELIJK ONDERBOUWDE WETGEVING, DAT SPREEKT	53
<i>Gert Jan Veerman</i>	
4	
TELLEN, VERTELLEN EN ONTWERPEN	67
<i>Frans Brom, Josta de Hoog, Ruth Mampuys & Corien Prins</i>	
5	
KENNIS IS KEY, MAAR WETEN IS NOG NIET WILLEN	85
<i>Hans Brug</i>	
II	
BELEID EN WETENSCHAP: TWEE VERSCHILLENDE WERELDEN	99
6	
WETENSCHAP VOOR BELEID	101
<i>Jet Bussemaker</i>	

7	ER IS TE VEEL ONDERZOEK EN TE WEINIG KENNIS <i>Wim Derksen</i>	113
8	KENNIS-GESCHRAAGDE BELEIDSADVISING <i>Pearl Dykstra</i>	125
III	SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK	137
9	BELEIDSIMPLICATIES BIJ TEGENSTRIJDIGE ONDERZOEKSUITKOMSTEN <i>Gert-Jan Veerman</i>	139
10	EVENWICHT IN WETGEVING? <i>Marijke Malsch</i>	149
11	OPGROEIEN DOE JE ZELF MAAR <i>Katy Hofstede</i>	163
12	WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK IN EEN BESTUURLIJKE CONTEXT: WIN-WIN? <i>Geerten Boogaard, Klaartje Peters & Hella van de Velde</i>	175
13	WETENSCHAPPELIJKE RATIO BRENGT STAATSCOMMISSIE VOORBIJ DE POLITIEKE SCHADUWEN <i>Meine Henk Klijnsma & Ardaan van Ravenzwaaij</i>	189
IV	INSTRUMENTEN VOOR EEN BETERE SAMENWERKING	203
14	EXPERIMENTEERWETGEVING <i>Rianne Jacobs</i>	205
15	DE 3.1CW-WETENSCHAPSTOETS IN DE TWEEDE KAMER <i>Joost Sneller & Pieter Duisenberg</i>	219

16	DE ONTWIKKELING VAN EEN RIJSBREDE KENNISAGENDA	237
	<i>Niels-Ingvar Boer & Agneta Fischer</i>	
17	‘NEE’ LEREN ZEGGEN MET ERASMUS	251
	<i>Ronald van Raak</i>	
18	DEMOCRATISEER DE EXPERTOCRATIE	261
	<i>Elsa Körner, Jeroen de Ridder & Jasper Zuure</i>	
	OVER DE AUTEURS	277
	OVER DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR	283

DE SPANNINGSVOLLE RELATIE TUSSEN WETEN- SCHAP EN OVERHEIDSBELEID

Een introductie

Pieter de Jong, Bart Coster, Frank van Ommeren & Daan Roovers

1 Inleiding: de relatie tussen wetenschap en beleid in de schijnwerpers

Het coronavirus, dat onze samenleving en de politiek vanaf maart 2020 in een langdurige greep kreeg, vestigt niet alleen de aandacht op allerlei nieuwe, maar óók op telkens terugkerende, min of meer klassieke vraagstukken. Een van die klassieke vraagstukken is de relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid. In zijn tv-toespraak op 16 maart 2020 over het coronavirus en hoe het kabinet daarmee wilde omgaan, schetste premier Rutte de volgens hem daarbij wenselijke relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid als volgt:

‘Het antwoord op alle vragen die leven, begint bij de kennis en ervaring van deskundigen. Laat ons daaraan vasthouden. Aan deskundigen

als Jaap van Dissel en zijn collega's binnen en buiten het RIVM. Virologen, intensive-care-artsen en andere specialisten. Hun advies is van het begin af aan leidend geweest voor alle maatregelen die tot nu toe in Nederland zijn getroffen. En het is belangrijk dat we op dat kompas van wetenschappelijke kennis en betrouwbare feiten blijven varen.¹

Dat was een heldere boodschap met een rationele achtergrond: overheidsbeleid dient zo veel als mogelijk wetenschappelijk te zijn onderbouwd. Dat vergroot in principe de kans op een *bestuurskrachtige*, effectieve, overheid en komt daarmee tegemoet aan een belangrijke kernwaarde van 'goed openbaar bestuur': bestuurlijk vermogen.² En dat kan weer bijdragen aan *het gezag* van diezelfde overheid in de samenleving. Nederlandse burgers hebben immers in het algemeen een groot – en recent, waarschijnlijk door de coronacrisis, nog toegenomen – vertrouwen in de wetenschap, zo peilde het Rathenau Instituut in 2021. Het gaat daarbij om het vertrouwen in de wetenschap *in het algemeen*, in abstracto en als instituut.³ Openbaar

-
- 1 Tv-toespraak van minister-president Rutte, 16 maart 2020. Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/03/16/tv-toespraak-van-minister-president-mark-rutte.
 - 2 De Raad voor het Openbaar Bestuur werkt aan een in 2022 te publiceren wegingskader 'Goed openbaar bestuur' met als kernwaarden: democratie, rechtsstaat en bestuurlijk vermogen. Een eerste versie van dit wegingskader is in februari 2022 op de ROB-website geplaatst (www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie-algemeen/nieuws/2022/02/24/in-ontwikkeling-wegingskader-goed-openbaar-bestuur). Inhoudelijke reacties en suggesties zijn welkom via info@raadopenbaarbestuur.nl onder vermelding van 'Wegingskader'.
 - 3 Rathenau Instituut (2021). *Vertrouwen van Nederlanders in wetenschap (enquête 2021)*. Den Haag (auteurs: N. van den Broek-Honingh, I. Glas & A. Vennekens). De centrale onderzoeksvraag was: 'Kunt u aangeven of u wel of geen vertrouwen heeft in de onderstaande instituties?'. Van alle onderzochte instituties scoort de wetenschap het hoogst op vertrouwen: een 7,4 (op een schaal van 1 tot 10) in 2021. De rechtspraak komt op de tweede plaats met een 6,9, kranten en vakbonden scoren een 6,1. De politiek krijgt een 6, televisie een 5,9 en grote bedrijven scoren het laagst met 5,5. Hogeropgeleiden hebben meer vertrouwen in de wetenschap (en andere instituties) dan lageropgeleiden, en dat vertrouwen hangt ook samen met politieke voorkeur. Zo gaven mensen die op GroenLinks hadden gestemd de wetenschap gemiddeld een 8,4, terwijl PVV-stemmers gemiddeld een 6,5 gaven. De ondervraagde burgers hebben overwegend positieve associaties bij wetenschap: onderzoek, kennis, vooruitgang, ontwikkeling, universiteit.

bestuur dat zijn beleid voorziet van een transparante wetenschappelijke fundering, wint aan gezag bij burgers.

Maar in een democratische rechtsstaat kan wetenschappelijke kennis alléén nooit doorslaggevend zijn. Om principiële redenen: uiteindelijk hakt in een democratische rechtsstaat ‘de politiek’, binnen de grenzen van de rechtsstaat, knopen door na afweging van belangen, normen, waarden en de voor het beleidsonderwerp relevante wetenschappelijke kennis (en *praktijkkennis*) die voorhanden is. De mate van urgentie om in te grijpen is daarbij ook een belangrijke factor.⁴ Daar komt bij dat wetenschappelijke kennis zelden eenduidig is en bovendien meestal van voorlopige aard. Dat zorgt ervoor dat de politiek hoe dan ook aan zet is bij het maken van beleidskeuzes en zich niet eenvoudig kan verschuilen achter ‘de’ wetenschap. Dat premier Rutte in het begin van de coronacrisis uitsprak dat het kabinet ‘met 50 procent van de kennis 100 procent van de besluiten moet nemen’ is een goede weergave van de onzekerheid van wetenschappelijke kennis aan de ene kant en de noodzaak van ingrijpen door de overheid aan de andere kant. Kennis over het coronavirus moest (en moet) worden ontwikkeld, maar ondertussen was ook direct overheidsingrijpen noodzakelijk. Voor de regering waren daarbij adviezen van het *Outbreak Management Team* (OMT) min of meer ‘heilig’.⁵ Niet iedereen was blij met deze leidende status van OMT-adviezen. OMT-lid Jan Kluytmans kreeg een ongemakkelijk gevoel bij de uitspraak van premier Rutte in zijn tv-toespraak van 16 maart 2020 dat ‘vanaf het begin de OMT-adviezen leidend zijn geweest voor alle maatregelen die tot nu toe in Nederland zijn getroffen’. Kluytmans: ‘Daarmee

4 Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad en Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd*. Den Haag: WRR/GR/ROB.

5 Het OMT bestaat sinds 1995, als onafhankelijke wetenschappelijke adviescommissie voor de overheid, op het terrein van de bestrijding van infectieziekten. Artsen, epidemiologen, virologen en microbiologen vormen de vaste kern van het OMT. Sinds 2003, na de SARS-uitbraak, is het OMT wettelijk verankerd in het stelsel voor de bestrijding van infectieziekten in Nederland. Het voorzitter- en secretarisschap zijn belegd bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

word je verantwoordelijk gemaakt voor politiek en beleid. Politiek en wetenschap moet je juist gescheiden houden.⁶ Voormalig Denker des Vaderlands Marli Huijer ziet een toenemende vervaging van de grenzen tussen wetenschap en politiek:

‘De wetenschap is ver de politiek binnengedrongen. Denk aan klimaat-wetenschappers die politieke actie afdwingen. Andersom is de politiek de wetenschap binnengedrongen (...). Toch blijft het onderscheid tussen wetenschap en politiek relevant. Ten eerste omdat feiten niet zonder interpretatie kunnen (...). De tweede reden is dat het in de politiek ook nu nog gaat om een afweging van waarden. Er is geen objectieve afweging mogelijk tussen de eenzaamheid van jongeren en het ziek-worden van anderen. Die afweging hoort gebaseerd te zijn op politieke waarden als rechtvaardigheid, solidariteit of vrijheid, of op politieke visies op wat het leven in Nederland kwaliteit geeft.’⁷

Wat betreft de eerste maanden van het Nederlandse coronabeleid (van maart tot september 2020) constateert de Onderzoeksraad voor Veiligheid een vervaging van grenzen tussen wetenschap en politiek. Het OMT werd steeds meer verantwoordelijk vóór dan adviserend óver het overheidsbeleid, volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die vervolgens aanbeveelt om de rolvastheid te bewaken en de eigenstandige positie van bestuurders als besluitvormers en deskundigen als adviseurs te borgen: ‘Heldere scheiding van rollen draagt bij aan het begrip voor en de navolgbaarheid van het overheidsbeleid en versterkt de democratische legitimiteit van besluiten.’⁸

Bij de afweging van waarden (en belangen) is het van belang dat de politiek zo veel als mogelijk *alle* relevante waarden en belangen

6 Feenstra, W. (2021, 23 januari). Over politieke druk, bedreigingen en onderlinge spanningen. Een jaar in het voetspoor van vijf OMT-leden. *De Volkskrant*.

7 Huijer, M. (2022, 18 januari). Grens tussen politiek en wetenschap. Column *Trouw*.

8 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 233. Zie ook: Keulemans, M. (2022, 17 februari). Het OMT werd hét orakel en de lievelingsadviseur van het kabinet ineen: ‘Dat leidde tot ongewenste adviezen’. *De Volkskrant*.

afweegt, en dat op een transparante en dus controleerbare wijze. Dat draagt bij aan een gezaghebbende overheid en vertrouwen van burgers. Wat betreft het coronabeleid van het kabinet-Rutte III (en IV) klonk gaandeweg vanuit allerlei hoeken steeds meer kritiek op het vrij eenzijdige varen op het kompas van artsen, virologen en epidemiologen, de adviezen van het OMT: Nederland zou geregeerd worden door ‘de witte jassen’. In een gezamenlijk briefadvies pleiten het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving begin 2022 voor een brede en transparante weging van waarden bij het ontwikkelen van een langetermijnvisie op corona. Zij stellen dat voor een brede waardenafweging ook brede *kennis* nodig is. Niet alleen kennis en expertise van epidemiologen en artsen, maar ook van bijvoorbeeld sociologen, economen, gedragsexperts, geesteswetenschappers, ethici en ervaringsdeskundigen: ‘Het verwelkomen van andere perspectieven, kennis en ervaringen draagt bij aan adaptief bestuur en mobiliseert betrokkenheid van burgers en organisaties bij besluitvorming.’⁹ Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid maakt zich sterk voor een brede kennisbasis van het nationale coronabeleid:

‘Borg dat zowel actuele kwantitatieve data alsook kwalitatieve data en minder zekere informatie in adviezen en besluiten worden betrokken. Zorg daarmee voor een zo goed mogelijk actueel beeld van het verloop van de crisis en inzicht in de uitvoering en effectiviteit van de maatregelen.’¹⁰

In een Kamerbrief van 8 februari 2022 maakt de dan net agetreden nieuwe minister van VWS Ernst Kuipers duidelijk dat het kabinet na twee jaar coronabeleid waarin het kabinet de nadruk legde op (1) acceptabele belasting van de zorg, (2) beschermen van kwetsbaren, (3) zicht houden op het virus, en (later toegevoegd) (4) beperken van economische en maatschappelijke schade, twee

9 Sociaal en Cultureel Planbureau en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. *Briefadvies corona* (2022, 25 januari). Den Haag: SCP/RVS, p. 5.

10 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 232.

gelijkwaardige en nevensgeschikte doelen van het coronabeleid formuleert: (1) sociaal-maatschappelijke en economische continuïteit/vitaliteit en (2) toegankelijkheid van de gehele zorgketen voor iedereen.¹¹ Daarmee komt het kabinet-Rutte IV tegemoet aan de breed gedeelde wens om het coronabeleid van een breder fundament te voorzien dan voorheen en draagt het bij aan het gezag van de overheid en het vertrouwen van burgers: het OMT-advies, met een overwegend medisch perspectief, is niet langer ‘heilig’.¹²

Bij het maken van beleidskeuzes is de *politieke rationaliteit* leidend: het vinden van meerderheden (*consensus-based*) in de politieke arena voor de duiding van majeure maatschappelijke vraagstukken, de mogelijke rol daarbij van overheid, markt en samenleving en de mogelijke interventie daarin. In de wereld van de wetenschap geldt de *wetenschappelijke rationaliteit*. Daarbij gaat het ten principale om waarheidsvinding (*evidence-based*). De socioloog Max Weber maakte hier het onderscheid tussen het *Sollen* en het *Sein*: de politieke besluitvorming gaat over de waarden (het *Sollen*) en het wetenschappelijk onderzoek over de feiten (het *Sein*). Die twee aparte werelden zijn niet radicaal van elkaar gescheiden, maar verschillen ten principale. Voor een vruchtbare relatie tussen beide is wederzijds begrip voor elkaars rol en positie noodzakelijk en niet op de stoel van de ander willen zitten, maar zich wél om elkaar te bekommeren: *living apart together*. Louise Fresco, bestuursvoorzitter van Wageningen University & Research, schetst de ideaaltypische rolverdeling van beide werelden als volgt:

‘Niet iedere vraag leidt tot een antwoord. En soms komen er antwoorden op vragen die helemaal niet gesteld zijn. Dat wordt vaak niet begrepen. Er is vanuit de maatschappij een supermarkt-mentaliteit ontstaan. Men wil graag kortetermijnoplossingen, zoals bij de stikstofcrisis. Terwijl er

11 Ministerie van VWS (2022, 8 februari). *Kamerbrief Korte termijn aanpak Covid-19 en doorkijk lange termijn*. Den Haag: Ministerie van VWS.

12 Loon, W. van & Dool, P. van den (2022, 12 februari). Het OMT-advies is niet langer ‘heilig’. *NRC*.

zelden oplossingen zijn die voor iedereen naar tevredenheid zijn. Windmolens leken ooit een geweldig alternatief voor fossiele brandstoffen. Moet je zien hoeveel oppositie daar nu tegen bestaat. Mensen willen één perfecte oplossing voor iedereen. Maar het valt of staat bij de keuzes die je maakt. En de wetenschap is er niet om keuzes te maken. Dat is aan de politiek. Wij wetenschappers kunnen alleen zeggen: als je voor dit kiest, zal er waarschijnlijk dat gebeuren.¹³

Cees Hamelink, emeritus hoogleraar Internationale communicatie aan de Universiteit van Amsterdam, stelt in dezelfde geest als Louise Fresco:

‘De politiek zoekt snelle en eenduidige antwoorden. De wetenschap is beter in het stellen van vragen dan in het geven van antwoorden. In het proces van wetenschappelijk onderzoek trekken wetenschappers verschillende conclusies uit hetzelfde materiaal. De politiek wil graag weten dat alle zwanen wit zijn, terwijl de wetenschap hardnekkig naar de zwarte zwaan blijft zoeken.’¹⁴

Jet Bussemaker betoogt in die lijn in haar essay dat waar kennis altijd onvolledig is, het in de politiek om eenduidigheid gaat: ‘De wetenschap is gericht op “trage vragen”, de politiek op snelle besluiten. In de politiek gaat het over het afwegen van beschikbare, vaak onvolledige kennis en van diverse waarden en belangen.’

Wetenschap en overheidsbeleid (vooral de politieke component) verschillen van elkaar in dynamiek en tempo: in de politiek gaat het om snelle besluiten en in de wetenschap om, zoals Jet Bussemaker het formuleert, ‘trage vragen’. De politiek leeft – ondanks idealen en vergezichten – bij de waarheid van de dag, terwijl de wetenschap in de regel een langetermijnnoriëntatie kent. De politiek moet

13 Fresco, L. (2021, 19 november). De aarde kan ons allemaal voeden. Dat is het probleem niet. Interview *NRC*.

14 Hamelink, C. (2020, 30 april). Maak geen misbruik van de wetenschap voor coronapolitiek. *De Volkskrant*.

belangentegenstellingen overbruggen en compromissen sluiten, en dat lijkt steeds lastiger te worden. Wetenschappers, ook zij die multidisciplinair werken, richten zich meestal op een bepaald aspect of facet van een bepaald probleem, met het risico van het ontwikkelen van een tunnelvisie en het niet dichterbij brengen van het oplossen van veelal complexe maatschappelijke vraagstukken. Daar komt bij dat wetenschappers veelal slechts hun eigen verhaal van alle kanten willen bekijken en moeite hebben met het feit dat er ook andere verhalen zijn, terwijl politici en beleidsmakers voortdurend met andere verhalen en andere belangen worden geconfronteerd.

Maar er zijn ook verbanden en overeenkomsten tussen wetenschap en overheidsbeleid. Wat zij bijvoorbeeld delen (althans in theorie) is het toekomstgerichte, het vooruitkijken, het permanente streven idealen te formuleren en ook te realiseren. Idealiter delen zij ook passie, *vooruitgangsgeloof*, het idee dat de wereld in meer of mindere mate kenbaar, maakbaar of beïnvloedbaar is. In de regel delen zij dan ook een zeker optimisme over de eigen idealen: de verwachting dat het mogelijk is of wordt die te realiseren, *vooruitgangsoptimisme*. Wat overheidsbeleid (vooral de politieke component) en wetenschap ook verbindt, is de behoefte aan *verbeeldingskracht*. Huub Dijkstra schetst in zijn essay hoezeer verbeeldingskracht nodig is om in de toekomst iets te kunnen onderzoeken (wetenschap). Jet Bussemaker wijst er in haar essay op hoezeer verbeeldingskracht nodig is om idealen in de toekomst te kunnen realiseren (politiek).

In het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2021* wordt geopperd dat *wereldwijd* wetenschap en politiek steeds meer met elkaar verstrengeld lijken te raken: wetenschappelijke kennis raakt steeds meer gepolitiseerd, politici gebruiken wetenschappelijke inzichten om hun argumenten kracht bij te zetten, en hun politieke tegenstanders trekken de politieke onafhankelijkheid van wetenschappelijke instituten in twijfel. Ook politieke controverses gaan door die ontwikkeling langs nieuwe scheidslijnen lopen:

‘Waren het voorheen voornamelijk de verschillen tussen de partijen die het politieke debat kleurden, tegenwoordig vindt de discussie steeds vaker plaats tussen hen die de wetenschappelijke kennis omarmen en hen die deze kennis verwerpen – of menen te beschikken over alternatieve wetenschappelijke kennis. De klimaatontkenners en “virus-wappies” die afgelopen jaar het Haagse Malieveld vulden, waren dan ook afkomstig uit de meest uiteenlopende hoeken van de samenleving, van links tot rechts en van yogadocent tot melkveehouder.’¹⁵

Dat betekent dat we de komende tijd in uiteenlopende maatschappelijke debatten met een nieuwe scheidslijn te maken kunnen krijgen, zonder dat de oude scheidslijnen – tussen hoger (theoretisch) en lager (praktisch) opgeleiden; tussen klassiek links en klassiek rechts; tussen generaties enzovoort – verdwenen zijn. Er kunnen nieuwe, parallelle, werelden ontstaan die niet of moeilijk met elkaar kunnen worden verbonden. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) spreekt hier van *desintegratie*: het niet of onvoldoende bestaan van een gemeenschappelijk beeld van de werkelijkheid, mede gevoed door de toenemende digitalisering van onze samenleving, en tot uiting komend in bijvoorbeeld filterbubbels en echokamers. Voor een goede democratische gedachtewisseling over na te streven waarden is een gedeeld beeld van de werkelijkheid van belang. De ROB adviseert de regering en het parlement in dit verband onder meer om te investeren in de eigen waarheidsvinding, en met anderen – burgers, media en wetenschap – platforms van gedachtewisseling rondom specifieke beleidsonderwerpen te creëren.¹⁶ Daarbij is het essentieel dat de overheid wettelijk, organisatorisch en financieel borgt dat de wetenschap onafhankelijk en met ruimte voor verbeeldingskracht kan functio-

15 Baalen, C. van, Kessel, A. van, Meeus, T.-J., Ramakers, J. & Smit, D. (red.) (2021). *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2021: Wetenschap en politiek* (Centrum voor Parlementaire Geschiedenis Nijmegen). Amsterdam: Boom, p. 7. Dit jaarboek blikt terug op de historische relatie tussen politiek en wetenschap in Nederland.

16 Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*. Den Haag: ROB, p. 37 e.v.

neren, en ook ongevraagd onderzoek naar maatschappelijk relevant geachte vragen kan doen.

Wetenschap en overheidsbeleid komen elkaar op allerlei manieren, niveaus en beleidsterreinen tegen. Van wetenschappers en beleidsmedewerkers die in concrete projecten en *fieldlabs* met elkaar samenwerken, beleidsmedewerkers en politici die gebruik (willen) maken van wetenschappelijk onderzoek, wetenschappers die publieke financiering van hun onderzoek zoeken en vinden, tot wetenschappers en beleidsmedewerkers die in een staatscommissie met elkaar samenwerken. Een dergelijke samenwerking is er ook binnen kennisinstituten zoals het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en het Nederlands Jeugdinstituut en adviesorganen zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. In die organen werken wetenschappers en praktijkmensen samen aan adviezen voor de regering en het parlement. Die samenwerking leidt tot nieuwe inzichten en tot adviezen die zijn voorzien van een wetenschappelijke onderbouwing én handelingsperspectieven bieden aan beleid en politiek. Ook op het abstracte, wetenschapsfilosofische denkniveau is er een ontmoeting tussen wetenschap en overheidsbeleid.

In deze ROB-essaybundel belichten auteurs de veelkleurige relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid vanuit verschillende disciplinaire en beroepsmatige invalshoeken. In hoeverre moeten beleid en politiek zich iets aantrekken van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek? Hoe verhoudt het primaat van de politiek zich tot de kracht van *evidence-based* resultaten van waarheidsvinding? Hoe dient in de wereld van het overheidsbeleid te worden omgegaan met tegenstrijdige wetenschappelijke rapporten? Die vragen komen in deze essaybundel aan bod.

De relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid is essentieel voor de kwaliteit en het gezag van ons openbaar bestuur, maar politiek en beleid worstelen met hun omgang met wetenschap (en praktijkervaringen).

Daarmee is de relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid een belangrijk thema voor de Raad voor het Openbaar Bestuur. In deze essaybundel wordt die relatie niet alleen geproblematiseerd en geduid maar worden ook voorstellen gedaan om deze relatie vruchtbaarder en meer ontspannen te maken. De ROB is niet het enige adviesorgaan dat zich buigt over de relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid. Zo deed de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) recent in een advies de volgende, waardevolle, voorstellen om op rijksniveau te komen tot een hoogwaardig kennisniveau:

- Koester inhoudelijke experts en verminder de roulatie van beleidsmedewerkers, directeuren en topambtenaren op ministeries en in uitvoeringsorganisaties.
- Verrijk de kennisbasis van ministeries en uitvoeringsorganisaties en organiseer interne tegenkracht.
- Ontwikkel een gestructureerde aanpak voor het slaan van een brug tussen kennis en beleid.
- Ontwikkel een steviger expertisecentrum voor de Tweede Kamer.¹⁷

De ROB onderschrijft deze – vooral organisatorische en operationele – voorstellen van harte, maar besteedt in deze essaybundel vooral aandacht aan achterliggende, principiële vraagstukken bij het denken over, en het vormgeven van, de relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid. Daarbij staat de overheid als *wetgever* (regering, parlement, departementen) centraal. Het gaat dan om de voorkant van het overheidsbeleid, met een besluitvormende, politieke component, en een beleidsontwikkellende, ambtelijke component. Deze bundel focust daarmee op het *nationale* overheidsniveau. Dat laat onverlet dat de relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid ook op het regionale en het lokale niveau van belang is in een tijd waarin bij het aangaan van grote maatschappelijke opgaven (sociaal domein,

¹⁷ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021). *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek*. Den Haag: AWTI.

klimaat, energie, wonen) veel wordt verwacht van het *decentrale* niveau.¹⁸

De stevigere kennispositie van de Tweede Kamer die de AWTI bepleit, heeft de ROB eerder ook bepleit, om verschillende redenen, en komt ook in deze bundel in meerdere essays aan de orde. In zijn advies *Zoeken naar waarheid* (2019) laat de ROB het belang zien van waarheidsvinding voor een democratie en adviseert hij daarom de regering en de Staten-Generaal te investeren in de eigen waarheidsvinding.¹⁹ In zijn advies *Een sterkere rechtsstaat* (2020)²⁰ bepleit de ROB een rechtsstaatagenda, met daarin een vernieuwde architectuur van de wetgevende functie en een versterkte onderzoeksfunctie van de Tweede Kamer. Bij dit pleidooi passen enkele in deze bundel geopperde instrumenten voor een betere samenwerking tussen wetenschap en overheidsbeleid, zoals het voorstel van Ronald van Raak voor een kennisraad voor de Tweede Kamer en het pleidooi van Joost Sneller en Pieter Duisenberg voor een frequenter gebruik door de Tweede Kamer van de zogenoemde wetenschapstoets.

In zijn briefadvies *Ondersteuning Tweede Kamer* (2021)²¹ pleit de ROB voor een verdubbeling van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer. Zonder méér ondersteuning zijn Kamerleden niet in staat om voldoende aandacht te besteden aan kennis en wetenschap en daardoor de regering, die veel van haar voorstellen baseert op wetenschappelijke onderzoek, adequaat te kunnen controleren (zie ook de essays van Marijke Malsch en van Joost Sneller & Pieter Duisenberg). Meer ambtelijke ondersteuning is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om de Tweede Kamer meer

18 Zie bijvoorbeeld Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Signalement Kennis delen*. Den Haag: ROB.

19 Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*. Den Haag: ROB.

20 Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: ROB.

21 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Ondersteuning Tweede Kamer* (Briefadvies). Den Haag: ROB.

aandacht te laten besteden aan de wetenschappelijke onderbouwing van wetsvoorstellen. Er is ook een politieke wil, of – algemener – een cultuurverandering, nodig.

In de volgende paragraaf worden de essays kort geïntroduceerd. In de slotparagraaf formuleert de ROB enkele conclusies en aanbevelingen op basis van de essays, eerdere adviezen van de ROB en andere adviesorganen, en actuele ontwikkelingen. Daarmee wil de ROB een bijdrage leveren aan het maatschappelijke en politieke debat over de feitelijke en de wenselijke relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid, een relatie die door de coronacrisis extra in de schijnwerpers is komen te staan.

2 De essays in vogelvlucht

I Algemene beschouwingen

Huub Dijstelbloem gaat in hoofdstuk 2 in op een volgens hem vaak veronachtzaamd kenmerk van wetenschap en democratische politiek, namelijk de kunst van het compromis. Over compromissen tussen politieke partijen horen we genoeg, zoals de deals die worden gemaakt en het geven en nemen in het parlement of op de wandelgang. Maar compromissen spelen ook op een andere schaal. Belangrijke maatschappelijke uitdagingen rond klimaat, voedselsystemen, media en informatieverkeer en internationale veiligheid verlangen ook compromissen. Sociale, economische, technologische en ecologische aspecten en belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen en in beleid geïntegreerd. Daar is specifieke wetenschappelijke kennis voor nodig, maar ook wetenschappelijk coördinatievermogen, inzicht in complexiteit en conceptuele en methodologische overbrugging. Een mooi voorbeeld van een politiek-wetenschappelijk compromis is de stormvloedkering. Een technologische waterbouwkundige constructie die eisen van infrastructuur, veiligheid en milieu combineert. Compromissen kunnen tot innovatie leiden. Maar compromissen staan in toenemende mate onder druk. Waar de grote uitdagingen

van onze tijd compromissen met een grote letter 'C' verlangen, sijpelt het vermogen om ook maar de kleinste compromissen te bereiken in het politieke bedrijf juist weg. Daardoor worden tegenstellingen vergroot in plaats van overbrugd en neemt de maatschappelijke verbeeldingskracht om compromissen op grotere schaal te bewerkstelligen af. Dat staat langdurige samenwerking en experimenteervermogen in de wetenschap in de weg om aan grote complexe problemen te werken, aldus Dijstelbloem.

In hoofdstuk 3 gaat **Gert Jan Veerman** in op de mogelijkheden en wenselijkheden van empirisch onderbouwde wetgeving. Zijn centrale vraag is: *'Evidence-based* wetgeving: kan het, mag het, moet het?' De werelden van wetenschap en wetgeving verschillen volgens Veerman ten principale van elkaar: wetenschappers zijn beroepstwifelaar en hun taal is beschrijvend. Politici, de belangrijkste bronnen van beleid, zijn juist van de antwoorden, de stellige uitspraken, de *oneliners*; zij zijn van de grote doelen, maar ook gericht op de korte termijn; zij zijn niet empirisch, maar normatief. Empirisch onderbouwde wetgeving zou zeker moeten, betoogt Veerman, want wetten houden eigenlijk veronderstellingen in omtrent de zin van beleidsmaatregelen voor het algemeen belang, zij het als rechtsnormen geformuleerd. Om die veronderstellingen te ontwikkelen én om die te toetsen moet de wetgever weten wat er in de werkelijkheid speelt, wat de problemen zijn, welke gedragsmechanismen kunnen spelen, welke maatregelen effectief kunnen zijn. Veermans normatieve standpunt is dat empirisch onderzoek nodig is voor wetgeving. Het openbaar bestuur zelf zal stappen moeten zetten om zijn wetgeving empirisch te onderbouwen.

Frans Brom, Josta de Hoog, Ruth Mampuys en **Corien Prins** betogen in hoofdstuk 4 dat op wetenschappelijke kennis en methoden gebaseerde beleidsadvisering (wetenschappelijke beleidsadvisering) vraagt om het interdisciplinair verbinden van kennis. Zo'n interdisciplinaire aanpak vraagt er niet alleen om om verschillende maar gelijksoortige kennisbronnen op elkaar te betrekken, maar ook om verschillende idealen van wetenschap met elkaar te verbinden. Dit

zijn de idealen van het tellen, het vertellen en het ontwerpen. Het tellen om abstracte en formele verbanden te vinden; het vertellen om de veelduidigheid en complexiteit van de wereld te vatten; het ontwerpen om een oplossing te vinden voor een praktisch probleem. In het denken over wetenschappelijke beleidsadvisering is het ideaal van 'tellen' soms dominant en komt het ideaal van het ontwerp vooral terug bij technische beleidsopgaven en minder bij sociale beleidsopgaven. De auteurs pleiten voor meer aandacht voor het belang van het verhaal in de wetenschappelijke beleidsadvisering. Verhalen helpen om de complexiteit van het maatschappelijke probleem te doorgronden, de verbinding te maken met de samenleving en het advies goed over te brengen.

Op wetenschap gebaseerde kennis dicteert de beleidskeuzes niet, maar helpt wel geïnformeerde keuzes voor beleid te maken, zo stelt **Hans Brug** in hoofdstuk 5. Weten is niet hetzelfde als willen en willen is nog niet kunnen. Waar wetenschap streeft naar kennis-synthese, worden in de politiek verschillen juist uitvergroot om voldoende onderscheidend te zijn. Die uitvergroting wordt extra gestimuleerd en gefaciliteerd in en door de media, met mogelijk als gevolg dat een crisis (C) uitvergroot kan worden door een combinatie van ego's (E) en media (M): $E \times M = C^2$. Brug ziet dat media graag willen dat wetenschappers hun inzichten zo stellig mogelijk brengen, maar wetenschappelijke kennis is vrijwel nooit zwart of wit. Er wordt gezegd dat wetenschappers twijfel omarmen terwijl politici gewend zijn te handelen bij onzekerheden. Rijksinstellingen zoals het RIVM bestaan echter omdat ze advies met handelingsperspectief aan beleid geven, ondanks én met expliciete erkenning van onzekerheden en wetende dat het wetenschappelijk inzicht ook na het advies voortschrijdt. Dat onderscheid is dus niet zo zwart-wit als het vaak voorgesteld wordt, stelt Brug.

*II **Beleid en wetenschap: twee verschillende werelden***

Jet Bussemaker heeft enkele keren de overstap van wetenschap naar politiek en weer terug gemaakt. Zij bevindt zich ook nu, als hoogleraar en voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, op het grensvlak van kennis en beleid. Zij analyseert in hoofdstuk 6 hoe kennis en beleid domeinen zijn die elkaar kunnen inspireren én elkaar in de weg kunnen zitten. Ze werken volgens andere uitgangspunten waardoor onbegrip en zelfs misbruik op de loer liggen. Die spanning is de laatste decennia gegroeid, aldus Bussemaker. Dat heeft te maken met de grote complexiteit van hedendaagse maatschappelijke vraagstukken. Of het nu over duurzaamheid, sociale ongelijkheid of vergrijzing gaat, er zijn altijd diverse soorten kennis en invalshoeken nodig om een probleem goed te kunnen doorgronden. Sociale media hebben de relatie bovendien radicaal veranderd. Kennis is gedemocratiseerd, maar hoe betrouwbaar is de informatie waarop beleid gebaseerd wordt? Populisten voeden de twijfel; wetenschap wordt teruggebracht tot ‘ook maar een mening’ en de reputatie van kennisinstellingen wordt ter discussie gesteld. In die constellatie is kennis onmisbaar en tegelijkertijd kwetsbaar. Om kennis zo goed mogelijk te benutten en de kwetsbaarheid te beperken is volgens Bussemaker zelfbewuste samenwerking en rolvastheid nodig.

In hoofdstuk 7 betoogt **Wim Derksen** dat kennis belangrijk is voor het overheidsbeleid, maar altijd tijdelijk en onzeker is. Kennis is in de visie van Derksen het vermogen om feiten te duiden. Kennis dicteert nooit het overheidsbeleid. Idealiter wordt kennis meegenomen in beleidsoverwegingen. Naast wetenschappelijk onderzoek zijn praktijkervaringen bronnen van kennis. Politici maken nogal eens selectief gebruik van beschikbare kennis en verschuilen zich ook regelmatig gemakzuchtig achter een selecte groep wetenschappers. Door hun selectiviteit veroorzaken politici de politisering van kennis. Daardoor wordt kennis triviaal. Veel onderzoek is nogal mager en karig, maar de kennis van veel politici is te beperkt om dat op te

merken. Er is genoeg onderzoek, maar de kennis om dat onderzoek te duiden lijkt vaak te ontbreken, aldus Derksen.

Pearl Dykstra gaat in hoofdstuk 8 in op kennis-geschraagde advisering als een cruciale voorwaarde voor het democratisch functioneren van onze samenleving. Een solide basis van wetenschappelijke kennis is niet alleen nodig om de wortels van complexe maatschappelijke problemen te begrijpen maar ook om oplossingen daarvoor te vinden. Wetenschappelijke kennis is niet de enige legitieme grond waarop politieke en beleidsbeslissingen worden genomen, maar neemt wel een speciale plek in vanwege de analytische, rigoureuze en controleerbare methodes die worden gevolgd. Kennis-geschraagde advisering is van groter belang dan ooit, nu wetenschappelijke onzekerheid regelmatig wordt geëxploiteerd om maatschappelijk wantrouwen te zaaien of om kortzichtige politieke agenda's te volgen die wetenschappelijke inzichten negeren. Kennis-geschraagde advisering dient transparant en onpartijdig te zijn. Uiteindelijk is de fundamentele rol die aan de wetenschap wordt toegekend als basis voor politiek en beleid ook een waardeoordeel. Cruciaal is dat de wetenschappelijke benadering juist bedoeld is om de invloed van waarden te beperken (of die te herkennen en af te zwakken). Dykstra gaat tot slot in op het haars inziens grote belang voor beleid en politiek van *een gebrek aan consensus* onder wetenschappers. Dissensus onder wetenschappers kan erop duiden dat een probleem ernstiger is dan eerder werd verondersteld.

III Samenwerking in de praktijk

Gert-Jan Veerman gaat in hoofdstuk 9 in op de verhouding tussen het wetenschappelijke onderzoek naar onderwijs en diversiteit in schoolklassen enerzijds en de beleidspraktijk anderzijds en trekt hieruit lessen die kunnen helpen bij het vertalen van tegenstrijdige onderzoeksresultaten naar beleid. Onderwijsonderzoek naar diversiteit laat uiteenlopende resultaten zien. Daar waar in het ene land leerlingen in zogenoemde diverse klassen onderwijsprestaties behalen

die met andere klassen vergelijkbaar zijn, is in andere landen sprake van lagere onderwijsprestaties én van meer wanorde. Dit maakt dat je onderzoeksresultaten niet zomaar om kunt zetten in beleid. Veerman concludeert dat wetenschappelijk onderzoek disclaimers biedt voor de vertaling van onderzoeksresultaten naar andere (beleids)contexten en dat verschillen tussen contexten niet willekeurig lijken: naast onderwijsbeleid speelt bijvoorbeeld integratiebeleid een rol als het gaat om wanorde in diverse schoolklassen. In landen met een inclusief integratiebeleid ervaren leerlingen niet meer wanorde in meer etnisch diverse klassen, en in landen met een minder inclusief integratiebeleid ervaren leerlingen dat juist wel. Bij het omzetten van onderzoeksresultaten in beleid moeten beleidsmakers eerst stilstaan bij onder andere de context van het onderzoek, de gebruikte onderzoeksmethodiek en achterliggende trends.

In hoofdstuk 10 duidt **Marijke Malsch** het gebruik van empirisch-juridisch onderzoek bij een drietal casussen: het opheffen van het bordeelverbod, de geleidelijke uitbreiding van het spreekrecht voor slachtoffers en de geleidelijke verschuiving van instuutszorg naar ambulante zorg. Ze beschouwt hoe wetenschappelijk onderzoek zich bij die casussen verhoudt tot het compromiskarakter tussen verschillende belangen en visies, de ideologische motieven die op de achtergrond spelen en de rol van verschillende lobbygroepen en belanghebbenden. Bij alle drie trajecten is sprake van onevenwichtige wetgeving, waarbij empirisch onderzoek deels is genegeerd. Bovendien bevoordelen deze wetten burgers die goed voor zichzelf kunnen opkomen, aldus Malsch. En soms gaat dat ten koste van burgers die dat niet kunnen. Evenwichtiger wetgeving, met meer aandacht voor relevant en zorgvuldig uitgevoerd empirisch onderzoek, kan volgens Malsch onwenselijke – en soms zelfs oneigenlijke – gevolgen van wetgeving helpen voorkomen.

Katy Hofstede kijkt in hoofdstuk 11 als bestuurssecretaris van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) terug op de eerste anderhalf jaar coronatijd. Het NJI had in die periode als kennisinstituut de taak

om het kabinet en gemeenten te voorzien van informatie over effecten van coronamaatregelen op de jeugd. Het NJi ondervond echter dat zijn kennis niet voldoende overtuigend werd bevonden; hoewel veel coronamaatregelen een aantoonbaar negatief effect hadden op de ontwikkeling van de jeugd, werden ze toch doorgevoerd. In het essay analyseert Hofstede hoe het kan dat de kennis van het NJi niet voldoende overtuigend werd bevonden en komt zij tot de conclusie dat dat kwam door bepaalde overtuigingen over opgroeien en opvoeden die breed in de maatschappij leven, waartegen wetenschappelijke kennis niet opgewassen was. Dat betekent, zo concludeert Hofstede, dat een kennisinstituut niet alleen kennis moet aandragen, maar ook expliciet moet maken welke overtuigingen of paradigma's in het publieke debat aanwezig zijn en hoe die zich verhouden tot de beschikbare wetenschappelijke kennis.

Geerten Boogaard, Klaartje Peters en Hella van de Velde gaan in hoofdstuk 12 in op wetenschappelijk onderzoek binnen het domein van het openbaar bestuur. Centraal staat de vraag wat de wisselwerking is tussen wetenschappelijk onderzoek en beleidsmatig gedreven kennisbehoefte op dit terrein. Is er sprake van een win-win-situatie? En wat kom je tegen wanneer wetenschap en beleid in het domein van het openbaar bestuur elkaar ontmoeten in de vorm van opdrachtonderzoek of door de overheid gesubsidieerd onderzoek? Dit werken de auteurs uit vanuit het perspectief van respectievelijk het beleid en de wetenschap. Welke kansen en risico's zitten er begrepen in deze samenwerking? Waar zit de match en waar de mismatch? Ter illustratie gebruiken zij verschillende praktijkervaringen, zoals de *Basismonitor Politieke Ambtsdragers*, de evaluatie van de Tijdelijke wet digitale besluitvorming en beraadslaging en het recente burgemeestersonderzoek *Teveel van het goede?* De auteurs sluiten af met een aantal randvoorwaarden waarbinnen de wisselwerking tussen wetenschap en beleid succesvol kan zijn. Wat is er nodig om er inderdaad een win-winsituatie van te maken? Naast voor de hand liggende zaken zoals goede afspraken en nette contracten gaat het hier om minder grijpbare factoren zoals begrip, durf, rolvastheid en realisme.

In hoofdstuk 13 beschrijven en duiden **Meine Henk Klijnsma** en **Ardaan van Ravenzwaaij** hoe de staatscommissie Parlementair stelsel, die zowel uit wetenschappers als (oud-)politici bestond, is omgegaan met spanningen tussen wetenschappelijke ratio enerzijds en uiteenlopende politieke voorkeuren anderzijds. De auteurs, secretaris en plaatsvervangend secretaris van de staatscommissie beschrijven hoe de staatscommissie haar werkproces heeft ingericht en op welke momenten de wetenschappelijke dan wel de politieke ratio domineerde. Hun conclusie is dat bij de ingewikkeldste, politiek controversiële onderwerpen een gedegen wetenschappelijke analyse voor voldoende urgentie zorgde om binnen de staatscommissie politiek-inhoudelijke verschillen te kunnen overbruggen. Nadat de staatscommissie eind 2018 haar advies had uitgebracht, verloor het proces weer aan vaart. De politieke rationaliteit ging de boventoon voeren. Dat neemt niet weg dat er inmiddels toch enkele stappen in de goede richting zijn gezet. De urgentie van de op te lossen problemen is ondertussen alleen maar groter geworden. Dat zou er bij een nieuw kabinet ook voor kunnen zorgen dat politiek-inhoudelijke verschillen (verder) kunnen worden overbrugd.

IV *Instrumenten voor een betere samenwerking*

Rianne Jacobs betoogt in hoofdstuk 14 dat zogenoemde experimenteerwetgeving behulpzaam kan zijn om kennis te laten doorwerken in wetgeving en overheidsbeleid. Bij de voorbereiding van wetten wordt zeer veel ondernomen om inzicht te krijgen in de maatschappelijke gevolgen van een wetsvoorstel en bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar de enige figuur in de gereedskapskist van de wetgever die gericht is op leren, de experimenteerbepaling, wordt zelden gebruikt omdat het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel in het geding kunnen komen. Met een gedegen inrichting en vormgeving van de experimenten valt aan deze bezwaren tegemoet te komen, betoogt Jacobs, en dan biedt experimenteerwetgeving een goede kans voor de wetgever om te leren over de effecten van zijn beleid. De behoefte aan experimenteerwetgeving

is onmiskenbaar en discussie daarover vindt ook in andere landen plaats.

Joost Sneller en **Pieter Duisenberg** gaan in hoofdstuk 15 nader in op de zogenoemde CW 3.1-wetenschapstoets die zij (samen met toenmalig collega-Kamerlid Bart Snels, kenniscoördinatoren van de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer en de liaison Parlement & Wetenschap) op verzoek van de Tweede Kamer ontwikkelden. De wetenschapstoets is een nadere invulling van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW 3.1) dat het kabinet verplicht om beleids- en wetsvoorstellen helder te onderbouwen. Is die onderbouwing ook *wetenschappelijk* verantwoord? Sneller en Duisenberg betogen dat deze toets en de inbreng van wetenschappers goed kan passen in een tijd van een voorgenomen nieuwe bestuurscultuur met een meer open regeerakkoord. Op basis van hun ervaringen met de eerste wetenschapstoetsen stellen zij daarbij een ‘agenda voor wederzijds begrip tussen wetenschap en politiek’ voor, zodat wetenschappelijke kennis ook daadwerkelijk tot haar recht kan komen in de politieke besluitvorming.

In hoofdstuk 16 beschrijven **Niels-Ingvar Boer** en **Agneta Fischer** het proces dat uitmondde in het opstellen van een rijksbrede kennisagenda. Die agenda is opgesteld door *chief science officers* en kenniscoördinatoren van tien departementen, in nauwe samenwerking met wetenschappers en onderzoekers van planbureaus. De aanleiding was de uitbraak van het Covid-19-virus en de wijze waarop de politiek hierop reageerde. Boer en Fischer staan stil bij de gemaakte keuzes ten aanzien van de onderling samenhangende *trade-offs* zoals korte versus lange termijn, gefragmenteerd versus integraal, top-down versus bottom-up, vraag versus aanbod, organisch versus planmatig, denken versus doen, ratio versus gevoel en fysiek versus digitaal. Ze doen ten slotte aanbevelingen voor het opstellen van toekomstige (rijksbrede) kennisagenda's en staan daarbij in het bijzonder stil bij de randvoorwaarden voor het benutten van wetenschappelijke kennis bij departementoverstijgende vraagstukken. De auteurs formuleren

drie lessen voor transdisciplinaire samenwerking: investeer in een duurzaam transdisciplinair kennisecosysteem; zorg voor een dynamische creatie van bottom-up enthousiasme en top-down inbedding; en waarborg de financiering van interdepartementaal langetermijn-onderzoek.

Ronald van Raak gaat in hoofdstuk 17 in op wetenschappelijke waarden en hoe deze te bewaken tegen marktinvloeden en politieke druk. De waarden van de wetenschap staan volgens Van Raak onder druk. Academische onderzoekers voelen zich vaker gedwongen om gegevens en resultaten aan te passen aan de eisen van opdrachtgevers, zo bleek in juli 2021 in een nationale enquête. De biecht van deze frauderende wetenschappers past in een bredere discussie over academische waarden, zoals die onder meer aan de Erasmus Universiteit wordt gevoerd. In dit essay probeert Van Raak te verklaren waarom de waarden van de markt en het efficiencydenken de universiteiten zijn gaan overheersen; waarom discussies over waarden lange tijd taboe waren en dit waardendebat nu weer terug is. Daarbij neemt hij een voorbeeld aan Erasmus, die erg ondernemend was maar ook ‘nee’ durfde te zeggen als zijn onafhankelijkheid in het geding kwam. Het debat over wetenschappelijke waarden kan de onderzoekers steunen tegen beïnvloeding. Een eigen kennisraad kan Tweede Kamerleden helpen de kwaliteit van onderzoeken en het gebruik ervan door ministeries goed te kunnen beoordelen.

In slothoofdstuk 18 gaan **Elsa Körner, Jeroen de Ridder en Jasper Zuure** in op de invulling van de deliberatieve democratie in drie vormen: consultaties, dialogen en fora. Ze verhelderen daarbij het verschil tussen experts en leken, en betogen waarom ook de inbreng van leken nodig is. Ze gaan in op de rol van experts bij elk van de drie vormen van deliberatieve democratie die ze onderscheiden. Uiteindelijk zien zij burgerfora als vorm die volgens hen het meeste recht doet aan de gelijkwaardigheid van alle relevante vormen van informatie, kennis en expertise. Het voordeel van fora is dat ze, meestal door middel van loting, allerlei soorten burgers betrekken,

ook burgers die doorgaans minder betrokken zijn bij politiek. Ook gaan fora het verst in de poging om allerlei diverse soorten kennis en expertise gelijkwaardig te verdisconteren en integreren. Een nadeel is echter dat in het geval van loting niet iedereen die wil, ook kán meedoen. Maar dit kan verzacht worden door een forum online uit te breiden voor een breder publiek of te laten volgen door een referendum, zoals in Ierland gebeurde. Fora bieden zodoende een kans voor politici en beleidsmakers om de democratie te versterken. In Nederland zijn fora op nationaal niveau nog schaars, zeker in vergelijking met het buitenland, maar de roep om nieuwe kanalen voor deliberatie te graven zwelt aan. De auteurs besluiten hun essay met de oproep: ‘Democratiseer de expertocratie!’

3 Conclusies en aanbevelingen

De essays in deze bundel leveren veel informatie en stof tot nadenken op over de feitelijke en de wenselijke relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid. De opbrengsten van die essays, eerdere relevante adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur en andere adviesraden, en actuele ontwikkelingen, brengen de Raad voor het Openbaar Bestuur tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

- De werelden van wetenschap en politiek verschillen ten principale van elkaar. Hun rationaliteiten zijn van een geheel andere orde. Bij politieke rationaliteit gaat het om het vinden van meerderheden in de politieke arena voor de duiding van majeure maatschappelijke vraagstukken, de mogelijke rol daarbij van overheid, markt en samenleving, en de mogelijke interventie daarin. Uiteindelijk beslist de politiek – in de befaamde woorden van de Amerikaanse politicoloog Harold Lasswell – over ‘who gets what, when and how’. Bij wetenschappelijke rationaliteit gaat het uiteindelijk om waarheidsvinding. De Duitse socioloog Max Weber maakte hier lang geleden het nog steeds zeer relevante onderscheid tussen het *Sein* en het *Sollen*: wetenschappelijk onderzoek gaat over de feiten (het *Sein*) en de politieke besluitvorming over de waarden

(het *Sollen*). In modernere termen: de wetenschap is ten diepste *evidence-based* en de politieke besluitvorming *consensus-based*.

- De verantwoordelijkheden van wetenschap en overheidsbeleid moeten zo veel als mogelijk worden gescheiden, zeker wanneer de wetenschap onderzoek doet ten behoeve van overheidsbeleid of de politiek zijn beleid baseert op wetenschappelijk onderzoek. Door vervaging van de grenzen tussen wetenschap en overheidsbeleid liggen verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap op de loer. Dat is schadelijk voor het aanzien en het gezag van zowel de wetenschap als de politiek. Rolvastheid is hier het parool.
- Scheiding tussen beide werelden betekent niet dat zij niet met elkaar verbonden moeten zijn en geen wederzijdse betrokkenheid moeten tonen. Het politieke bestuur moet zorg dragen voor de wettelijke, financiële en organisatorische voorwaarden waaronder wetenschappers in onafhankelijkheid hun werk kunnen doen en ruimte hebben voor verbeeldingskracht en het vertellen van verhalen, naast het doen van onderzoek en het presenteren van de resultaten van dat onderzoek. En de wetenschap moet in gesprek blijven met het politieke bestuur en de departementen over maatschappelijke vraagstukken waarvan de aanpak om wetenschappelijk onderzoek vraagt. Wederzijds begrip tussen wetenschap en overheidsbeleid is hiervoor een basisvoorwaarde.
- Dissensus in de wetenschap is niet per se nadelig: zij kan wijzen op de urgentie en complexiteit van problemen en ervoor zorgen dat 'de politiek' scherper wordt en duidelijk invulling geeft aan haar primaat. Als er sprake is van wetenschappelijke dissensus kan de politiek zich niet makkelijk verschuilen achter de wetenschap, maar moet zij *zelf* na politieke afwegingen tot voorstellen en besluiten zien te komen.

- Multi- en transdisciplinair wetenschappelijk onderzoek is aangewezen voor het doorgronden van grote maatschappelijke problemen en het aandragen van mogelijke oplossingsrichtingen en handelingsperspectieven. Beleid en politiek moeten over de kennis beschikken om dergelijk onderzoek te kunnen duiden en uit te zetten. Multi- en transdisciplinair onderzoek past bij *opgave*-gericht werken (in tegenstelling tot *domein*-gericht werken) van beleid en politiek. Het Sociaal en Cultureel Planbureau formuleert in dat verband de volgende boodschap gericht aan beleid en politiek waar de ROB zich van harte bij aansluit:

‘Gebruik de beschikbare kennis over problemen en oorzaken. Mobiliseer voorafgaand aan de uitvoering alle wetenschappelijke, praktijk- en ervaringskennis en maak daar transparante wegingen tussen. Het is van belang om bij de gedeelde definitie van de belangrijkste vraagstukken, en van wat de oorzaken van de gesignaleerde problemen of uitdagingen zijn, ook de feiten op een rij te hebben en onder ogen te zien.’²²

- De Tweede Kamer moet beter worden toegerust om wetenschappelijk onderzoek waarop de regering veel van haar voorstellen mede baseert goed te kunnen duiden. Die duiding is essentieel voor de controlerende functie van de Tweede Kamer. Betere toerusting kan bestaan uit een uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer²³ of door invoering van nieuwe instrumenten, zoals bijvoorbeeld een ‘kennisraad’. Daarnaast kan de Tweede Kamer meer gebruikmaken van bestaande instrumenten zoals de vrij recent ontwikkelde – maar niet verplichte – ‘wetenschapstoets’. Het beter kunnen duiden van wetenschappelijk onderzoek kan de Tweede Kamer ook helpen bij de invulling

22 Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). *Reflectie op het regeerakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: SCP, p. 6.

23 Zie bijvoorbeeld Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Ondersteuning Tweede Kamer* (Briefadvies). Den Haag: ROB; Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: ROB.

van haar eigen wetgevende functie.²⁴ Maar bovenal past het bij de alom gewenste nieuwe bestuurscultuur, waarin de Tweede Kamer meer tegenwicht kan bieden aan het kabinet. Die nieuwe bestuurscultuur is gebaat bij een betere toerusting van de Tweede Kamer, als een min of meer noodzakelijke voorwaarde. Maar met zo'n betere toerusting handen en voeten geven aan een nieuwe bestuurscultuur is uiteindelijk afhankelijk van de politieke wil van de Tweede Kamer. Ook hier geldt uiteindelijk het primaat van de politiek.

24 Zie bijvoorbeeld Werkgroep versterking functies Tweede Kamer (2021, 16 december). *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen* (rapport). Den Haag: Tweede Kamer. De werkgroep stelt onder andere (p. 49, 50) 'dat de parlementaire controle op onder meer de uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid nu beperkt is. En er zou nu juist voldoende capaciteit moeten zijn voor het ophalen en zelfstandig analyseren van kennis en informatie uit de praktijk en de wetenschap, waarmee eveneens de onafhankelijkheid van de Kamer kan worden vergroot. Doel is versterking van het kennisfundament onder het politieke debat, waarbij die extra ondersteuning ook daadwerkelijk moet bijdragen aan versterking van de kernfuncties'.

I

ALGEMENE BESCHOUWINGEN

COMPLEXITEIT, VERBEELDINGSKRACHT EN DE KUNST VAN HET COMPROMIS

Huub Dijstelbloem

Het geworstel tussen wetenschap en politiek over de aanpak van de pandemie komt niet uit de lucht vallen. De moeizame verstandhouding die nu in de schijnwerpers staat, doet zich vaker voor, rond andere kwesties, maar dan achter de schermen. Waar komt die uit voort? De samenwerking tussen wetenschap en politiek lijkt gevangen te zitten in een verkeerde figuur. In plaats van ruimte te bieden aan variaties in benaderingen en creatief beleid met verschillende tijdsdimensies, ontmoeten wetenschap en politiek elkaar nu in het smalste punt van de trechter, waar de meeste fantasie al uit is gefilterd. Het gevolg is dat veel opties verloren gaan. Dat biedt geen vertrouwen voor de toekomst. Een wereldwijd probleem als klimaatverandering bijvoorbeeld verlangt het uiterste van beide. Om de problemen die samenlevingen op hun grondvesten doen trillen aan te pakken zijn onconventionele middelen nodig: beleid met oog voor complexiteit, een scheut verbeeldingskracht en compromissen die een pact met de tijd weten te smeden.

1 De pandemie als etalage

Het Waterloopbos is een openluchtlaboratorium, gelegen in een polderbos in de Noordoostpolder in Flevoland. Het was een proefterrein van Waterloopkundig Laboratorium de Voorst, waar in de jaren vijftig van de vorige eeuw grootschalige modellen werden gebouwd om de waterwerken te kunnen ontwikkelen. Zo fungeerde een groot-schalig waterbassin van maar liefst 250 meter lang met hoge golven midden in de bossen als testlocatie voor de Deltawerken. Maar ook werden er proefopstellingen gebouwd voor de haven van Bangkok en de kust van Denemarken, en voor een oliehaven in Libië en de Willemstunnel in Rotterdam.

Met de opkomst van computersimulaties en andere testcapaciteit werden de tientallen modellen gaandeweg overbodig. In 1996 sloot het lab. Een monumentaal kunstwerk van RAAAF uit 2018 herinnert aan deze tijd, maar ook aan de vergankelijkheid van het idee dat de strijd tegen het water alleen gewonnen kon worden door onverwoestbare bouwwerken te ontwikkelen. Tegenwoordig moeten we rekening houden met misschien wel ingrijpendere rampen, door de stijging van de zeespiegel, de toevoer van rivierwater en fluctuaties in het weer met ernstige droogte of heftige neerslag. Maar het spel met het water is subtieler geworden, flexibeler, beweeglijker.

Wat kan het openluchtlaboratorium ons leren over de verhouding tussen wetenschap, politiek en beleid? En over wat voor model daarvoor nodig is? Wat vertelt het ons over de inzichten en inspanningen die nodig zijn in klimaatbeleid of tegen de coronapandemie? Covid-19 heeft de wereld in een crisis zonder weerga gestort, een mondiale pandemie met inmiddels een dodental van meer dan vijf miljoen mensen tot gevolg. De kans op een pandemie was door veel beleidsmakers schromelijk onderschat of verdrongen achter stapels rapporten over andere, inmiddels modernere en acuter geachte bedreigingen voor de samenleving. Een wake-upcall dus van de ergste soort, waarvoor wel degelijk is gewaarschuwd, maar waarop landen toch te laat

en te traag reageerden, ondanks de epidemiealarmsystemen, expertise, onderzoeksteams en virologische en epidemiologische labs en instituten waar ze zelf of in samenwerkingsverbanden (VN, WHO, EU, enzovoort) over beschikken. Wat volgde is een inmiddels helaas welbekend parcours van vallen en opstaan, waar – als we naar de relatie tussen wetenschap en politiek kijken – enerzijds grote successen zijn geboekt (wetenschap: een vaccin; politiek: financieel vangnet bieden voor gedupeerden) maar waar in de onderlinge verhoudingen nogal wat is misgegaan, en nog steeds gaat.

De Covid-19-pandemie is een unieke gebeurtenis, maar toch is het de vraag of de verhouding tussen wetenschappelijk onderzoek, advisering, politieke besluitvorming en beleidsuitvoering ten aanzien van Covid-19 nu zo uitzonderlijk is. Ja, de Covid-19-pandemie zorgde voor een ongekende situatie, in alle betekenissen van het woord. De onzekerheden van de gevolgen van de virusverspreiding en besmettingen waren enorm en de risico's torenhoog. Voor politici was de situatie volkomen nieuw. Informatievergaring, onderzoek, afweging advisering en besluitvorming vonden plaats in een snelkookpan die onder een vergrootglas lag, om maar twee beeldspraken ineen te gebruiken.

Toch kwam het geworstel tussen wetenschap en politiek niet geheel uit de lucht vallen. Veel van de wetenschappelijke en politieke processen die nu met grote belangstelling worden gevolgd en vrijwel onmiddellijk invloed op het leven – het leven überhaupt – van mensen hebben, vormen het dagelijkse brood van wetenschappelijke adviesorganen en adviseurs. In die zin vertaalt de Covid-19-pandemie zich eerder in een etalage van de relatie wetenschap-politiek, waar we allemaal kunnen meekijken, dan in een laboratorium, waar doorgaans in beslotenheid experimenten en samenwerking plaatsvinden. Alle gebruikelijke issues staan in het daglicht: besluitvorming onder condities van onzekerheid, de wetenschappelijke basis voor politieke besluiten, de kennispositie van de politiek, de betrouwbaarheid van wetenschap, het vertrouwen in wetenschap en wetenschappers, het

vertrouwen in politiek en politici, het maatschappelijk draagvlak voor besluiten, de rechtvaardigheid van de gevolgen van beleidskeuzes, en de uiteindelijke uitvoerbaarheid van beleid.

De relatie tussen wetenschap, politiek en beleid is op zijn zachtst gezegd niet eenduidig. Wetenschap en politiek bewegen zich niet in een duidelijk bepaalde houding ten opzichte van elkaar, maar definiëren elkaars speelruimte wederzijds. Het idee dat de wetenschap de feiten representeert en de politiek de waarden, is een versimpeling die theoretisch noch empirisch standhoudt. In plaats daarvan opereren de domeinen in een vormende, complexe relatie, waar voortdurend moet worden vastgesteld wat voor soort feiten in een specifieke situatie van belang zijn en wat voor ethische uitgangspunten daarvoor van belang zijn. Dat betekent dat de grenslijnen tussen wetenschap en politiek steeds opnieuw moeten worden getrokken. Waar houdt de wetenschappelijke advisering op en begint de politieke oordeelsvorming? Welke takken van wetenschap moeten in de advisering worden betrokken? Alleen met name medische, of ook maatschappij- en gedragswetenschappen en economische kennis? Of maakt dat de advisering al zo ‘maatschappelijk’ dat de grens met politieke oordeelsvorming onduidelijk wordt? En moet de wetenschappelijke advisering zich met name richten op de politieke besluitvorming, of ook op de beleidsuitvoering?

Als dit enkele kernvragen zijn in het tekstboek ‘Wetenschap en politiek’, hoe keren die dan terug in andere problemen? En wat is het verschil tussen kwesties zoals de Covid-19-pandemie waar de klok tikt en we steeds ‘met 50 procent van de kennis 100 procent van de besluiten moeten nemen’ en andere crises? Drie zaken zijn nodig om ruimte te maken voor een samenwerking tussen wetenschap en politiek om andere uitdagingen die samenlevingen op hun grondvesten doen trillen aan te kunnen: oog voor complexiteit, een injectie verbeeldingskracht, en een herwaardering van het compromis.

2 Complexiteit

Om te beginnen, beleid met oog voor complexiteit. Nederland is als relatief klein land gezegend met een hoogwaardige kennisinfrastructuur. Universiteiten, onderzoeksinstituten, planbureaus en adviesorganen werken nauw samen en bieden een vitaal ecosysteem voor wetenschap en politiek. Ook in dit systeem kan het echter nodig zijn patronen en reflexen te doorbreken. Kennisinstellingen en adviesorganen kunnen consolideren en zodanig deel van het beleidssysteem worden dat ze hun verfrissende rol verliezen en geen adequate balans meer vinden tussen kennis en macht. Methodologische benaderingen en de aandacht en onderverdeling van onderwerpen kunnen verstarren naarmate ze niet meebewegen met nieuwe ontwikkelingen in de wetenschap. Een scheut anarchie zou een welkome aanvulling zijn op het kennissysteem, en een scherpere discussie over gehanteerde modellen en benaderingen zou niet mogen ontbreken. Te vaak mondt de verhouding uit in een wetenschappelijke-politieke-beleidsmatige echokamer waarin experts en instituten die bedoeld waren om kennis van buiten in te brengen, een binnenwand worden die deel wordt van het heen-en-weer kaatsen van geluid.

Wat hier zou kunnen helpen is een radicale distributie van kennis, en een systematischer betrokkenheid van wetenschap die diepgaand doordrongen is van de complexiteit van natuurlijke, technologische, sociale en politieke systemen. De term complexiteit wordt in veel verschillende vormen gebruikt, soms meer metaforisch, soms meer systematisch. Ook in het complexiteitsonderzoek zelf worden aan de diverse aspecten van de term verschillende waarden toegekend. Doorgaans betekent complexiteit in ieder geval dat sociale, economische, technische en natuurlijke systemen als evolutionair worden gezien, zich niet langs lineaire lijnen ontwikkelen, en als netwerken die niet zonder meer te reduceren zijn tot onderliggende oorzaken maar op verschillende niveaus nieuwe emergente eigenschappen vertonen. Opbrengsten van dit onderzoek, zoals het werken met begrippen als *tipping points*, 'veerkracht' en 'fasetransities', zijn inmiddels

gemeengoed in vele disciplines, variërend van de psychologische en medische studies van mentale staten tot de muziekwetenschap, taalwetenschap en ecologie. De kracht van dit soort analyses zit in de mogelijkheid te anticiperen op onverwachte en ongewenste effecten van beleidsingrepen op de lange termijn.

Voorwaarde is wel dat het onderzoek divers, diepgaand, innovatief en onderscheidend is. De maatstaven voor vernieuwing en betrouwbaarheid moeten hoog zijn, en de middelen moeten aanwezig zijn. Dat vereist fors meer investeringen in de wetenschap, en ook de nodige investeringen van de wetenschap in zichzelf. Na de replicatiecrisis¹ zijn in veel vakgebieden flinke stappen gezet. ‘Open Science’ en programma’s als *Erkennen en Waarderen* moedigen *team science* aan. Universiteiten en financiers als Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en European Research Council (ERC) zetten vol in op de *grand challenges*. Tegelijkertijd is er nog veel te winnen waar het gaat om explorerend onderzoek ruimte te geven, methodes voor interdisciplinair werken verder te ontwikkelen en creatievere samenwerkingen met politiek en beleid te vinden.

Interdisciplinaire advisering onder die voorwaarden kan soelaas bieden, als die gepaard gaat met langdurige betrokkenheid bij de complexiteit van problemen. En langdurige betrokkenheid bij het maken van beleid zelf: een advies kun je niet over de schutting gooien, maar verlangt verantwoordelijkheid en tijd en studie van de gevolgen in de eerste, tweede en volgende rondes. ‘*Stay with the complexity*’ zou het motto vanuit een betrokken wetenschap moeten zijn.

1 Een voortdurende methodologische crisis waarin is vastgesteld dat veel wetenschappelijke studies moeilijk of helemaal niet te repliceren zijn.

3 Verbeeldingskracht

Wetenschappelijk onderzoek heeft niet alleen een enorme slag gemaakt met technieken voor simulatie en visualisatie. De ontwikkeling van kennis betekent ook een voortdurende stimulans voor verbeeldingskracht. Een gevaar in de huidige tijd is dat deze verbeeldingskracht van wetenschappers onderbenut dreigt te raken. Door wetenschap terug te dringen tot een rol als leverancier van feiten, of wetenschappers zelf erop te wijzen dat ze zich vooral bij hun eigen leest moeten houden (waar merkwaardig genoeg zelfs de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) recent voor pleitte in een advies over academische vrijheid²) lopen we het risico dat de broodnodige vergezichten en prikkelende speculaties gebaseerd op onderzoek om het onmogelijke te denken aan de politiek en de samenleving onthouden worden.

Ergens is dat wel begrijpelijk. Wetenschap is zo'n krachtige bron van kennis, dat een beroep erop een gigantische autoriteit met zich meebrengt. Dat gezag moet kritisch getoetst worden, en aan democratische banden gelegd. Maar dat mag er niet toe leiden dat inzichten buiten de deur worden gehouden en geen onderdeel zijn van een politiek en publiek debat. Dat debat is namelijk niet alleen nodig ter verantwoording en controle, maar ook om een imaginaire sfeer te scheppen, een sfeer van verbeelding, zonder welke we geen politiek gesprek kunnen voeren over onvoorziene problemen en toekomstige generaties, en zonder welke we onszelf en onze samenleving niet kunnen verbeelden.

Technisch gesproken worden de mogelijkheden tot verbeelding sterk in het zadel geholpen door moderne onderzoeksmethoden. De ontwikkelingen op het gebied van modellering bieden hier grote mogelijkheden. Zo ook de mogelijkheden tot simulatie, visualisatie en

2 KNAW (2021). *Academische vrijheid in Nederland. Een begripsanalyse en richtsnoer*. Amsterdam: KNAW.

participatie. Die mogelijkheden worden gedragen door twee zaken: een samenkomen van de alfa-, bèta- en gammawetenschappen in het ‘digitale’ en een generatie huidige onderzoekers van alle disciplines voor wie *data science* een integraal onderdeel van het onderzoek is geworden. Daarbinnen vinden conceptuele uitwisseling en methodologische vernieuwing plaats, met ruimte voor de diversiteit aan verbanden binnen verschillende disciplines.

Verbeeldingskracht is nodig voor discussies over vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid, zoals we die al voeren als het om een pandemie, privacy en informatietechnologie of klimaatverandering gaat. Om de fantasie te prikkelen, en om tot opties te komen om te ontsnappen aan *TINA-politics* (*there is no alternative*). Daartoe moeten we kunnen ontsnappen aan de figuren en de beelden die we nu hebben van politieke organisatie en staatsvormen. Verbeeldingskracht is echt onontbeerlijk voor de debatten over de grenzen van het mens-zijn die we nog zullen gaan voeren. Artificiële intelligentie en robotica raken de positie van de mens en maken hem mogelijk minder relevant als beslisser en beoordelaar in complexe kwesties. Het antropoceen stelt het voortbestaan van vele andere soorten dan de mens op de proef. Mens-zijn wordt minder uniek en de humanistische moraal waarop veel ethische discussies geënt zijn, is niet eindeloos rekbaar. Complexiteitsonderzoek kan bijdragen aan het schetsen van de netwerken waarin mensen zijn betrokken en helpen verkennen welke contra-intuïtieve vormen van politiek nodig zijn. Compromissen, waarover zo dadelijk meer, zijn nodig tussen onze omgeving en onszelf, als soort, om een pact met een onzekere toekomst te smeden. En verbeeldingskracht is de kurk waarop dit alles drijft.

4 De kunst van het compromis

Verbeeldingskracht is nodig om de toekomst te kunnen onderzoeken. Maar om daarvoor keuzes te kunnen maken en lange-termijnbeleid te smeden is nog iets anders nodig: de kunst van het compromis. Het voorbeeld dat bij uitstek als illustratie kan dienen is

klimaatverandering. In termen van tijd en snelheid wordt klimaatverandering vaak als het tegenovergestelde van een pandemie voorgesteld, namelijk als een ramp die zich in slow motion voltrekt. Maar is dat wel zo? Veel van de veranderingen die door de opwarming van de aarde als gevolg van menselijk handelen worden veroorzaakt gaan steeds sneller dan verwacht. De maatregelen om die opwarming tegen te gaan of op zijn minst te begrenzen moeten bovendien op zeer korte termijn worden genomen en uitgevoerd. Het is een race tegen de klok. Tegelijkertijd is het een race tegen meerdere klokken tegelijkertijd. Het raam waarbinnen nationale regeringen in democratische rechtsstaten op basis van een mandaat van de kiezers en het parlement besluiten kunnen nemen beslaat doorgaans zo'n vier of vijf jaar. Maar de ontwikkeling van technologie en duurzame infrastructuur die een alternatief voor fossiele energie kunnen bieden nemen veel langer de tijd. Ook financiële investeringstrajecten lopen eerder over decennia dan over jaren. De atmosferische en geologische veranderingen als gevolg van klimaatveranderingen spelen zich op weer een ander niveau af. Het gaat dus om tijd en snelheid op verschillende schalen.

Klimaatverandering kenmerkt zich daarenboven door de versnelingen die kunnen optreden via *tippings points*, de omslagmomenten die veelal onomkeerbare veranderingen in gang zetten en weer tot een cascade aan andere dramatische gevolgen kunnen leiden. We moeten, kortom, de slow motion van klimaatverandering niet overschatten en erkennen dat de tijd meerdere richtingen, vertragingen en versnellingen kent. Wat de relatief langere tijdsspanne van klimaatverandering wel mogelijk maakt, is meer ruimte voor wat ik 'compromissen' noem tussen wetenschap en politiek, en meerdere pacts met de tijd. Ik gebruik het woord compromis hier in een specifieke betekenis. Over compromissen tussen politieke partijen horen we genoeg, zoals de deals die worden gemaakt en het geven en nemen in het parlement of op de wandelgang. Maar compromissen spelen ook op een andere schaal. Belangrijke maatschappelijke uitdagingen rond klimaat, maar ook rond voedselsystemen, media en informatieverkeer en internationale veiligheid verlangen ook

compromissen. Sociale, economische, technologische en ecologische afwegingen moeten worden afgewogen en in beleid geïntegreerd. Daar is specifieke wetenschappelijke kennis voor nodig, maar ook wetenschappelijk coördinatievermogen, overzicht op complexiteit en conceptuele en methodologische overbrugging.

Compromissen in de betekenis die ik eraan geef resulteren niet alleen in politieke of economische afspraken, zoals het Akkoord van Wassenaar uit 1982, waarin een vergelijk tussen werkgelegenheid en loonmatiging werd bereikt. Compromissen kunnen zich ook materialiseren in technische innovaties. Een mooi voorbeeld van zo'n compromis is de stormvloedkering. Een technologische waterbouwkundige constructie die eisen van infrastructuur, veiligheid en milieu combineert. Maar is een compromis niet strijdig met het idee dat wetenschap niet onderhandelbaar is? Als wetenschap uit conventies bestaat, opent dat de deur tot relativisme en politiek opportunisme. Is dat niet de nagel aan de doodskest van een onafhankelijke kennisontwikkeling? De mate van buigzaamheid waarop het beroep op compromisvorming anticipeert, kan juist tot wetenschappelijke inspiratie leiden. Compromissen kunnen namelijk ook innoverend zijn. Ze slaan (in de Nederlandse Deltawerken soms letterlijk) een brug tussen schijnbaar onverenigbare eisen of benaderingen. Neem het ecoduct: een prachtige uitdrukking van de verschillende eisen rond ecologie, economie en mobiliteit.

5 Een model voor verandering

Kan het openluchtlaboratorium in het Waterloopbos waarmee dit essay begon een model voor verandering bieden? Nu is het een rijksmonument. De bouwwerken zijn overwoekerd en dienen als schuilplaats voor allerlei leven. Maar het kunstwerk van RAAAF laat ook zien hoe belangrijk paradigmawisselingen zijn en welke andere praktijken en kennisvormen die toelaten. Het illustreert hoeveel verbeeldingskracht er loskomt als er een brede discussie en een acuut besef voor verandering aanwezig zijn. Ook de Deltawerken kwamen niet

zonder tegenstellingen van de grond – maar ze kwamen er. Zouden we het nu op dezelfde manier doen? Waarschijnlijk niet. Maar de vorming van compromissen inspireert nog steeds.

Compromissen staan echter in toenemende mate onder druk. Waar de uitdagingen van onze tijd compromissen met een grote letter ‘C’ verlangen, brokkelt het vermogen ook maar de kleinste compromissen te willen bereiken in het politieke bedrijf juist af. Daardoor worden tegenstellingen vergroot in plaats van overbrugd en neemt de maatschappelijke verbeeldingskracht om compromissen op grotere schaal te bewerkstelligen af. Hoe langer het duurt eer de politiek een knoop doorhakt, hoe dieper het probleem inzinkt en hoe groter de maatschappelijke en economische kosten worden om het weer uit de klei te trekken. Ondertussen neemt aan de ene kant de hechting aan de ingezonken belangen alleen maar toe en zwelt aan de andere kant de roep om verandering alleen maar aan. Dat staat langdurige samenwerking en experimenteervermogen in de wetenschap in de weg om aan grote complexe problemen te werken.

Covid-19 zal in vele opzichten een zaak van lange adem zijn, waarschijnlijk nooit geheel verdwijnen en diepe sporen in de structuur van samenlevingen nalaten. Dat geldt ook voor klimaatverandering en klimaatbeleid. We staan nog maar aan het begin van de gigantische verschuivingen in energie-infrastructuren, investeringen, technologieontwikkeling en gedragsverandering. Politiek en wetenschap hebben een ander verbond met de tijd, namelijk over welke periode ze over veranderingen, versnellingen, vertragingen en omslagpunten met gezag uitspraken kunnen doen. In een ongelukkige verhouding leidt dit tot een mismatch. Maar de diversiteit aan verbondenheid met de tijd kan ook vruchtbaar worden gebruikt. Het biedt dan een podium om in overleg, interactie en via experimenten methodes en trajecten te ontwikkelen om met complexiteit om te gaan. Een pact van politiek en wetenschap met verschillende tijden en doorlooptijden, waarbij ieder zich richt op waar men het meest gelegitimeerd voor is om richting aan te geven, zou al een belangrijke stap betekenen.

3

WETENSCHAPPELIJK ONDERBOUWDE WETGEVING, DAT SPREEKT

Gert Jan Veerman

Empirisch onderbouwde wetgeving, wie zou ertegen zijn? In woorden misschien wel niemand. Empirisch onderbouwde wetgeving zou zeker moeten, want wetten zijn eigenlijk veronderstellingen omtrent de zin van beleidsmaatregelen voor het algemeen belang, zij het als rechtsnormen geformuleerd. Om die veronderstellingen te ontwikkelen én om die te toetsen moet de wetgever weten wat er in de werkelijkheid speelt, wat de problemen zijn, welke gedragsmechanismen kunnen spelen, welke maatregelen effectief kunnen zijn.

En kan het, empirisch onderbouwde wetgeving? Misschien wel maar het zal moeilijk zijn, want de werelden van wetgeving en wetenschap verschillen nogal, wat betreft het denken, wat betreft de mensen, wat betreft de inzet. En de wetenschap is op dit terrein gebrekkig qua methodologie, wat leidt tot verschillende en voorlopige, zachte uitkomsten. Dat is de werkelijkheid waarvan we uit zullen moeten gaan, als empirisch onderbouwde basis. Maar empirisch onderbouwde wetgeving moet, en het openbaar bestuur zelf zal de stappen daartoe moeten zetten.

1 Inleiding

Het is woensdagavond 18 augustus 2021, 19.30 uur. De introductieweken van de universiteit ter stede zijn begonnen en over het water van de Rijn achter mijn huis lallen of schallen vele stemmen, luidkeels in koor. De bloem der natie laat zich horen. Nu is het ‘één geluid’, straks zullen zij zich werpen op specifieke kennisgebieden en scheiden hun wegen. Straks zullen zij in verschillende werelden werkzaam zijn, allerlei beroepen uitoefenen in allerlei disciplines met verschillende manieren van denken en eigen rationaliteiten; zij zullen bijvoorbeeld wetenschapper zijn, politicus, beleidsmedewerker of wetgevingsjurist.¹ Zullen zij dan nog in staat zijn verschillen weer te integreren en hun stemmen op elkaar af te stemmen? Ik heb deze middag het eervolle verzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gekregen of ik een essay wil schrijven over de verhouding tussen wetgeving en wetenschap, over *evidence-based*² wetgeving. Op drie vragen moet ik ingaan: kán wetgeving gebruikmaken van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek, mág dat, of móet het zelfs? Na een beschrijving van beide werelden zullen de drie vragen beantwoord worden.

2 Een schets van ‘wetgeving’ en ‘wetenschap’

Wetgeving

Van sommigen mag ik het niet meer schrijven, maar ‘wetgeving’ is het juridisch voertuig van beleid; ‘wetgeving’ is niets anders dan het neerleggen van gedane beleidskeuzes in een juridische vorm. Die juridische vorm, de formele wet (dat is een besluit van regering en parlement tezamen) bevat regels, normen. In ons rechtsstelsel kunnen de meeste beleidsinstrumenten, zoals bevoegdheden, rechten, plichten,

1 Er zijn niet zoveel wetgevingsjuristen, nog geen duizend schat ik, dus die kans is op zich klein; er zijn meer wetenschappers en meer beleidsmedewerkers.

2 Ik geef de voorkeur aan: ‘empirisch onderbouwd’.

een budget, een infrastructuur, sancties, alleen rechtsgeldigheid hebben als zij gebaseerd zijn op een wet, dat wil zeggen: democratisch zijn gelegitimeerd. In een wet zijn zij tot normen geworden: zo hoort het voortaan. Maar de onderliggende inhoud van de wetgeving komt dus van buiten. Dat kan ook niet anders, 'recht' is een cultuurproduct en heeft van zichzelf geen inhoud. Dat is zeker het geval in een samenleving waarin de wet zo niet de enige, dan toch verreweg de belangrijkste bron van recht is. Zeker, er zijn tradities en beginselen, maar die hebben geen vaste betekenis. Zij zijn niet alleen ooit door mensen geformuleerd, maar ook van een zodanige algemeenheid dat men bij de invulling alle kanten op kan. Er zit in het begrip 'recht' taalkundig gesproken een dualiteit. Enerzijds heeft het betrekking op de verzameling van bestaande, bindende regels, anderzijds verwijst het naar rechtvaardigheid, naar een normatieve maatstaf. Voor sommige denkers over recht en wet hoort die normatieve betekenis tot het recht als zodanig. Ik zelf denk dat er in oorsprong een nauw verband was, toen recht en religie nauw verbonden waren en het recht aan een goddelijke oorsprong werd toegeschreven, en die normen heilig waren. Dat verband is verdund of verdwenen, er is een onderscheid ontstaan tussen religie, recht en moraal, tussen het bovennatuurlijke en het menselijke, er is een onderscheid gemaakt tussen 'wat is' en 'wat zou moeten zijn'. Via een beleid wordt 'wat zou moeten zijn' tot 'wat is'. Wetgeving volgt de bewegingen van het beleid. Dat neemt niet weg dat wetten uit normen bestaan: zo moet het, zo hoort het, zo kan het.

Ook aan op het oog wetstechnisch beleid, zoals de mate van delegatie, het gebruik van open of gesloten normen, het gebruik van strafrecht of bestuursrecht of het gebruik van hardheidsclausules, liggen bestuurlijke en politieke overwegingen ten grondslag, zij hebben maatschappelijke gevolgen. Ik moet daaraan toevoegen dat niet alle beleidsmaatregelen een wettelijke basis nodig hebben, bijvoorbeeld voorlichting of netwerken, maar de meeste toch wel. Als ik over wetgeving en wetenschap moet schrijven, moet ik dus ook een schets van 'beleid' geven.

Beleid

‘Beleid’ levert de inhoud van de wetgeving. In een formele definitie is beleid de formulering en realisering van doelen met de daarbij behorende instrumenten. Helder als glas en het klinkt rationeel maar daarna beginnen de problemen. ‘Doelen’ blijken geen neutrale punten op een einder te zijn maar te worden geïnspireerd door of zelfs bepaald door belangen, waarden en overtuigingen. En onder die waarden en overtuigingen liggen weer emoties en gestolde ervaringen uit de eigen levenslopen. Misschien heeft ieder het beste met de wereld voor, ik denk het niet overigens, maar over wat ‘het beste’ is, kan de nodige discussie ontstaan. Er zijn posities met belangen, uiteenlopende belangen. Dat geldt niet alleen voor de doelen, het geldt ook voor de keuze van de instrumenten en voor de toepassing van die instrumenten in de uitvoering van het beleid.

Ik benoemde de doelen van het beleid als stippen op de einder, maar meestal liggen de doelen wat dichterbij. En in een aantal gevallen gaat het om beelden gezien in de achteruitkijkspiegel, gaat het om de oplossing van concrete maatschappelijke problemen die zich voordoen, al dan niet als effect van beleid in uitvoering. Ook dat lijkt vanzelfsprekend maar het roept direct de vraag op: voor wie bestaan die problemen en hoe? De probleemdefinitie blijkt cruciaal te zijn voor de aanpak en daarover kunnen de meningen erg verschillen.

Er zijn veel pogingen gedaan dat beleidsproces te rationaliseren, met bijvoorbeeld uit het bedrijfsleven afkomstige beleidscycli, budgetteringssystemen of stappenplannen. Het heeft politieke wetenschappers er niet van weerhouden het beleidsproces als een incrementeel proces te zien met stappen voorwaarts en stappen terug, met doodlopende zijpaden en kronkelende wegen vol kruispunten zonder richtingwijzers. Nog cynischer is de aanduiding als vuilnisbak, al klinkt het in het Engels iets deftiger: *garbage can* (Cohen, March & Olsen, 1972). In beschrijvende zin is daar veel voor te zeggen. De

beschrijving biedt echter nog geen verklaring. Er zijn diverse verklaringen waarom het zo moeilijk is, dat beleid.

Een eerste factor is dat beleid over de toekomst gaat en die is moeilijk te voorspellen. Er zijn veel betrokkenen, veel relevante spelers, veel belangen en er gebeuren onverwachte dingen. Een tweede factor is dat er veel en voortdurend gekozen moet worden uit mogelijkheden en belangen.

Een derde factor is, denk ik, dat het beleid van het openbaar bestuur zoals dat in Nederland wordt gevoerd, zijn oorsprong veelal vindt in 'de politiek'. Dat is nog niet zo scherp, maar we kunnen het parlementaire stelsel wel als het culminatiepunt van 'de politiek' nemen. Het parlement werkt als filter voor maatschappelijke opvattingen en wensen van onderop, het is ook een initiator of aanjager van beleid. Het parlement zelf kent, zoals Joop van den Berg (2006) het wel heeft aangeduid, drie institutionele functies: een relatief onafhankelijk instituut als zodanig (bijvoorbeeld tegenover de regering), een arena van partijpolitieke loyaliteiten en tegenstellingen waar geprofileerd wordt en zwart gemaakt, en een marktplaats waar belangen worden uitgeruild (de meerderheid in het parlement tegenover minderheden). Dat is nog niet alles. Er zijn krachtige lobby's en de media beïnvloeden via hun weergaven de aandacht voor persoonlijke zaken en maatschappelijke problemen.

Belangrijk is dat politici hun achterbannen tegemoet moeten komen, ten minste lippendienst moeten bewijzen aan hun belangen en opvattingen, en het beroerde is dat die achterbannen fluïde zijn en dat zelfs per groep belangen en opvattingen kunnen verschuiven. Dat geeft niet alleen ruis bij het ontwerpen van beleid, het kan ook leiden tot snel veranderende waarderingen voor het gevoerde beleid. In de periode van de zuilen hadden politieke partijen nog een stabiliserende functie, zowel wat betreft de pacificatie binnen de partij als daarbuiten met andere partijen. Dat is minder geworden, kan men uit de krantenberichten opmaken.

Wetenschap

Het begrip 'wetenschap' kan veel omvatten. Het kan gaan om het geheel van kennis, om de methodologie, om grote vertogen, om allerlei empirisch onderzoek van groot tot klein. Daarbij kan men nog weer onderscheid maken tussen de vele wetenschapsterreinen. Bij het begrip 'wetenschappelijk' denk ik primair aan een methode aan de hand waarvan gegevens worden verzameld en informatie wordt geboden, en waarover verantwoording wordt afgelegd zodat de lezers de waarde (validiteit, betrouwbaarheid) van de gedane uitspraken kunnen vaststellen. En daarbij hoort dat er een zekere logica zit in de opbouw. Dit essay bevat wel een zekere logica in de opbouw, de methodologie heb ik verder niet uitgewerkt. Het is dus niet wetenschappelijk. Dat zegt niets over de zin ervan, wel iets over de waarde.

Het gaat in deze bundel primair om het 'empirisch onderbouwd onderzoek'. Men kan zich voorstellen dat grote vertogen, typeringen van ontwikkelingen op macroniveau, invloed hebben op 'het beleid'. Wij zien dat in de vele waarschuwingen over de leefbaarheid van de aarde, sinds in elk geval de rapporten van de Club van Rome, de eerste van 1972. Dat biedt tegelijk materiaal voor een veronderstelling over de invloed ervan, er is meer 'momentum' nodig kennelijk. Meer invloed lijken de onderzoeken van de grote planbureaus te hebben. Omdat wetgeving veelal tamelijk concrete en relatief overzichtelijke onderwerpen betreft, spits ik het daarop toe. Empirisch onderzoek kan op veel onderwerpen (beleidsvragen) en op diverse aspecten van wetgeving betrekking hebben, bijvoorbeeld op de maatschappelijke behoefte aan een voorziening, de maatschappelijke steun voor een beleidslijn of de te verwachten werking: prognostisch onderzoek (evaluatie *ex ante*). In de meeste gevallen betreft het empirisch onderzoek de werkelijke werking van wetgeving (evaluatie *ex post*). Soms wordt onderzoek gebruikt als thermometer, om lopende het uitvoeringsproces dit bij te kunnen sturen (*ex durante*; monitoring). Empirisch onderzoek is een middel tot of bijdrage aan de rationalisering van het beleidsproces, althans het kan die functie hebben.

Beleid betekent keuzes maken in een onzekere situatie en onderzoek kan enige reductie van onzekerheid bieden, dat wil zeggen gaten in de specifieke kennis opvullen of het gevoel van onzekerheid bij ‘het beleid’ verlichten.³ Dit empirisch onderzoek kan meer functies hebben, zoals het winnen van tijd, een probleem van de politieke agenda afhelpen of het pacificeren van tegenstanders van het beleid. Evaluatief onderzoek komt sinds de jaren zeventig geregeld voor.⁴

Bij ‘wetenschappelijk’ bestaat makkelijk de associatie met ‘betrouwbaar’, ‘waar’. Die associatie moet direct bestreden worden. Er bestaat een enorme hoeveelheid literatuur over waarheid en werkelijkheid; ik beperk me tot twee gedachten, namelijk dat alle kennis voorlopig is en dat bij verschillen het forum van de wetenschap leidend is. Dat relativiseert al aardig. Bij het type onderzoek dat hier aan de orde is, is de relativering zeker op haar plaats als we de methodologie van dit onderzoek bezien.

Het veld van onderzoek is de samenleving of partjes uit die samenleving, het betreft regels die algemeen gelden, de condities waaronder de nieuwe regels (gaan) werken zijn verder niet te beïnvloeden en zijn deels ook onbekend, en de nulsituatie, dat is de situatie voordat de wet in werking treedt, is veelal zo complex dat uitvoerig onderzoek nodig is om die enigszins in beeld te brengen. Die nulmeting is noodzakelijk vanwege de causaliteit: veranderingen na de wettelijke interventie moeten kunnen worden vastgesteld en verklaard door de interventie. Die maatschappelijke context betekent dat experimenteel onderzoek zoals dat in een laboratorium gebeurt, onmogelijk is. Zelfs zogenoemde quasi-experimenten, dat wil zeggen onderzoek met een vergelijking niet alleen van twee tijdstippen (vóór en na de wettelijke

3 De juistheid van de gegevens en de betrouwbaarheid van de informatie doet er daarbij niet noodzakelijk toe, heb ik gemerkt: het idee van meer zekerheid of het zo krijgen van een houvast kan voldoende zijn.

4 Allerlei onderzoek over het wetgevingsproces zou mogelijk zijn (de invloed van parlementaire ontwikkelingen op beleid en dus wetgeving, de invloed van belangengroepen), maar komt weinig voor in de wereld van de wetgeving. Zie ook Niemeijer & Klein Haarhuis (2020).

interventie) maar ook van twee of meer willekeurig samengestelde groepen mensen (de experimentele en de controlegroep), zijn nauwelijks uit te voeren omdat regels algemeen gelden. Er worden wel vijf niveaus van methodologie in kwantitatief onderzoek onderscheiden met een corresponderende mate van zekerheid van de uitspraken die op grond daarvan mogelijk zijn. Uit twee meta-evaluaties van wets-evaluaties (Niemeijer & Klein Haarhuis, 2008; Veerman, 2013) blijkt dat op één uitzondering na alleen de twee laagste niveaus konden worden bereikt: de ervaringen van betrokkenen met een verandering van wetgeving, aangevuld met wat cijfermateriaal en dergelijke. Dat gebeurt, als het goed is, op een intelligente manier, bij voorkeur aan de hand van de beleidstheorie: wat verwachtte de wetgever met deze wet te bereiken? Het hele erge is dat de beleidstheorie die de maatstaf zou kunnen zijn, meestal een reconstructie moet zijn; in de memorie van toelichting of in de debatten met het parlement wordt vrijwel geen uitgewerkte beleidstheorie gepresenteerd. Dat alles wil niet zeggen dat de resultaten van dergelijk onderzoek niets zeggen of onzin zijn, wel dat de hardheid van de bevindingen niet erg groot kan zijn.

Het prognostisch onderzoek kampt overigens nog met het probleem dat het om voorgenomen wetgeving gaat, om *te verwachten* effecten. Die effecten zijn empirisch niet te onderzoeken, daarvoor moet gebouwd worden op eerder onderzoek, op bestaande kennis, op analogieën of op extrapolaties.

3 Gebruik van de resultaten

Als het gaat over de verhouding tussen wetgeving en wetenschap gaat het vooral over het gebruik van de resultaten van wetenschap. Men zou zeggen dat ‘gebruik’ het directe gebruik van de resultaten is, maar wat betekent dat? Dat de bevindingen direct worden overgenomen en tot wijziging van (voorgenomen) wetgeving leiden, verwoord in wetteksten? Of is ook sprake van gebruik als zij een rol spelen in ‘de discussie’ of als zij worden weggeschreven? Of als het klein spul wordt overgenomen maar de belangrijkste bevindingen niet? Alle vier de

mogelijkheden komen voor, alle vier kunnen als ‘gebruik’ worden bestempeld. Resultaten van empirisch onderzoek kunnen ook op een later tijdstip worden gebruikt, bij wijzigingen of bij weer nieuwe wetgeving. De resultaten van empirisch onderzoek komen in de vijver van kennis, waaruit vrijelijk kan worden gevist. Ook beleidsmensen en wetgevingsjuristen zijn op zoek en lezen wel eens een boek. Het fijne is dat evaluaties kunnen leiden tot meta-evaluaties die weer tot nieuwe kennis kunnen leiden.⁵

Een andere kwestie in verband met ‘gebruik’ is dat er veel wetenschappelijk onderzoek is en dat de resultaten ervan niet noodzakelijk overeenstemmen. Er bestaat in het beleid al een zekere neiging alleen die resultaten te gebruiken die de eigen denkbeelden ondersteunen (en een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel is geen wetenschappelijk artikel maar een politiek gedreven stuk, een betoog gericht op aanvaarding van de gedane keuzes en niet om het parlement op ‘verkeerde ideeën’ te brengen), dit *cherry picking* wordt door de hoeveelheid aan wetenschappelijk onderzoek nog makkelijker.

Maakt het voor het gebruik nog uit of sprake was van opdracht-onderzoek? Veel wetgevingsonderzoek is opdracht-onderzoek, dat wil zeggen: er is een gerichte vraag, en als het goed is gaan de onderzoekers wetenschappelijk te werk om naar antwoorden op die vraag te zoeken. Ik heb er geen onderzoek naar gedaan, ik denk dat het niet veel zal uitmaken vanwege de eigen rationaliteit van het beleid – die verandert niet.

5 In mijn publicatie *Een empathische wetgever* (2013), een meta-evaluatie van 74 wets-evaluaties, deed ik dat. Dat leverde enkele interessante bevindingen op (bijvoorbeeld dat wetgeving redelijk effectief is) en enkele verbanden (bijvoorbeeld dat de mate van verandering geen verband heeft met de effectiviteit), maar de hoop tot een theorie over de werking van wetgeving te komen, kwam niet uit.

4 Verschillende werelden

Uit de beschrijving blijkt dat het zeker verschillende werelden zijn, die van wetenschap, politiek, beleid en wetgeving. Ig Snellen (1987) sprak van vier rationaliteiten die bij de totstandkoming van wetgeving betrokken zijn: de politieke, de economische, de technisch-wetenschappelijke en de juridische. Deze rationaliteiten zijn ‘in zichzelf gesloten stelsels van criteria voor verantwoord handelen’. De economische rationaliteit heb ik hier buiten beschouwing gelaten, al speelt die wel een dominante rol in de beleidsvorming. Maar dat was de vraag niet. Gesloten stelsels dus.

In de *wereld van de wetenschap* gaat het om *vragen*, vragen over de werkelijkheid, het zoeken naar processen en verklaringen daarvan, het weer ter discussie stellen van die verklaringen, gaat het om de *methodologie*. Wetenschappers zijn beroepstwifelaars en hun taal is beschrijvend. Wetenschappelijk onderzoek kost tijd. Als tijd een rol speelt, is dat vanwege bijvoorbeeld de concurrentie of verwerving van fondsen.

Politici, de belangrijkste bronnen van beleid, zijn juist van de *antwoorden*, de stellige uitspraken, de *oneliners*. Zij zijn performatief in hun taalgebruik. Hun tijdsperspectief is dubbel: enerzijds zijn zij van de grote doelen, anderzijds zijn zij gericht op de korte termijn, op accommodatie van potentiële kiezers en op hun relatie tot andere politici, deels in concurrentie, deels in coalitie. Zij zijn niet empirisch maar normatief, zij weten wat goed is voor de mensen.

De *wetgevingsjuristen* en ‘*het beleid*’ leven beide onder dezelfde politieke condities, zijn gericht op antwoorden en oplossingen, maar onderling kennen zij grote verschillen. Ik noem er enkele: juristen kijken achteruit (Vranken, 2005), het beleid kijkt vooruit, is meer open; de focus van juristen is het ‘rechtssysteem’ en de rechter, de focus van het beleid de haalbaarheid van de voorstellen en de belanghebbende achterban; juristen denken aan en in individuele gevallen,

beleids mensen denken aan en in het gros van de gevallen; juristen zijn precies op en in taal, het beleid is eerder globaal en wollig in taal; juristen denken in termen van normen en regels, van wat behoort, terwijl beleids mensen denken in termen van stapjes, van wat kan.

5 Beantwoording van de drie vragen

Met deze schets moeten en kunnen de gestelde vragen: kan wetgeving empirisch worden onderbouwd?, mag wetgeving empirisch worden onderbouwd?, en moet wetgeving empirisch worden onderbouwd? beantwoord worden. Een voorlopig antwoord, dat spreekt vanzelf.

Kan het?

Ja en nee. Technisch kan het. *Bestaande* wetgeving kan, als maatschappelijke interventie, op zich worden geëvalueerd op bijvoorbeeld de effecten ervan of de tevredenheid erover. De relativering, het nee, zit hierin dat wetgeving over normen gaat. De bevindingen van empirisch onderzoek zijn niet een-op-een om te zetten in normen. Een andere relativering is dat de uitkomsten van empirisch onderzoek vanwege methodologische beperkingen nooit spijkerhard zijn. Zij bieden indrukken en verantwoorde inzichten. Een derde relativering zit in het gebruik van de bevindingen, daar spelen andere mechanismen. Het is het bestaan van de verschillende werelden, van de verschillende rationaliteiten.

Nieuwe wetgeving kan niet zomaar empirisch worden onderzocht, wel kunnen deelaspecten worden onderzocht zoals de steun voor het voorstel of kunnen leemten in feitelijke kennis worden gevuld. Ook kunnen op grond van bestaande kennis onderbouwde verwachtingen worden uitgesproken. Ik heb wel het pleidooi gehouden om in *ex-ante*-evaluaties de nadruk te leggen op de vraag: wat is het probleem en voor wie? Dit vanuit de gedachte dat de probleemdefinitie een richting geeft aan de aanpak van een probleem, aan de instrumentatie. Ik neem waar dat thans wat meer aandacht wordt besteed

aan de nulmeting als basis voor een latere evaluatie, en ook die kan door empirisch onderzoek worden gedaan. Maar een probleem blijft: wat beschrijf je? Een ander probleem is hoe later de causaliteit te duiden is? De samenleving verandert voortdurend en de indicatoren die worden genomen als ijkpunten, kunnen ook indicatoren zijn voor andere veranderingen.

Mag het?

Natuurlijk mag het. Er is geen wet die verbiedt dat resultaten van wetenschappelijk onderzoek worden gebruikt bij beleid en wetgeving. Toch is dat niet het enige. Snellen meende dat de vier rationaliteiten van gelijk gewicht zijn, en in een wetenschappelijk model kan dat zo zijn. In de staatkundige constellatie zoals wij die in Nederland kennen, is de politieke rationaliteit de doorslaggevende. Dat is een rechtsstatelijke eis, de gebondenheid van het bestuur aan de wet. Dat betekent dat de wetenschappelijke rationaliteit het niet zal en niet mag winnen van de politieke. En dat brengt mee dat het gebruik van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek in wetgeving altijd in het teken zal staan van de politieke dynamiek, van wat haalbaar wordt geacht in de bestaande politieke constellatie. Het is maar goed ook. Plato meende dat filosofen als de normstellers van de samenleving zouden moeten optreden; wie zijn *Nomoi* (Wetten) leest zal denken: dat nooit.

Moet het?

Ja, empirisch onderzoek is nodig voor wetgeving, zowel om wetgeving te maken als om haar te evalueren. Dat is in zekere zin een normatief standpunt. De wetgever, het openbaar bestuur, moet weten wat er gaande is in de samenleving, wat regels voor mensen betekenen en of zij eraan kunnen voldoen, wat aan aanvullend beleid daartoe moet worden gemaakt. Maar het is ook een wetenschappelijk geïnspireerd standpunt. Ik heb in navolging van de Zwitser Peter Noll (1973) wel geschreven dat elke wet in feite een experiment is. Ik

kwam eenzelfde kenschets van wetgeving tegen van de Weense advocaat Julius Ofner, in een rede in 1881: wetten zijn de proefnemingen of experimenten van de wetgever omtrent het algemeen welzijn. Net als in de natuurwetenschappen moet men onderzoeken of die veronderstellingen ook kloppen, onder welke omstandigheden (Drucker, 1882). Met kennis van zaken is effectiever beleid en dus betere wetgeving te maken, en dat zal bijdragen aan het vertrouwen in de wetgever. Dat is een veronderstelling.

Empirisch onderbouwde wetgeving moet ook omdat we een heleboel nog onvoldoende ‘weten’, zeker niet hoe allerlei juridische constructies uitwerken. Er is bijvoorbeeld wel eens een onderzoek gedaan naar open normen. Die bleken in de praktijk op lager regelniveau dichtgeregeld te worden (Timmer, 2011). Wanneer gebeurt dat en wanneer niet? We weten niet voldoende over de mechanismen die werkzaam zijn bij de uitvoering van wetgeving en beleid. Enzovoort.

Er is wel het voorstel gedaan alle wetgeving te evalueren, *ex ante* en *ex post*. Dat lijkt mij te veel van het goede. Er worden jaarlijkse vele wetsvoorstellen gedaan en vele wetten afgekondigd, van klein grut zoals eenvoudige aanpassingen van bestaande wetgeving tot grote koerswijzigingen. Beperk het evalueren tot de belangrijke wetsvoorstellen om reden van geld en tijd en belang. Er is nog een praktische reden: het zal niet lukken alles te evalueren bij gebrek aan deskundige onderzoekers. Een bezwaar zou kunnen zijn dat juist bij de maatschappelijk belangrijke onderwerpen het politieke en het normatieve aspect overwegen en dus de kans redelijk groot is dat de resultaten van die evaluaties niet direct worden gebruikt. Maar dat moet geen reden zijn het niet te doen, want de kans op gebruik bestaat en de vijver van kennis moet steeds worden gevuld en ververs.

6 Besluit

Het is stil op het water van de Rijn. Ik denk niet dat de studenten *en masse* aan de studie zijn gegaan, ieder in de eigen discipline. Maar

eens zullen zij afstuderen, een beroep uitoefenen. Ik hoop dat dan de verschillen in professionele rationaliteit wat overbrugd kunnen worden. Ik denk dat het openbaar bestuur daaraan kan bijdragen, door de confrontatie aan te gaan met de politieke rationaliteit, door de resultaten van empirisch onderzoek ernstig te nemen, door empathisch te zijn. Dat denk ik.

Literatuur

- Berg, J.Th.J. van den (2006). *De Eerste Kamer of: de zin van rivaliteit* (afscheidsrede Universiteit Leiden). Leiden: Universiteit Leiden.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Drucker, H.L. (1882). Boekbespreking. *Rechtsgeleerd Magazijn. Tijdschrift voor binnen- en buitenlandsche rechtsstudie*, 1, 214.
- Niemeijer, E. & Klein Haarhuis, C.M. (2008). *Wet en werkelijkheid* (WODC-rapport 267). Den Haag: WODC.
- Niemeijer, E. & Klein Haarhuis, C.M. (2020). Wet en Regelgeving. In C. Bijleveld et al. (red.). *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*. Den Haag: Boom juridisch.
- Noll, P. (1976). *Gesetzgebungslehre*. Reinbeck: Rowohlt.
- Snellen, I.Th.M. (1987). *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Timmer, W.W. (2011). *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving* (diss. Rotterdam). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Veerman, G.J., m.m.v. Mulder, R.J. & Meijsing, E.S.M. (2013). *Een empathische wetgever. Meta-evaluatie van empirisch onderzoek naar de werking van wetten*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vranken, J.B.M. (2005). *Algemeen deel. Een vervolg*. Deventer: Kluwer.

4

TELLEN, VERTELLEN EN ONTWERPEN

Interdisciplinariteit van wetenschappelijke beleidsadvisering

Frans Brom, Josta de Hoog, Ruth Mampuy & Corien Prins

Op wetenschappelijke kennis en methoden gebaseerde beleidsadvisering (hierna: wetenschappelijke beleidsadvisering) vraagt om het interdisciplinair verbinden van kennis. Zo'n interdisciplinaire aanpak gaat niet slechts over het op elkaar betrekken van verschillende maar gelijksoortige kennisbronnen, maar ook om het verbinden van verschillende idealen van wetenschap. Dit zijn het ideaal van het tellen, het vertellen en ontwerpen. Het tellen om abstracte en formele verbanden te vinden. Het vertellen om de veelduidigheid en complexiteit van de wereld te vatten. Het ontwerpen om een oplossing te vinden voor een praktisch probleem. In het denken over wetenschappelijke beleidsadvisering is het ideaal van 'tellen' soms dominant en komt het ideaal van het ontwerp vooral terug bij technische beleidsopgaven en minder bij sociale beleidsopgaven. Wij pleiten voor meer aandacht voor het belang van het verhaal in het hele adviestraject. Om de complexiteit van het maatschappelijke probleem te doorgronden, om de verbinding te maken met de samenleving en om het advies goed over te brengen.

1 **Ada Dapper, wetenschapper**

Sinds 28 september 2021 is op Netflix de kinderserie *Ada Dapper, wetenschapper* te zien. In deze serie – geproduceerd door het tv-productiebedrijf van Michelle en Barack Obama – maken we kennis met de achtjarige Ada. Samen met haar beste vrienden Roza Rozeur, ingenieur, en Iggy Peck, architect, ontrafelt Ada mysteries en lost ze problemen op, althans soms. Met een pop-uplab leren Ada en haar vrienden kinderen niet alleen dat kennis en onderzoek leuk zijn, maar ook dat je kennis kunt gebruiken om praktische problemen in de wereld op te lossen. Problemen worden daarbij niet alleen opgelost door observatie en het toepassen van wetmatigheden. Je hebt ook je creativiteit en brainstormen nodig. Ada gebruikt wetenschap om iets te bedenken dat praktisch helpt.

Kinderverhalen maken vaak impliciet gedeelde ideeën expliciet. Dat doet deze tv-serie ook. Ada expliciteert een ideaal over de rol van wetenschappers in onze samenleving. Zij kunnen vanuit de wetenschap bijdragen aan oplossingen voor praktische vraagstukken. Problemen kun je oplossen met kennis en systematische observatie. Maar in de kinderserie Ada wordt dat idee nog iets verder ontwikkeld: met kennis en observatie alléén red je het niet. Je hebt creativiteit nodig om tot nieuwe inzichten te komen. En als een oplossing in zicht komt, kun je door iets te ontwerpen en een proces van vallen en opstaan het probleem (soms) oplossen. Maar dit kan Ada niet alleen. Samenwerken is het devies. Samenwerken om met een creatieve blik het probleem van verschillende kanten te bekijken en aan te pakken.

2 **Interdisciplinaire wetenschappelijke advisering**

In het verhaal van Ada en haar vrienden herkennen wij de contouren van op wetenschappelijke kennis en methoden gebaseerde beleidsadvisering. Al zijn de problemen waaraan daar gewerkt wordt van een andere orde en complexiteit. Dit type beleidsadvisering heeft wetenschappelijke kennis over de werking van de wereld nodig, maar

dit alleen is niet voldoende. Het probleem moet doorgrond en begrepen worden. Bovendien: om een probleem op te lossen is het noodzakelijk om tot een handelingsperspectief te komen.

Bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hebben we de ervaring dat wetenschappelijke beleidsadvisering zich niet kan opsluiten in, of voortkomen uit, slechts één wetenschappelijke discipline. De kennis vanuit de breedte van de wetenschap is nodig om tot een voldoende rijke probleemanalyse te komen. En het ontwikkelen van een handelingsperspectief om de problemen ter hand te kunnen nemen, vraagt eveneens om een interactie en kruisbestuiving tussen verschillende disciplines. Die verschillende disciplines en daarmee ook onderscheidende methoden en soms zelfs verschillende perspectieven op een probleem en de aanpak daarvan, zullen met elkaar verbonden moeten worden. Wetenschappelijke beleidsadvisering vraagt derhalve om een interdisciplinaire benadering.¹

We nemen ons rapport over digitale ontworping als voorbeeld. Het onderzoek kon zich niet beperken tot een analyse van de technische risico's voor de continuïteit van digitale infrastructuren. Het falen van systemen is immers lang niet altijd te wijten aan puur technische problemen. Ook menselijk gedrag – zoals een foutieve doorvoer van een update van het systeem – kan de oorzaak van een cyberincident zijn. Bovendien zal de analyse eveneens aandacht moeten besteden aan de maatschappelijke en (bedrijfs)economische effecten. En de aanpak van een omvangrijke cybercrisis valt alleen goed in kaart te brengen en te doordenken als er tevens oog is voor het functioneren van de bredere samenleving in een crisis. Hoe reageren burgers bijvoorbeeld wanneer het noodnummer 112 niet beschikbaar is door een defect in de digitale infrastructuur? En we krijgen pas echt begrip van de reikwijdte van digitale ontworping als we de vervlechting

1 Een overzicht van de werking van de WRR: Brom, F. & Keizer, A.G. (2021). *Toekomstgericht adviseren. De wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. In J. de Groof (red.), *Utopie voor Realisten. De verrekijker voor toekomstdenkers* (pp. 435-444). Leuven/Amsterdam: Lannoo Campus.

tussen de digitale en de fysieke wereld goed in beeld hebben. Dan pas ontdekken we hoe afhankelijk onze samenleving is geworden van enkele grote (internationale) cloudopslagbedrijven die essentieel zijn voor de dataverwerking en opslag bij cruciale bedrijfsprocessen. En bij het zoeken naar aanbevelingen om ons beter voor te bereiden op de gevaren van digitale ontwrichting kunnen we leren van de wijze waarop eerder (digitale) crises zijn aangepakt en moeten we oog hebben voor de juridische en bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.²

Onze adviesrapporten kenmerken zich niet alleen door het samenkomen van verschillende wetenschappelijke perspectieven, maar ook in het streven die perspectieven op elkaar te betrekken en deze te integreren. Die integratie van verschillende disciplines is het kenmerk van interdisciplinariteit zoals in 2005 beschreven door de National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine in *Facilitating Interdisciplinary Research*. In dit consensusrapport wordt interdisciplinair onderzoek omschreven als een manier van onderzoek doen waarin de resultaten (als concepten of theorieën) uit twee of meer disciplines worden geïntegreerd. Het doel van interdisciplinair onderzoek kan zijn om fundamenteel begrip te bevorderen of om problemen op te lossen waarvan de oplossingen buiten het bereik van een enkele discipline liggen.³ De meerwaarde van interdisciplinair onderzoek bestaat in de integratie van de disciplinaire perspectieven.

2 WRR (2019). *Voorbereiden op digitale ontwrichting* (WRR-rapport 101). Den Haag: WRR.

3 Institute of Medicine (2005). *Facilitating Interdisciplinary Research*, Washington DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/11153>. Executive Summary, p. 2: 'Interdisciplinary research (IDR) is a mode of research by teams or individuals that integrates information, data, techniques, tools, perspectives, concepts, and/or theories from two or more disciplines or bodies of specialized knowledge to advance fundamental understanding or to solve problems whose solutions are beyond the scope of a single discipline or area of research practice'.

Dat is dan ook meteen de grote uitdaging voor interdisciplinair onderzoek. Hoe een integrerend perspectief te ontwikkelen? Exact deze uitdaging kent ook de interdisciplinaire beleidsadvisering. In de praktijk nemen we vaak het vraagstuk als integrerend perspectief. Het vraagstuk en de wens om het beleid te adviseren over de wijze waarop met dat vraagstuk kan worden omgegaan, structureert de bijdragen van de verschillende disciplines. Disciplinaire kennis wordt geordend en verbonden vanuit het zoeken naar een handelingsperspectief. Daarbij hoort dan de vraag: helpt deze disciplinaire blik bij het komen tot een werkbare aanpak van dit beleidsprobleem? Bij het rapport over digitale ontwrichting is kennis die in het project verzameld werd geordend vanuit de vraag: hoe komen we niet alleen tot behulpzame aanbevelingen, maar ook tot aanbevelingen die recht doen aan de specifieke context die digitalisering met zich meebrengt. Een voorbeeld van een wezenlijke factor die deze context mede vormgeeft, is het ontbreken van geografische grenzen in de digitale wereld.

Belangrijk hierbij is dat een vraagstuk meestal niet op zichzelf staat en anders in elkaar kan steken dan op eerste gezicht gedacht wordt. Toen de WRR aan ‘digitale ontwrichting’ begon werd getwijfeld of digitale ontwrichting wel een voldoende urgent probleem was om een WRR-rapport aan te wijden. Het onderzoek toonde de urgentie. Door de intensiteit van de verknoping tussen digitaal en fysiek bleek de reikwijdte van een digitale verstoring veel groter dan velen op het eerste gezicht dachten en soms nog steeds denken. Uit het onderzoek bleek dat het functioneren van talloze cruciale processen in onze samenleving afhankelijk is van digitale systemen. En ook deze afhankelijkheid was veel omvangrijker dan in eerste instantie gedacht. Illustratief was een mondiale cyberaanval waardoor in 2017 een belangrijk deel van de gezondheidszorg in het Verenigd Koninkrijk niet beschikbaar was. Door de verknoping en wederzijdse afhankelijkheid in de digitale infrastructuur kan een verstoring als een veenbrand door het systeem razen. Uit de bestudering van eerdere crises werd bovendien duidelijk dat de juridische en bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling voor verbetering vatbaar was. Zo kan een

analyse van een vraagstuk leiden tot een andere blik op de problematiek: wat in eerste instantie werd gezien als een digitale ontwrichting bleek in feite een maatschappelijke ontwrichting. Bij het ontwikkelen van interdisciplinaire kennis over een beleidsvraagstuk gaat het niet alleen om het verbinden van verschillende disciplinaire perspectieven op een bepaald vraagstuk. Het vraagt ook om het begrijpen van het beleidsvraagstuk zelf.

De kennistheoretische uitdaging bij de integratie van verschillende disciplines tot interdisciplinair beleidsadvies is dan ook – volgens de Duitse filosoof en sociaal wetenschapper Wolfgang Krohn – het in interdisciplinaire kennisontwikkeling combineren van twee fundamenteel verschillende wetenschappelijke verwachtingen: het begrip van de specificiteit en complexiteit van de concrete casus aan de ene kant en de zoektocht naar algemene wetenschappelijke principes, wetmatigheden en werkingsmechanismen die ons in staat stellen van de individuele casus te abstraheren, aan de andere kant.⁴ Dit maakt dat het integreren van verschillende disciplines in de wetenschappelijke beleidsadvisering meer is dan het verbinden van gelijksoortige kennisclaims tot een overstijgend advies. Beleidsadvies vraagt om het verenigen van fundamenteel verschillende kennisperspectieven in een geïntegreerd handelingsperspectief.

4 Krohn, W. (2017). Interdisciplinary Cases and Disciplinary Knowledge. Epistemic Challenges of Interdisciplinary Research. In R. Frodeman, J. Thompson Klein & R.S. Pacheco (red.). *The Oxford Handbook of Interdisciplinarity* (pp. 40-52). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198733522.013.p.40-41>: 'The main propositions of this chapter are: Interdisciplinary research projects constitute a relationship between individual cases and more general knowledge bases untypical for disciplinary research. This relationship demands a new mode of knowledge, in which learning about a case is equally important as understanding causal structures. It calls for a combination of the "humanistic" ideal of understanding the individual specificities of just one case, and the "scientific" search for common features of different cases. Reflection on the character of interdisciplinary knowledge supports a critical reassessment of the received concept of scientific law and exemplary application.'

3 Tellen, vertellen en ontwerpen

Wat zijn dan die fundamenteel verschillende kennisperspectieven die in interdisciplinair onderzoek verbonden moeten worden? In een essay over de esthetische idealen van de wetenschap onderscheidt Krohn drie verschillende idealen in de wetenschap. Deze drie benoemt hij met de metaforen ‘getal’, ‘verhaal’ en ‘ontwerp’.⁵ Wij zullen in navolging hiervan spreken van ‘tellen’, ‘vertellen’ en ‘ontwerpen’. Deze metaforen helpen ons om de verschillende kennisperspectieven te onderscheiden.

Tellen

Allereerst de metafoor van het tellen. Het gaat daarbij om kwantificering, wetmatigheden en oorzaak en gevolg. Bij tellen kunnen we denken aan de algemene geabstraheerde kennis van de moderne wetenschap die gericht is op het vinden van wetmatigheden. Het kennisideaal van dit perspectief is het terugbrengen van de veelduidigheid van de wereld tot eenvoudige en fundamentele relaties. De relaties worden gebruikt voor het bouwen van verklarende of voorspellende modellen. Een voorbeeld is de modellering van de verspreiding van Covid-19, de veranderingen van het klimaat, demografische ontwikkelingen of economische interacties. De modellen helpen ons om algemene wetmatigheden te doordenken en vormen een belangrijke basis voor de advisering van beleid. Tegelijkertijd kunnen deze eenduidige relaties ook een aantrekkelijkheid hebben die ze een prominente plaats geeft die groter is dan door het getelde wordt gerechtvaardigd.

5 Krohn, W. (2015). Zahl – Erzählung – Gestalt. Essay über ästhetische Ideale in der Wissenschaft. In S. Azzouni, S. Bösch & C. Reinhardt (red.), *Erzählung und Geltung: Wissenschaft zwischen Autorschaft und Autorität* (pp. 35-62). Weilerswist: Velbrück Wissenschaft. DOI.org/10.5771/9783845277394-33. Het navolgende maakt gebruik van de analyses van dit essay.

De grote uitdaging is hoe adequaat te abstraheren. Wat zijn de juiste indicatoren die geteld moeten worden voor beleid, en hoe zorgen we ervoor dat de abstracties die we maken de reële wereld voldoende representatief weergeven? Wat betreft de Covid-19-pandemie kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de getallen van infectie, de R-waarde of de ic-opnames voor de sturing van beleid. En daarop kunnen modellen worden losgelaten die iets zeggen over de toekomstige ontwikkelingen. Maar deze ontwikkelingen zijn niet alleen afhankelijk van het virus of de R-waarde, maar ook van de context waarin dat virus zich verspreidt: menselijk gedrag en het (maatschappelijke) verhaal. Ook bij het bepalen van de effecten van de pandemie komt de vraag op: ‘wat tellen we?’ op. Zo wordt het aantal Covid-doden in verschillende landen verschillend geregistreerd, wat al illustreert dat er keuzes zitten in het tellen (en vergelijkingsproblemen met zich meebrengt). Kortom, tellen is belangrijk, maar dit kan nooit los worden gezien van de discussie over ‘wat te tellen’, de waarde van het getelde en over de betekenis van het getelde in een bepaalde context.

Vertellen

De tweede metafoer is die van het vertellen. Het gaat daarbij om de ‘dichte beschrijving’ in het veldonderzoek: het gecontextualiseerd vertellen van geschiedenis of om een narratieve reconstructie van gebeurtenissen in een *casestudy*. Zo wordt in een casestudy een specifiek vraagstuk of probleem in de breedte van de context geanalyseerd – bijvoorbeeld met een reeks van interviews – om deze beter te kunnen plaatsen.⁶ Door de complexiteit van de casus in beeld te brengen kan het bredere verhaal verteld worden en valt te identificeren waaruit het probleem nu eigenlijk bestaat. Bij verhaal en vertellen

6 Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98 (2), 341-354. DOI.org/10.1017/S0003055404001182, p. 342: ‘I propose to define the case study as an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units. A unit connotes a spatially bounded phenomenon – e.g., a nation-state, revolution, political party, election, or person – observed at a single point in time or over some delimited period of time.’

gaat het om gecontextualiseerde kennis van de cultuur- en geesteswetenschappen die gericht is op een zo goed mogelijk begrip van het concrete.⁷ Het kennisideaal van dit perspectief is om de complexiteit van een gebeurtenis terug te brengen tot een overzichtelijk verhaal. De verhalende wetenschap benadrukt de dynamiek en de ontwikkeling van het concrete en brengt deze op een nieuwe creatieve manier samen.⁸

Een voorbeeld van verhalende wetenschap is de biografie van Thorbecke. In deze studie wordt het leven van de architect van de Nederlandse grondwet, staatsinrichting en parlementaire democratie in de context van zijn tijd beschreven.⁹ Een waardevolle bijdrage om het verleden – en daarmee elementen uit het heden – beter te begrijpen. Ook in de wetenschappelijke beleidsadvisering speelt de verhalende wetenschap een belangrijke rol. Zo reconstrueren we als WRR vaak de beleidsgeschiedenis als noodzakelijke achtergrond om een vraagstuk goed te begrijpen. In het WRR-rapport over houdbare zorg¹⁰ is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de beleidsgeschiedenis van de Nederlandse zorg. In dat hoofdstuk worden twee conclusies getrokken die de probleemanalyse informeren. Ten eerste dat de discussie over het Nederlandse zorgstelsel historisch gezien

7 Vgl. Brom, F.W.A. (2019). Institutionalizing applied humanities: enabling a stronger role for the humanities in interdisciplinary research for public policy. *Palgrave Communications*, 5, 72. DOI.org/10.1057/s41599-019-0281-2.

8 Koschorke, A. (2012). *Wahrheit und Erfindung. Grundzüge einer allgemeinen Erzähltheorie*. Frankfurt am Main: S. Fischer, p. 22: 'Vor allen Dingen muss sie (eine Erzähltheorie fb-cp) der Erkenntnis Rechnung tragen, dass das Erzählen nicht bloß eine reproduktive, den erzählten Inhalten gegenüber nachrangige Tätigkeit ist, kein bloßes Rekapitulieren after the fact. Die Pointe des linguistic turn, in dessen Folge auch das Erzählen als semiotische Aktivität interessant wurde, liegt vielmehr in seinem aktivistischen Verständnis von Bezeichnungsvorgängen: Das Bezeichnen interveniert in die Welt, die es scheinbar nur widerspiegelt, und lässt sie in einem kreativen Aneignungsprozess in gewisse Weise überhaupt erst entstehen.'

9 Aerts, R. (2018). *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*. Amsterdam: Prometheus.

10 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak* (WRR-rapport 104) (pp. 184-185). Den Haag: WRR.

gekenmerkt wordt door een retoriek waarin de overheid op afstand gehouden moest worden, terwijl de taak van de overheid groter is dan uit die discussies blijkt. Ten tweede dat antwoorden op beleidsvragen in de ene periode in hoge mate bepalend zijn voor de vraagstukken van de volgende periode. Deze ontwikkelingen hebben in de zorg geleid tot een stelsel waarin een grote rol is weggelegd voor partijen met zowel private als publieke doelstellingen. Bovendien blijkt het een sector te zijn die zich moeilijk laat sturen en waarin zonder de steun van veldpartijen geen grote omwentelingen tot stand kunnen worden gebracht. Deze beleidsgeschiedenis helpt om het beleidsprobleem in zijn complexiteit te begrijpen.

Behalve bij het reconstrueren van een beleidsgeschiedenis speelt de verhalende wetenschap ook een grote rol bij het uitvoeren van casestudies. In het rapport over variaties in Europese samenwerking wordt de bestaande variatie binnen de interne markt doordacht met behulp van twee andere beleidsterreinen: de Economische en Monetaire Unie (EMU) en migratie, asiel en grensbewaking. Er worden geen specifieke adviezen over deze beleidsterreinen ontwikkeld, maar het algemene inzicht over variatie wordt onderzocht en getoetst in casestudies. Dit leidt tot de conclusie dat de reeds bestaande ruimte voor variatie vruchtbaarder ingezet kan worden in het zoeken naar oplossingen voor samenwerkingsproblemen binnen de EU.¹¹

Ten slotte kunnen verhalen een middel zijn om maatschappelijke vraagstukken een gezicht te geven. De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) doet dit in de verhalenbundel *Gezichten van een onzeker bestaan*. In deze bundel tekent de RVS veertien verhalen op van mensen die leven in bestaansonzekerheid. Juist door deze verhalen wordt het probleem in zijn complexiteit en concreetheid duidelijk en komt de menselijke ervaring indringend naar voren. De

11 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018). *Europese Variaties* (WRR-rapport 99). Den Haag: WRR. Hfdst. 5: Variatie en de interne markt; hfdst. 7: Variatie en de Euro; hfdst. 8: Variatie in asiel, migratie en grensbewaking.

verhalenbundel vormt een opstap voor een advies over wat nodig is om bestaansonzekerheid terug te dringen.¹² Ook de WRR werkt met verhalen om een vraagstuk concreet te maken. In het rapport over de toekomst van werk beschrijven we van zeven verschillende beroepen een werkdag. Hiermee laten we de vraagstukken over de toekomst van werk in hun complexe concreetheid zien.¹³

De grote uitdaging bij het vertellen is het reduceren van de omvang en de complexiteit tot een representatief verhaal. Dit is een grote uitdaging bij de ‘dichte beschrijvingen’ als onderdeel van de wetenschappelijke methode en bij het gebruik van de kracht van verhalen bij de advisering van beleid. Hoe voorkom je dat de retorische kracht van het verhaal sterker wordt dan de werkelijkheid die het toegankelijk moet maken en dat het verhaal het publiek ‘op het verkeerde been’ zet?

Ontwerpen

Ten slotte de metafoor van het ontwerpen. Zowel de technische wetenschappen als *design thinking* komen hierbij naar voren. Bij ontwerpen gaat het om toepassing, om het effectief kunnen vormgeven van oplossingen, om het maken van nieuwe dingen: het creëren en het creatieve. Het kennisideaal van dit perspectief is het samenbrengen van de complexiteit in een oplossing voor een concreet vraagstuk. Soms is dit een instrument waarmee ingegrepen kan worden, soms een voorwerp als resultaat van het ingrijpen.

Een klassiek voorbeeld van de ontwerpwetenschap is de architectuur, waarin materiaalkennis, draagkracht, akoestiek, functionaliteit en schoonheid samengebracht worden in een gebouw of zelfs een wijk. Daarbij gaat het niet alleen om de functionaliteit van het gebouw op

12 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Gezichten van een onzeker bestaan*. Den Haag: RVS.

13 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (WRR-rapport 102). Den Haag: WRR.

zichzelf, maar om de verbinding van allerlei verschillende opgaven in dat éne gebouw. Bas Vereecken, hoofd atelier Rijksbouwmeester, formuleert dit voor de architectuur als volgt:

‘Anno 2021 kunnen we daarentegen constateren dat architectuur nog steeds een vitaal beleidsterrein is waarvoor aandacht is op alle niveaus in de samenleving. Alle huidige grote maatschappelijke opgaven zoals klimaatverandering, verduurzaming van de landbouw, behoud van biodiversiteit, woningbouw en verstedelijking, zijn vooral ruimtelijke opgaven, die vragen om de inzet van ontwerp- en beeldingskracht.’¹⁴

In het adviseren wordt de ontwerpwetenschap belangrijk omdat veel opgaven waar we voor staan niet alleen vragen om (nieuwe) technische oplossingen, maar ook om stapsgewijs en lerend ingrijpen.¹⁵ Bij het gebruik van *design thinking* in beleidsprocessen gaat het om het stapsgewijs, iteratief, zoeken naar begrip en oplossingen voor concrete problemen. Het Australian Centre for Social Innovation ontwikkelde bijvoorbeeld op deze manier het ‘Family by Family’-programma waarin families elkaar helpen om crises te boven te komen.¹⁶ In een ontwerpaanpak wordt het optimaliseren van oplossingen gezocht in

14 Vereecken, B. (2021). Voorwoord. In: College van Rijksadviseurs, *Rijk aan ontwerpkracht. 30 jaar rijksarchitectuur beleid*. Den Haag: College van Rijksadviseurs. www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2021/09/27/rijk-aan-ontwerpkracht.

15 Buuren, A. van, Lewis, J.M., Peters, B.G. & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy & Politics*, 48 (1), 3-19. DOI.org/10.1332/030557319X15579230420063, p. 4: ‘Design thinking can help develop new options, focusing on outcomes instead of solutions, providing room for experimenting, and recognising and exercising a new type of distributed (instead of hierarchical) authority.’

16 Mintrom, M. & Luetjens, J. (2016). Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75, 391-402. DOI.org/10.1111/1467-8500.12211: ‘With the family as the focus point, the teams were able to use these interactions to make sense of the poverty cycle and to recognise areas that could be strengthened to assist them in breaking the cycle. As insights and connections merge, it is critical that these ideas be captured and developed into small-scale prototypes that can be tested early. This iterative process enables stronger solutions to form as ideas can be refined, tested, trialled, and refined again.’

het stapsgewijs leren en het betrekken van de mensen die het aangaat.¹⁷ De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) bepleit in zijn advies *Rijk aan Kennis* uit 2021 meer aandacht te hebben voor de rol van ontwerpkennis bij beleid:

‘Het denken in termen van ontwerp heeft met name een toegevoegde waarde bij complex maatschappelijke problemen die niet zijn te adresseren vanuit één afgebakende groep stakeholders of één soort kennis. Ontwerpend onderzoek is erop gericht de kennis en expertise van verschillende partijen en uit verschillende bronnen op een gestructureerde manier te verbinden, om tot gezamenlijke kennis en handelingsmogelijkheden te komen.’¹⁸

De doorwerking van *design thinking* in de beleidsadvisering lijkt zich te beperken tot het bij elkaar brengen van de inzichten in de aanbevelingen met een handelingsperspectief. Het iteratief ontwerpen waarbij oplossingen getest worden in de praktijk en waarin van die testpraktijk geleerd wordt, past minder bij beleidsadvies omdat je dan als adviseur te veel op de stoel van de uitvoerder moet gaan zitten. Wel kan beleidsadvies bijdragen aan het zo helder mogelijk maken van de ontwerpcriteria door te analyseren waar deze overeenstemmen en botsen. Een voorbeeld hiervan is het advies over het verloop van de coronacrisis dat de WRR en de Koninklijke Nederlandse Akademie

17 Vgl. Van Buuren et al. (2020). Zij onderscheiden drie typen van design denken: (1) optimalisatie van oplossingen, (2) creativiteit en experiment en (3) co-creatie, dialoog en gezamenlijke interpretatie. P. 9: ‘We thus can distinguish three ideal-type design approaches. One approach begins from a rational strand whereby design can be considered as a method to find the best solution (within limits) for a certain problem (design as optimisation). It sits easily with Simon’s work on the topic. The second perspective uses design methodology to enhance creativity, learning and experimentation. Third, we distinguish a perspective that focuses upon the idea of design as a matter of co-creation, dialogue and shared sense-making.’

18 Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021). *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek*. Den Haag: AWTI, p. 28.

van Wetenschappen (KNAW) gezamenlijk hebben uitgebracht.¹⁹ In dit advies zijn vijf verschillende toekomstscenario's voor het verloop van de Covid-19-pandemie ontworpen. Deze lopen van 'terug naar normaal' naar een 'worstcasescenario'. In dit advies concluderen WRR en KNAW dat zowel de overheid als de samenleving rekening moeten houden met de verschillende scenario's (het ontwerp moet bestendig zijn onder verschillende omstandigheden), de verbinding tussen de verschillende beleidsopgaven gelegd dient te worden (geen volledig gescheiden ruimtes) en de waarden van de democratische rechtstaat moeten worden beschermd (zowel vrijheid en ruimte als bescherming bieden in het ontwerp).

De uitdaging voor de ontwerpkan van de wetenschappelijke beleidsadvisering is om de kennisbasis (van zowel de abstracte wetmatigheden als van de concreet complexe praktijk) goed te integreren in de verbeeldingskracht en om creatieve oplossingen te adviseren die voldoende dicht bij de realiteit staan om ook daadwerkelijk geïmplementeerd te worden. Adviezen dienen immers ook rekening te houden met de begrenzingen waar beleidsmakers aan gebonden zijn.²⁰

Interactie tussen idealen in advisering

Geen van de drie besproken idealen bestaat los, ook niet in de disciplinaire wetenschap. Om te kunnen bepalen wat er geteld moet worden, is een rijke analyse van de complexiteit van de werkelijkheid nodig, zeker als er in de sociale werkelijkheid geteld moet worden. Een goede (wetenschappelijke) analyse van de complexiteit van

19 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2021). *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*. Den Haag: WRR/KNAW.

20 Van Buuren et al. (2020), p. 14: 'Within a public context other conditions play a role compared to a private, market-oriented context. Politics, but also legal principles, the need for accountability and public bureaucracies, not only set specific conditions on processes of co-creation and co-design but also limit the room for creativity. This also makes a more experimental approach to policymaking and service formulation difficult.'

een concrete casus²¹ of een historisch vraagstuk neemt de kennis van getelde werkelijkheid mee. En een wetenschappelijke bevinding wordt gepubliceerd door hier ook een verhaal van te maken in de vorm van een artikel. Alleen aan de hand van de verschillende idealen kan de veelheid en complexiteit gereduceerd worden tot een overtuigende en representatieve (verhalende) analyse. Ten slotte is in de korte beschrijving hierboven al duidelijk geworden dat de ontwerpende wetenschappen in zichzelf al de idealen van tellen en vertellen bevatten. Zonder tellen en vertellen geen ontwerp. We zien dus dat de drie idealen in de praktijk van de wetenschap vaak verbonden zijn, maar in de verschillende disciplinaire benaderingen is één ideaal meestal dominant. Het risico is dat in interdisciplinair onderzoek ook één ideaal naar voren wordt geschoven als het juiste. En dat dit ideaal bepaalt wat van de andere disciplines gebruikt kan worden.

Niet alleen in interdisciplinair onderzoek, maar ook in een goed beleidsadvies worden alle drie de idealen verwerkt: het wetenschappelijk perspectief van de abstracte wetmatigheden, het wetenschappelijk perspectief van de complexiteit en contextualiteit en het handelingsperspectief van het ontwerpende perspectief. Als we kijken naar de uitdagingen waar de gezondheidszorg de komende decennia voor staat, namelijk de houdbaarheid van de zorg, wordt dit duidelijk. Veelal wordt bij 'houdbaarheid van de zorg' gedacht aan de sterke groei van de zorguitgaven en daarmee de financiële houdbaarheid. Maar de analyse van het WRR-rapport over de houdbare zorg²² toont dat de uitdagingen voor de langere termijn niet alleen betrekking hebben op de financiële houdbaarheid. In de dagelijkse praktijk toont zich vooral ook het belang van de personele houdbaarheid. Het tekort aan handen aan het bed zal de komende jaren alleen maar in urgentie toenemen. En met de financiële en personele

21 Bijvoorbeeld een juridische casus: Bennet, W.L. & Feldman, M.S. (1981). *Reconstructing reality in the courtroom*. New Brunswick: Rutgers University Press.

22 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak* (WRR-rapport 104). Den Haag: WRR, p. 184-185.

houdbaarheid komt vervolgens ook de maatschappelijke houdbaarheid in zicht. Hoe lang kan het huidige systeem nog op draagvlak en daarmee solidariteit in de samenleving rekenen? Kortom: het verhaal van de zorg is bovenal een verhaal van een complexe dynamiek tussen drie verschillende soorten houdbaarheid. En het laat zien dat de drie idealen – tellen, vertellen en ontwerpen – cruciaal zijn voor het uiteindelijke beleidsadvies. Tellen om de uitdaging te kwantificeren. Vertellen voor de historische duiding van eerdere pogingen om de kosten in de hand te houden. Ontwerp in de zoektocht naar het institutioneel verankeren van de houdbaarheidsopgave, bijvoorbeeld door daar ook burgers bij te betrekken.

4 Conclusie

Wetenschappelijke beleidsadvisering wordt soms te simpel voorgesteld. Er is ‘een beleidsvraag’ en aan de hand van de relevante wetenschappelijke literatuur volgt daarop ‘het wetenschappelijke antwoord’. Wetenschappers maken een factsheet en het beleid is daarmee geïnformeerd. Wij hebben willen laten zien dat de praktijk van wetenschappelijke beleidsadvisering complexer, maar vooral ook interessanter is dan dat. De maatschappelijke vraagstukken waar ‘beleidsvragen’ over gaan, zijn zelden eenduidig. Daarom vraagt wetenschappelijke beleidsadvisering bijna altijd om een interdisciplinaire aanpak, waarbij verschillende disciplines op elkaar betrokken worden. Zo’n interdisciplinaire aanpak gaat niet slechts over het op elkaar betrekken van verschillende maar gelijksoortige kennisbronnen, maar gaat ook om het verbinden van fundamenteel verschillende idealen van wetenschap.

In navolging van Krohn hebben we daarvoor de metaforen van het ‘tellen’, ‘vertellen’ en ‘ontwerpen’ gebruikt. Het tellen om te komen door abstracte en formele verbanden. Het vertellen om de complexiteit, uniciteit en verscheidenheid te begrijpen en het ontwerpen om tot een praktische oplossing te komen. In het denken over wetenschappelijke beleidsadvisering is het ideaal van ‘tellen’ soms

dominant. En komt het ideaal van het ontwerp vooral terug bij technische beleidsopgaven en minder bij sociale beleidsopgaven. Wij hebben in deze bijdrage ook het belang van vertellen willen benadrukken. Niet alleen aan het eind van een adviestraject, waarbij het advies in de vorm van een verhaal wordt overgebracht. Maar ook aan het begin van een adviestraject, waar het verhaal kan helpen de complexe werkelijkheid van het probleem beter te begrijpen. Zodat het tellen en ontwerpen ook bij die complexe werkelijkheid aansluit. En omdat succesvol beleid ook nodig heeft dat de lokale en specifieke context doorgrond wordt.²³

Bij wetenschap – en ook bij wetenschappelijke beleidsadvisering – zijn tellen en ontwerpen belangrijk. Dat zien we in de tv-serie van Ada ook terug. Ada observeert en telt, Roza en Iggy ontwerpen en maken. Maar als je wilt weten wat je moet tellen en als je de context wilt begrijpen waarin je ontwerp gaat landen, dan is er meer nodig. Wellicht ontmoeten onze drie helden later in de serie een nieuwe vriendin: Antoinette Verhoog, antropoloog. Gezamenlijk kunnen ze dan de wereld ontdekken, duiden en verbeteren.

23 Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven/London: Yale University Press.

KENNIS IS KEY, MAAR WETEN IS NOG NIET WILLEN

Hans Brug

In dit essay ga ik in op de verhouding tussen wetenschap en politiek, bekeken vanuit mijn positie als directeur-generaal van het RIVM. Op wetenschap gebaseerde kennis dicteert de beleidskeuzes niet, maar helpt wel geïnformeerde keuzes voor beleid te maken. Dat gaat echter niet vanzelf, doordat wetenschap en beleid twee verschillende werelden zijn. Daardoor is weten niet hetzelfde als willen en is willen nog niet kunnen. Waar wetenschap streeft naar kennissynthese, worden in de politiek verschillen juist uitvergroot om voldoende onderscheidend te zijn. Die uitvergroting wordt extra gestimuleerd en gefaciliteerd in en door de media, met mogelijk als gevolg dat een crisis (C) uitvergroot kan worden door een combinatie van ego's (E) en media (M): $E \times M = ^2$. Er wordt gezegd dat wetenschappers twijfel omarmen terwijl politici gewend zijn te handelen bij onzekerheden. Rijksinstellingen zoals het RIVM bestáán echter omdat ze advies met handelingsperspectief aan beleid geven, ondanks én met expliciete erkenning van onzekerheden en wetende dat het wetenschappelijk inzicht ook na het advies voortschrijdt. We doen niet anders.

1 **Waarom ik doe wat ik doe**

In 2018 werd ik gevraagd om te solliciteren naar de positie van directeur-generaal (DG) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Het RIVM is de plek waar wetenschappelijke kennis op het gebied van volksgezondheid, duurzaamheid en veiligheid wordt samengebracht (uit eigen onderzoek, uit onderzoek in samenwerking met andere wetenschappers en uit onderzoek door anderen) en vertaald naar advies en handelingsperspectief voor beleid. Ik kende het RIVM als de *'trusted advisor'* – een betrouwbare en vertrouwd adviseur – van overheid en samenleving vanuit wetenschappelijke kennis. Wetenschap voor beleid voor de belangrijkste maatschappelijke opgaven voor Nederland en de wereld, en daarmee midden in de samenleving. De grote drijfveer in mijn werk is wetenschap voor maatschappelijke opgaven en het daartoe verbinden van relevante wetenschappelijke disciplines. De grote maatschappelijke opgaven vragen om kennis uit en verbinding tussen verschillende wetenschappen.

Voor volksgezondheid, gezondheidszorg, milieu en veiligheid zijn biologische, biomedische, natuur- en gezondheidswetenschappen cruciaal. Maar wil je handelingsperspectief voor naleving en uitvoering van bestaand of nieuw beleid in de samenleving, dan leveren de maatschappij- en gedragswetenschappen hiervoor de kennisbasis. Het gaat er immers steeds om wat mensen – burgers en beslis-sers – doen en laten met kennis, kansen, mogelijkheden, barrières en bedreigingen. Omdat het RIVM werkt vanuit die belangrijke en omvangrijke maatschappelijke opgaven, is de verbinding tussen verschillende wetenschapsgebieden bij ons vanzelfsprekend. Niet makkelijk, maar wel vanzelfsprekend. Rijkskennisinstellingen zoals het RIVM bestaan omdat ze op relevante kennis gebaseerd advies met handelingsperspectief aan beleid geven met expliciete erkenning van onzekerheden en wetende dat het wetenschappelijk inzicht ook na het advies zal voortschrijden.

Kennis voor beleid, grote maatschappelijke opgaven, verbinding tussen belangrijke wetenschappen, midden in de samenleving; bij dat instituut wilde ik graag werken en drie jaar geleden was het zover. Nee, ik begon echt niet al te naïef aan mijn nieuwe baan. Ik was mij bewust van en had ruim ervaring met de soms gespannen verhouding tussen kennis en beleid. Ik herinnerde me een pakkende column van Arjo Klamer, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit, maar toen ook wethouder in Hilversum. Hij schreef destijds in *Binnenlands Bestuur* (2015) over zijn observaties over de onwetenschappelijkheid van beleid en de onwetendheid van wetenschap. Hij beschreef twee parallelle universums van overheidsbeleid en de academie.

Rijkskennisinstellingen zoals het RIVM hebben de schone taak deze twee universums te verbinden. Dat gaat niet vanzelf, en al helemaal niet in een tijd waarin *post truth politics* recent door de Oxford Dictionary als woord van het jaar is verkozen en er naast feiten intussen ook *alternative facts* zouden bestaan.

In mijn eerste maanden als DG bespraken we binnen het RIVM en met onze opdrachtgevers en stakeholders hoe we onze rol in kennis voor beleid verder konden borgen en versterken. Het resultaat daarvan hebben we vervolgens samengevat in een meerjarenstrategie. Een van onze strategische prioriteiten is het versterken van onze positie *midden in de samenleving* omdat we ervan overtuigd zijn dat voor het behouden en versterken van het belang van wetenschappelijke kennis voor beleid we ons niet alleen moeten verhouden tot beleid en beleidsmakers, maar juist (ook) tot die bredere samenleving. De resultaten van dat beleid worden namelijk grotendeels bepaald door de samenleving en worden in de samenleving ervaren.

Midden in de samenleving dus. In oktober 2019 kwam een deel van de samenleving letterlijk met groot materieel zijn twijfel uiten over de wetenschap en kennis die wij over stikstof met beleid en samenleving deelden. Enkele maanden later verspreidde een nieuw coronavirus zich over de wereld en werd onze rol als kennisinstituut en adviseur

op het gebied van infectieziekten prominenter, zichtbaarder en dus meer *midden in de samenleving* dan wij ooit hadden meegemaakt. Met ook voor ons ongekende, onverwachte en ook onaangename dimensies. De twee universums raakten elkaar niet alleen, maar verweefden zich deels ook met elkaar. Beleid en politiek lieten zich sterk leiden door wetenschappelijke kennis, en die kennis werd onderdeel van een maatschappelijke en politieke dialoog en discussies. Een deel van de samenleving vermoedde of oordeelde juist dat kennisleveranciers zoals het RIVM in deze zich te veel lieten leiden door beleid en politiek. Vanuit mijn perspectief als DG RIVM en (dus) als wetenschapper en bestuurder op het snijvlak van wetenschap, beleid en praktijk en met een focus op verbinding met maatschappij- en gedragswetenschappen neem ik u graag mee in mijn gedachten over vertrouwen in wetenschap en de rol van wetenschap in beleid.

2 **Waarom kennis *key* is voor beleid**

Ik ben opgeleid en heb lang gewerkt in een universitair-medische en gezondheidswetenschappelijke omgeving, waar *evidence-based practice* regeert. Dat is en was voor mij zo vanzelfsprekend, dat het bijna een pleonasme was. Waar zou medische praktijk en gezondheidszorg anders op gebaseerd kunnen zijn dan kennis uit wetenschappelijk onderzoek, uit klinische ervaring en kennis van waarden en de omgeving van patiënten? Maar *evidence-based medicine* is niet van alle tijden en de woordcombinatie werd pas begin jaren negentig van de vorige eeuw geïntroduceerd, als onderdeel van een brede beweging om gezondheidszorg te baseren op de best beschikbare kennis. De termen *evidence-based practice*, *evidence-based* beleid, en zelfs *evidence-based* politiek raakten vervolgens in zwang. Want ook op andere terreinen moest wetenschappelijke kennis over wat wel en niet werkt een belangrijk ingrediënt voor beleid worden. In een verkenning van verwachtingen rond *evidence-based* beleid van het Rathenau Instituut in 2012 zei de toenmalige voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), André Knottnerus: ‘Zo langzamerhand maakt een beroep op wetenschappelijk bewijs onderdeel uit van

de overtuigingskracht van politici. *Evidence-based policy* is iets wat tegenwoordig gewoon móét.’

Evidence-based practice is het uitvoeren van een handeling door een beroepsbeoefenaar op zo’n wijze dat de uitvoering is gebaseerd op de best beschikbare informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid. *Evidence-based* beleid is dan het streven naar bepaalde doelstellingen met bepaalde middelen in een bepaalde tijd gebaseerd op de best beschikbare kennis over doelmatigheid en doeltreffendheid. Wie kan daar tegen zijn?

Ik vind het belang van kennis aanvullend mooi geduid door Hans Goslinga in *Trouw* (2020) over de kwetsbaarheid van democratie. Hij citeert daarin Huib Drion uit zijn boek *Denken zonder Diploma* (1986). Hij schrijft ‘dat het tot het wezen van de democratie behoort dat zij de verontwaardiging over echte of vermeende misstanden niet de mond mag en wil snoeren’. Maar hij voegt daaraan toe: ‘Verontwaardiging die de teugels van de rede heeft afgeschud, slaat gauw op hol.’ Wetenschappelijke kennis kan de *hyperbool* van overdrijving helpen terugbrengen naar de rede en redelijkheid die voor beleid en besluitvorming zo belangrijk zijn. In een andere column schrijft Goslinga dat gebruikmaken van kennis van cruciaal belang is voor de toekomst van onze democratie, omdat de basis daarvan is dat je het eens bent over de feiten, inclusief onzekerheid over die feiten.

Nu weet ik als wetenschapper natuurlijk dat de wetenschap niet de waarheid in pacht heeft. We spreken niet voor niets over *evidence-based practice*, en niet over *proof-based practice*. Maar wetenschappelijke kennis brengt ons wel zo dicht mogelijk bij de feiten, inclusief de onzekerheid over die feiten. Want ook al bestaat *de waarheid* niet, er zit enorm veel ruimte tussen wetenschap en leugens, tussen valide kennis en desinformatie, tussen feiten en alternatieve feiten.

3 **Waarom kunnen we wetenschappelijke kennis vertrouwen?**

Kortweg komt wetenschappelijke kennis tot stand door middel van de wetenschappelijke methode. En die wetenschappelijke methode optimaliseert de validiteit en betrouwbaarheid van kennis. In haar boek *Why trust science?* (2019) verwoordt Harvards Naomi Oreskes uitgebreid, goed onderbouwd en rijk geïllustreerd hoe een juiste toepassing van de wetenschappelijke methode de kans op valide kennis optimaliseert.

Volgens Oreskes maximeert wetenschap allereerst objectiviteit, met name door hoe wetenschap wordt bedreven en gedeeld en kennis tot stand komt. Wetenschappelijke gemeenschappen of *communities* zijn daarbij van groot belang. De basis voor wetenschappelijke kennis voor beleid zijn natuurlijk vooral empirische observaties. Die observaties worden vervolgens gedeeld in wetenschappelijke *communities*, in wetenschappelijke tijdschriften en tijdens wetenschappelijke congressen en symposia. Daar worden ze getoetst, ter discussie gesteld, overgedaan, vergeleken met andere observaties, enzovoort. Dus georganiseerde, systematische en openbare kritiek en correctie door *peer review*, replicatie en te zoeken naar falsificatie in plaats van naar bevestiging van vooringenomenheden. En vervolgens vindt er kennissynthese en -integratie plaats, bijvoorbeeld in de vorm van systematische reviews, meta-analyses, en – in de gezondheidszorg – daarop gebaseerde medische richtlijnen en *best practices*.

Oreskes erkent natuurlijk ook dat individuele wetenschappers fouten maken, tot onjuiste conclusies komen en zelfs af en toe de boel belazeren. Maar door de wetenschappelijke gemeenschap en de wetenschappelijke methode wordt de kans dat onzin wordt gecorrigeerd, geoptimaliseerd.

In de medische en gezondheidswetenschappen is de term *evidence-based practice* het eerst geïntroduceerd, en is de relatie tussen kennis, praktijk en beleid intussen wellicht het meest intensief en het

meest systematisch georganiseerd. Dat is vast mede reden waarom in de Covid-19-crisis medische en gezondheidswetenschappelijke kennis direct een zeer prominente plek in het beleid kreeg. Als één ministerie bekend en gewend is aan *evidence-based practice* is het Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). En voor een infectieziektecrisis is de inbreng van kennis in beleid ook nog eens expliciet georganiseerd. Het RIVM heeft niet voor niets een in de Wet op het RIVM vastgelegd Centrum voor Infectieziektebestrijding, met een directe relatie met het *Outbreak Management Team* (OMT). Daarmee heeft het zijn plaats in de advisering naar beleid en besluitvorming bij (dreigende) uitbraken van infectieziekten. Vlak voordat het nieuwe coronavirus in ons leven kwam, noemde premier Rutte de stikstofcrisis nog de belangrijkste crisis in zijn regeerperiode. Ook in het stikstofdossier was en is kennis belangrijk voor beleid. Hetzelfde gold en geldt voor andere maatschappelijke vraagstukken zoals rubbergranulaat, uitstoot en depositie van stoffen die de gezondheid en het milieu schaden, chroom-6, enzovoort.

Mijn ervaring in ruim drie jaar RIVM is dus zeker niet dat kennis en beleid twee aparte universums zijn van onwetende wetenschap en onwetenschappelijk beleid. Als DG RIVM ervaar ik juist dat kennis echt *key* is, in ieder geval in beleid waar wij een belangrijke kennisleverancier en -makelaar voor zijn.

4 Weten ≠ willen ≠ kunnen

Dit betekent natuurlijk niet dat er een lineaire, deterministische relatie is of moet zijn tussen kennis en beleid. Die relatie is er ook niet in de medische context waar *evidence-based practice* ontstond. In hun pleidooi voor *evidence-based medicine* (2017) als een van de vijftien belangrijkste medische mijlpalen beargumenteren Kay Dickersin en collega's dat *evidence-based medicine* juist keuze vergroot in plaats van dicteert. En *evidence-based medicine* gaat in hun pleidooi niet alleen over inbreng van wetenschappelijke medische kennis, maar ook over (klinische) ervaring en kennis van waarden en de omgeving

van de patiënt. Valide en betrouwbare kennis helpt geïnformeerde keuzes te maken. Daarom wordt ook wel gesproken over *evidence-informed* in plaats van *evidence-based*.

Vertaald naar beleid betekent dit dat op wetenschap gebaseerde kennis niet de beleidskeuzes dicteert. Het vergroot juist de beleidsopties, helpt om geïnformeerde keuzes te maken, geeft zicht op de mogelijke of waarschijnlijke gevolgen van beleidskeuzes en onderbouwt en versterkt daarmee de legitimiteit van beleid.

De relatie tussen kennis en beleid is echter niet een-op-een. Keuzes maken en dingen doen of juist niet, gedrag dus, hangt namelijk van meer af dan kennis alleen. Weten is niet hetzelfde als willen, en willen is nog niet kunnen. Vrijwel iedereen met overgewicht weet bijvoorbeeld dat te dik zijn gepaard gaat met gezondheidsrisico's. Maar dat wil nog niet zeggen dat iedereen die te dik is, wil afvallen. En als je het al wilt, moet je het ook nog kunnen. Maar waarom zou je iets dat gezond is niet willen? Nou, misschien vind je smaak wel belangrijker dan gezondheid, heb je het te druk om tijd te vinden om voldoende te bewegen, of heb je te veel andere zorgen om je ook nog druk te gaan maken over de paar kilo's te veel. Als je al wilt afvallen, merk je dat je bijna overal en altijd wordt verleid met spotgoedkope zoete en vette happen, de lift makkelijker te vinden is dan de trap, een goede sportschool niet goedkoop is, en het sowieso lastig is om lange-termijnresultaten te bereiken ten koste van kortetermijnbevrediging.

In gezondheidsbevordering pleit de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) niet voor niets voor '*making the healthy choice the easy choice*'. In het voorbeeld van overgewicht betekent dit bijvoorbeeld dat ongezonde voeding duurder en gezonde voeding goedkoper zou moeten worden, en de woon- en leefomgeving wandel- en fietsvriendelijk (en auto-onvriendelijk) gemaakt moet worden. Dat betekent weer dat beleidsmakers andere keuzes moeten maken. En dat betekent dus dat bij de beleidsmakers gedragsverandering moet plaatsvinden.

Maar bij beleidsmakers is ook weten niet hetzelfde als willen en willen niet hetzelfde als kunnen. Of beleidsmakers voor bepaald op kennis gebaseerd gezondheidsbevorderend beleid kiezen, hangt af van hun waarden, politieke afwegingen, van andere dan gezondheidsgerelateerde effecten van die beleidskeuze. En van hoe de beleidsmaker of politicus de waarde van gezondheid weegt ten opzichte van die van de economie, gelijkheid, vrije markt, enzovoort. In een artikel in de *American Journal of Public Health* (2016) plaatsen Armstrong et al. de rol van kennis in volksgezondheidsbeleid tussen een veelheid van andere invloeden, zoals die waarden en politieke context, oordeelsvorming, gewoonten, tradities en pragmatisme, lobby en activisme, ervaring en expertise, beschikbare mensen en middelen.

Kennis gaat vooral over weten, de rest gaat over willen en kunnen. Kennis is een relevante, maar beperkte determinant van gedrag van beleidsmakers en beslissers, net zoals dit geldt voor u en mij in ons dagelijks leven. In de eerste fase van de Covid-19-crisis was kennis wellicht leidend. Naarmate de crisis langer duurde, werd kennis weer meer dienend of begeleidend voor beleid. Maar nog steeds belangrijk.

5 Ego x Media = Crisis²

Oreskes laat zien hoe valide en betrouwbare wetenschappelijke kennis en kennissynthese tot stand komt of tot stand moet komen. Waar we in wetenschap via georganiseerde kritiek en correctie steeds tot synthese van de best beschikbare kennis proberen te komen, en het bijstellen van een inzicht dus wetenschappelijke vooruitgang is, wordt verandering van inzicht in de politiek echter niet gevierd of gewaardeerd. Waar wetenschap streeft naar kennissynthese, worden in de politiek verschillen juist uitvergroot om voldoende onderscheidend te zijn. Die uitvergroting wordt extra gestimuleerd en gefaciliteerd in en door de media. Standpunten die gepolariseerd tegenover elkaar staan of gezet worden, trekken meer aandacht, kijkers en reacties, dan wanneer het over nuance gaat. Sociale media versterken die polarisatie en amplificatie door hun algoritmes die de verspreiding

van extreme uitspraken bevorderen. En daar maken reguliere media weer gebruik van. Dat kan leiden – en heeft in de stikstof- en Covid-19-crisis geleid – tot die ‘hyperbool’ van overdrijving en verontwaardiging waar Goslinga over schreef.

Doordat de universums van wetenschap en beleid in deze crises en andere belangrijke maatschappelijke discussies terecht zo nabij en interacterend zijn, worden wetenschap en kennis ook onderdeel van het politieke debat dat aan beleidskeuzes voorafgaat. Slob & Staman van het Rathenau Instituut schrijven in 2012 al dat ‘het *evidence* beest’ de politieke ideologie niet buiten de deur kan houden. En dat moet ook niet. Maar daarmee wordt kennis ook interessanter voor de media. En ook dat hebben we meegemaakt en maken we dagelijks mee, ook buiten de stikstof- en Covid-19-crisis. Dit is in de kern positief want het erkent de plek die wetenschappelijke kennis verdient. Maar het heeft ook een belangrijke keerzijde die deels ten koste kan gaan van Oreskes’ kenmerken van wetenschap die je kan vertrouwen. Want als wetenschap, en daarmee het werk van wetenschappers, onderdeel is van het politieke debat en de daaraan verbonden media-aandacht, worden wetenschappers verleid dan wel gedwongen om mee te gaan in polarisatie en amplificatie in de presentatie van en het debat over wetenschappelijke kennis.¹

Aan die verleiding en drang staan wetenschappers en wetenschappelijke instituten toch al bloot, sinds zij expliciet worden beoordeeld op maatschappelijke impact naast wetenschappelijke output. Een manier waaraan die maatschappelijke impact wordt afgemeten is hoe vaak er in media gewag wordt gemaakt van hun wetenschap. Daardoor zijn wetenschappers en wetenschappelijke instituten sterker gaan sturen op media-aandacht. Media-aandacht dreigt daarmee een doel te worden, in plaats van een middel voor delen van kennis. Iets wat wij als RIVM en ik als wetenschapper en bestuurder willen voorkomen.

1 Zie ook het essay in deze bundel van Ronald van Raak over wetenschappelijke waarden en onafhankelijkheid.

Net na de eerste golf in de Covid-19-crisis hield ik een voordracht op het SENECA-congres voor bestuurders in de zorgsector. Mijn titel was 'Liefde in tijden van corona'. In mijn voordracht pleitte ik inderdaad voor meer liefde, meer 'diepe acceptatie van, genegenheid voor, welwillendheid tot of toewijding voor een ander', juist ook in de kennissynthese en -uitwisseling. In de Covid-19-crisis kwam snel, veel en vaak het beste in de wetenschap en wetenschappers naar boven. De wetenschappelijke *communities* werkten in *overdrive* aan observaties, het delen van observaties, kritiek, correctie, synthese, nieuwe observaties, kritiek, correctie enzovoort. Maar deze crisis met de politieke en media-aandacht voor kennis over Covid-19 ging en gaat ook regelmatig ten koste van wat Oreskes beschrijft als twee cruciale eigenschappen van goede wetenschappers: bescheidenheid en zelfreflectie. Een van mijn stellingen in de SENECA-voordracht was dat de combinatie van ego's en media een crisis ook onnodig kan uitvergroten: $E(\text{go}) \times M(\text{edia}) = C(\text{risis})^2$. Ik begrijp dat media graag willen dat wetenschappers hun inzichten zo stellig mogelijk brengen, want dat trekt meer aandacht en reactie. Maar wetenschappelijke kennis is vrijwel nooit zwart of wit, vol of leeg, goed of fout. De beste benadering van de waarheid is vaak genuanceerder, ligt ook vaak in het midden, heeft onderlinge afhankelijkheden en ontwikkelt zich in verschillende tinten grijs met onzekerheidsmarges. Daarom is die bescheidenheid en (zelf)reflectie voor wetenschappers zo belangrijk, ook als dat tot een minder aantrekkelijk mediaformat leidt.

Ik ben het ook met Oreskes eens dat voldoende diversiteit een belangrijk kenmerk is van goed functionerende wetenschappelijke *communities*. Diversiteit in relevante disciplines, in methodologie, in toegang tot onderzoekspopulaties, maar ook in waarden en achtergrond. Maar wel diversiteit met deskundigheid. In de media wordt mijns inziens onvoldoende onderscheid gemaakt tussen experts en 'deskundologen' en krijgt de laatste categorie met een geamplificeerde mening hetzelfde podium. Een paar wetenschappelijke titels voor de naam betekent niet per definitie relevante deskundigheid. Ik raad u daarom aan dit essay met voldoende scepsis te lezen, want

deze prof. dr. ir. is beleidswetenschapper noch wetenschapsfilosoof. Voor wetenschappers die buiten hun expertise gaan grasduinen en voor zelfbenoemde experts is bescheidenheid en zelfreflectie zo mogelijk nog belangrijker.

6 Wetenschappelijke tegenstellingen en twijfel

Maar als wetenschap niet eenduidig aangeeft wat goed of fout is, hoe kan beleid dan gebruikmaken van wetenschappelijke kennis? Wat als, zoals Slob & Staman schrijven, ‘het *evidence*-beest niet getemd is?’ Als er feiten te over zijn, maar dit niet leidt tot een coherente visie? In hun beschouwing over beleid en wetenschap uit 2012 noemen zij de veelheid aan conflicterende kennis en twijfel als twee factoren die de inbreng van kennis in beleid in de weg staan. Dat is echter niet mijn ervaring.

Werkelijk tegengestelde wetenschappelijke inzichten zijn schaars en meestal tijdelijk. Wel kunnen maatschappelijke opgaven vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines benaderd worden, wat tot verschillende beleidsopties kan leiden. Slob & Staman geven het voorbeeld van obesitas, waarvoor goed gefundeerde kennis beschikbaar is over genetische aanleg, sociaaleconomische oorzaken en invloed van inrichting van de leefomgeving. Elk van die brokken kennis kan tot andere beleidsopties leiden. Welke de voorkeur krijgt, hangt af van politieke overtuiging en waarden. Kennis zou dan dus geen oplossing bieden. Maar naar mijn mening is dit precies de rol die kennis moet hebben. Net als bij *evidence-based medicine* moet *evidence-based* beleid geen keuze dicteren maar wel de geïnformeerde keuzemogelijkheden van beleidsmakers vergroten.

Slob & Staman beargumenteren verder dat twijfel in de weg staat van kennis voor beleid. Want wetenschappers omarmen twijfel en zouden daar niet los van kunnen of moeten komen, terwijl politici gewend zijn om te handelen bij onzekerheden, en twijfel niet tonen omdat dat gezien kan worden als gebrek aan standvastigheid. Maar

Rijkskennisinstellingen zoals het RIVM bestaan omdat ze advies met handelingsperspectief aan beleid geven ondanks én met expliciete erkenning van onzekerheden en wetende dat het wetenschappelijk inzicht ook na het advies zal voortschrijden. We doen niet anders. En zeker in de gezondheidszorg houdt de intrinsieke wetenschappelijke twijfel *evidence-based practice* niet tegen. Wetenschappers op het gebied van volksgezondheid en zorg zijn vaak ook arts, verpleegkundige, psycholoog, diëtist, fysiotherapeut. Ze zijn dus meer dan gewend en in staat om te adviseren, beslissingen te nemen en te handelen ondanks wetenschappelijke onzekerheden: *evidence-based* of *evidence-informed* handelen en besluiten, zonder de illusie van *proof-based* zekerheid.

Literatuur

- Armstrong, R., et al. (2006). Multi-sectoral health promotion and public health: the role of evidence. *Journal of Public Health*, 28 (2), 168-172.
- Dickersin, K., Straus, S.E. & Bero, L.A. (2007). Increasing, not dictating choice (Medical Milestones celebrating key advances since 1840). *British Medical Journal*, 334, s10.
- Drion, H. (1986). *Denken zonder diploma*. Amsterdam: Van Oorschot.
- Goslinga, H. (2020, 23 augustus). De kwetsbaarheid van de democratie. *Trouw*.
- Klamer, A. (2015, 2 maart). *De kloof tussen wetenschap en beleid*. www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/de-kloof-tussen-wetenschap-en-beleid.
- Oreskes, N. (2019). *Why trust science?* Princeton: Princeton University Press.
- Slob, M. & Staman, J. (2012). *Beleid en het bewijsbeest. Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence-based policy*. Den Haag: Rathenau Instituut.

II

BELEID EN WETENSCHAP: TWEE VERSCHILLENDE WERELDEN

6

WETENSCHAP VOOR BELEID

Onmisbaar en kwetsbaar

Jet Bussemaker

Ik heb enkele keren de overstap van wetenschap naar politiek en weer terug gemaakt. Ik bevind me ook nu, als hoogleraar en voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, op het grensvlak van kennis en beleid. Het zijn domeinen die elkaar kunnen inspireren én elkaar in de weg kunnen zitten. Ze werken volgens andere uitgangspunten waardoor onbegrip en zelfs misbruik op de loer liggen. Tegelijkertijd kan kennis veel bijdragen aan de maatschappij, zeker als expliciet ingezet wordt op science for society. De wetenschap kan ook bepaalde mensbeelden die impliciet een grote invloed hebben op het politieke debat en beleid expliciet maken en soms corrigeren. Om kennis zo goed mogelijk te benutten en de kwetsbaarheid van de vermenging van politiek en wetenschap te beperken is zelfbewuste samenwerking en rolvastheid nodig.

1 Verschillende werelden en ontembare problemen

De wetenschap is uit de aard van haar bestaan altijd op zoek naar tegenspraak en twijfel. Kennis is van waarde omdat het nieuwe

kennis genereert. Weinig of niets staat vast. Alles kan altijd bevraagd en weer ter discussie worden gesteld: van het bestaan van leven in zwarte gaten, het begrijpen van de werking van ons brein tot de betekenis van kunst voor zingeving en veerkracht.

De politiek kent een geheel andere dynamiek. Waar kennis altijd onvolledig is, gaat het in de politiek om eenduidigheid. De wetenschap is gericht op ‘trage vragen’, de politiek op snelle besluiten. In de politiek gaat het over het afwegen van beschikbare, vaak onvolledige kennis en van diverse waarden en belangen. Het is onvermijdelijk dat de zuiverheid van de argumentatie daaronder lijdt. Er is bovendien vaak simpelweg geen tijd om eerst meer kennis te verzamelen, je handelt binnen een grote tijdsklem. Zeker in perioden van onzekerheid kan het nemen van een besluit belangrijker zijn dan zeker weten dat je het beste besluit neemt. Denk daarbij aan een pandemie als corona, dreigend faillissement van zorginstellingen en scholen of de veiligheid van kwetsbare groepen in internationale conflictgebieden. Achteraf blijkt doorgaans dat je het nooit goed hebt gedaan. De werkelijkheid is al weer een andere.

Heel veel politieke kwesties kennen tegenwoordig een hoge mate van complexiteit en zijn lastig te doorgronden. Of het nu over duurzaamheid, sociale ongelijkheid of vergrijzing gaat, er zijn altijd diverse soorten kennis en invalshoeken nodig om een probleem goed te kunnen doorgronden. Daarnaast spelen diverse waarden een rol die niet door alle betrokkenen op dezelfde wijze gewogen worden. Ze zijn, zoals bestuurskundigen het formuleren, moeilijk of niet te temmen. Het zijn *wicked problems*. Bij dergelijke problemen is het goed denkbaar dat elke oplossing zich vertaalt in nieuwe belangenconflicten. Neem klimaatverandering. Elke poging om duurzaamheid te bevorderen, van het sluiten van kolencentrales tot het beperken van intensieve landbouw, heeft negatieve gevolgen voor een bepaalde groep burgers. Zij zullen opkomen voor hun belangen, maar niet geneigd zijn verantwoordelijkheid voor het grotere geheel te nemen. Beleid kan ook nieuwe problemen met zich meebrengen, zoals energiearmoede.

Om ontembare problemen aan te pakken is kennis nodig. Die kan helpen om gemeenschappelijke grond te creëren tussen verschillende partijen. Tegelijkertijd zal die kennis zelf gemakkelijk betwist worden. Het komt bij ontembare problemen aan op het voeren van een dialoog en op het vinden van draagvlak. Meer om creëren van vertrouwen dan om controle. Meer om goede reputatie van bronnen dan om de informatie zelf. Je moet kennis bij elkaar brengen en tegengestelde waarden zien te overbruggen. Dat vraagt overleg: met coalitiegenoten, de Tweede Kamer, andere overheidsorganisaties, belangenvertegenwoordigers en sociale bewegingen. En dat alles voor het oog van de media waardoor elk klein detail gemakkelijk raakt uitgegroot tot een kwestie.

De ‘ivoren toren van de wetenschap’ bestaat al lang niet meer en de ‘achterkamertjes van de politiek’ hebben de deuren tegenwoordig openstaan. Beide zijn transparanter geworden, desalniettemin kijken ze anders naar de wereld. Wetenschappers begrijpen vaak niet waarom de politiek niet naar hen luistert en de complexiteit van het probleem liever niet ziet. Bestuurders vinden wetenschappers vaak wereldvreemd en zitten doorgaans niet te wachten op ingewikkelde kwesties, die hebben ze al genoeg. Bovendien kan er over en weer sprake zijn van argwaan. Het uitzetten van een langdurig onderzoek is bijvoorbeeld een beproefde methode in de politiek om even geen besluit te hoeven nemen. Dat bedoel ik niet cynisch. Een goed onderzoek kan helpen om vanuit een ander perspectief en na langere reflectie partijen dichter bij elkaar te brengen. Wetenschappers kunnen aan de andere kant bang zijn dat ze niet serieus genomen worden. Verdwijnt hun onderzoek in een la? Worden ze misbruikt om besluiten uit te stellen?

Kennis kan inderdaad in de politieke arena een andere betekenis krijgen. Zo eindigt menig wetenschappelijk product met de vraag waar verder onderzoek wenselijk is. In de politiek kan zo’n passage, hoe ferm ook de andere conclusies, gemakkelijk de vaart uit beleid halen – nog niet alle vragen zijn immers beantwoord.

Kennis alléén biedt geen antwoorden op politieke uitdagingen. Je moet het kunnen plaatsen in een denkraam, een frame, om er iets mee te kunnen doen. Dat kan een wetenschappelijk frame zijn, zoals de figuratieve sociologie of empirische psychologie. Het kan ook een politiek frame zijn; kennis over onderwijsachterstanden bijvoorbeeld zal tot andere (beleids)conclusies leiden als het wordt geplaatst in een rendementsframe, waarin het onderwijs vooral tot taak heeft op efficiënte wijze jongeren op te leiden voor de arbeidsmarkt, dan in een bildungsframe, waarin persoonsvorming centraal staat.¹

2 Het nut van wetenschap

Kennis is een belangrijke bouwsteen voor beleid. Het gaat dan om wetenschap ten behoeve van beleid. Omgekeerd bepaalt de politiek door wetgeving, financiering en bestuurlijke afspraken mede welk soort wetenschap de ruimte krijgt. Ook in dat verband zijn verschillende denkramen zichtbaar, met elk eigen accenten, die de wisselwerking tussen beleid en wetenschap inkaderen. Het eerste denkraam benadrukt dat de kennis die wetenschap voortbrengt op zichzelf waardevol is. De intrinsieke betekenis van door nieuwsgierigheid gedreven onderzoek staat centraal (*science for science*). In de tweede redenering wordt het nut van wetenschap voor het verdienvermogen van Nederland benadrukt (*science for competitiveness*). Ten slotte kan – het derde denkraam – de nadruk liggen op de rol die de wetenschap kan spelen bij het oplossen van maatschappelijke problemen (*science for society*).

De drie betekenissen strijden in politieke discussies over kennis en wetenschap om voorrang. Ze zijn alle drie aanwezig, maar niet altijd even invloedrijk. Zo werden in de jaren zeventig op veel plekken wetenschapswinkels opgericht. Geïnspireerd door het motto

1 Red.: zie ook het essay in deze bundel van Katy Hofstede van het Nederlands Jeugdinstituut over verschillende visies over kinderen en jongeren, opgroeien en de functies van onderwijs, en hoe deze een rol spelen in het gebruik van wetenschappelijke kennis door beleid en politiek.

‘spreiding van kennis, macht en inkomen’ van het kabinet-Den Uyl (1973-1977) wilden zij wetenschappelijke kennis inzetten voor maatschappijverbetering (*science for society*), bijvoorbeeld armoedebestrijding of milieuvervuiling. Begin deze eeuw werden de meeste wetenschapswinkels gesloten. Ze pasten niet meer in de tijdgeest.

De verbinding met de buitenwereld werd nu vooral gezocht in economische termen. Onder invloed van *new public management* en de ‘ondernemende universiteit’ moest wetenschappelijk kennis meer vermarkt worden (*science for competitiveness*). Onder de kabinetten-Balkenende leidde dat tot de oprichting van het Innovatieplatform: vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en kennissectoren moesten de innovatie bevorderen. Dat ging in 2018 roemloos ten onder, mede door een heftige competentiestrijd tussen de ministers van Onderwijs en van Economische Zaken. Onder Rutte I werd de strijd tijdelijk beslecht doordat de twee verantwoordelijke bewindslieden, Maxime Verhagen (Economische Zaken) en Halbe Zijlstra (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)), eensluidend de missie van wetenschap samenvatten in ‘kennis, kunde, kassa’. Wetenschap was goed als het geld in het laatje bracht.

De relatie tussen de politiek en de wetenschappelijke wereld was door deze eenzijdige benadering verre van optimaal, zo merkte ik bij mijn aantreden als minister in 2012. Het was tijd voor een andere benadering, minder gericht op het utilitaristisch economische perspectief. In 2014 publiceerde ik samen met staatssecretaris Dekker een wetenschapsvisie. Het bleek vreemd genoeg de eerste visiebrief over wetenschap sinds het kabinet-Den Uyl (1973-1977). We formuleerden de wens om – naast erkenning van fundamentele wetenschap – de samenwerking tussen kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties te versterken en alle publiek betaalde wetenschappelijke kennis openbaar te maken. Zo zouden meer mensen kunnen profiteren van kennis.

We namen het initiatief tot een drukbezochte en levendige debat- en dialoogreeks: wetenschap stond weer op de kaart. We werden daarbij overigens geholpen doordat een groep wetenschappers de kat de bel aanbod met kritiek op de mythe van de onbaatzuchtige wetenschapper: *Science in Transition*, zoals ze zich noemden, pleitte voor meer openheid, minder nadruk op publicaties en meer maatschappelijke relevantie (Miedema, 2021). In vervolg op de wetenschapsvisie werd, samen met de kenniscoalitie (universiteiten, hogescholen, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en werkgevers) de Nationale Wetenschapsagenda ontwikkeld. Er werden uitdagende vraagstukken – later ‘routes’ – benoemd die wetenschappelijk en maatschappelijk relevant waren. Een voorbeeld van zo’n route was *personalised medicine*, waarin technologisch, biomedisch en psychosociaal onderzoek geïntegreerd waren. Een andere route richtte zich op ‘veerkrachtige en zinvolle samenlevingen’. Ook departementen werden benaderd om vragen voor de agenda en de routes aan te leveren. Wat mij opviel, was dat het buitengewoon moeilijk voor hen bleek om de juiste onderzoeksvragen te articuleren. We hadden geprobeerd de wetenschap dichter bij maatschappelijke en beleidsrelevante vragen te brengen, maar de omgekeerde beweging, beleidsvragen vertalen naar wetenschappelijk relevante kennis, bleek misschien nog wel lastiger. Gelukkig worden daar sindsdien nieuwe stappen gezet.

3 Mensbeelden in beleid: zelfredzaamheid en de homo economicus

Politiek en kennis raken elkaar op nog een andere manier, namelijk via de veronderstellingen die politici en ambtenaren hanteren over gedrag van burgers. Die bepalen mede of beleid effectief is of onbedoelde effecten sorteert. De onderbouwing van die veronderstellingen blijkt nog wel eens beperkingen te kennen: doorgaans zijn ze te optimistisch over wat burgers aankunnen en te rationalistisch en economisch als het gaat over hun drijfveren.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) concludeerde bijvoorbeeld dat de grote decentralisatieoperatie uit 2015 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet, gebaseerd was op een veel te optimistisch beeld over zelfredzaamheid. Veel mensen hadden niet de vaardigheden of sociale netwerken om problemen zelf op te lossen (SCP, 2018). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) liet in 2017 zien dat voor jezelf kunnen zorgen in de huidige complexe samenleving lang niet voor alle burgers een realistisch perspectief is. Tegenover het rationalistische perspectief dat aan de basis ligt van veel overheidsbeleid plaatste de WRR een realistisch perspectief. Daarin wordt rekening gehouden met verschillen in ‘doenvermogen’ tussen mensen (WRR, 2017).

De Toeslagenwet is het meest trieste voorbeeld van een systeem dat ten onder is gegaan aan verkeerde – zelfs discriminerende – veronderstellingen bij ambtelijke diensten waarbij de burger werd gezien als natuurlijke fraudeur. Dat beeld bereikte rond 2015 met de zogenoemde Bulgarenfraude een voorlopig hoogtepunt. De overheid moest de ruimte voor misbruik zien te minimaliseren door hardhandig en compromisloos op te treden naar iedereen op wie ook maar de lichtste verdenking rustte. Er werd voor de bestrijding van fraude onder Rutte II zelfs een heuse Ministeriële Commissie opgetuigd. Het mensbeeld van de burger die fraudeert, was zo krachtig en dominant, ook in het parlement, dat dit het zicht ontnam op kwetsbaarheid. Meer algemeen raken mensbeelden, eenmaal vastgelegd in wet- en regelgeving, gevangen in de bureaucratische logica van de verzorgingsstaat zelf, zo stelde de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) onlangs vast (RVS, 2021).

De uitwerking van de kinderopvangtoeslag mag dan uniek in de voortgebrachte ellende zijn, ook op andere terreinen domineert het rationele, en soms calculerende mensbeeld. Dat varieert van inkomens- en schuldenbeleid tot het studentenreisproduct. Disciplinerende maatregelen die van dat perspectief uitgaan, maken kwetsbare groepen eerder meer dan minder kwetsbaar (RVS, 2021).

Dat verander je niet van de ene op de andere dag. Tegelijkertijd is die verandering zeer noodzakelijk willen we het vertrouwen in de overheid, en daarmee de legitimiteit van overheidsingrijpen, vergroten. Tegenspraak en kritisch vermogen – attitudes uit de wetenschap – zijn onontbeerlijk als correctie op groepsdenken en naar binnen gekeerd beleid.

Hier wreekt zich dat de kennisfunctie bij departementen de afgelopen decennia door interne bezuinigingen behoorlijk is uitgehold. Voorzichtig is er enige verbetering zichtbaar, onder andere via de Rijksbrede Kennisagenda Online Samenleving.² Sommige ministeries, zoals OCW, kennen al langer een directie Kennis die wetenschap, praktijk en beleid met elkaar verbindt. Recentere vormen zijn een *chief science officer* (onder andere Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)) of onderzoek via netwerken (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)). Het is belangrijk – wil dit niet een geïsoleerd fenomeen blijven – dat medewerkers op het ministerie vertrouwd zijn met kennis, bijvoorbeeld doordat ze een deel van hun tijd als ambtenaar besteden aan (promotie)onderzoek, wellicht naar eigen beleidsthema's.

Niet alleen de relatie met de wetenschap, ook die met de praktijk-kennis verdient versterking. Burgers worden, zij het heel voorzichtig, meer betrokken bij kennis- en beleidsvorming. Inspiratie daarvoor biedt de burgerwetenschap (*citizen science*). Dat kan via het inzetten van vrijwilligers om data te verzamelen, bijvoorbeeld over milieu-vervuiling of medicijngebruik, en die kennis vervolgens weer aan hen terug te koppelen. Dat kan interessante aanknopingspunten voor beleid bieden; ervaringsdeskundigen weten vaak beter dan beleids-ambtenaren wat nodig is. Dat geldt zeker voor groepen die niet scherp in beeld zijn bij beleidsmakers, zoals mensen met schulden en

2 Red.: zie ook het essay van Niels-Ingvar Boer en Agneta Fischer in deze bundel. Zij beschrijven in hun essay de weg naar het opstellen van de Rijksbrede kennisagenda Online Samenleving en formuleren op basis van hun ervaringen hierbij drie lessen voor transdisciplinaire samenwerking tussen wetenschap en beleid.

de 2,5 miljoen laaggeletterden, maar ook voor veel mbo'ers en recen-
ter voor vaccinweigeraars.

Kennis is dus belangrijk voor beleid. De wetenschap kan feiten, modellen, mogelijkheden en gezichtspunten schetsen. Maar de weging van de verschillende soorten argumenten is uiteindelijk aan de politiek. Maatschappelijke frames en mensbeelden maken daarvan deel uit. Bij de coronacrisis was daarvoor weinig aandacht en liepen wetenschap en politieke besluitvorming soms door elkaar. Aan het begin van de crisis gaf premier Rutte aan dat wetenschap-
pers leidend waren bij de politieke besluitvorming – we varen op het kompas van de wetenschap, zei hij. Dat vertrouwen was zeer welkom, zeker tegen de achtergrond van populistische kritiek op kennisinstellingen die we in dezelfde tijd zagen. Het gaf tevens het kabinet zelf een belangrijk houvast in onzekere tijden.

Maar al snel raakte de rolverdeling tussen politiek, beleid en wetenschap vertroebeld. Specialisten leken het beleid te gaan bepalen. Kennis dreigde te politiseren. De kennis waarop het kabinet de besluitvorming baseerde was, zeker in de eerste maanden, erg beperkt. Virologen en intensivisten domineerden; ethici, verpleegkundigen, psychologen waren veel minder vertegenwoordigd. Zo'n brede betrokkenheid kan helpen om *groupthink* te voorkomen, wat juist nodig is in situaties waar vaststaand wetenschappelijk bewijs ontbreekt. Dan moet men uitgaan van een schatting op basis van aanwezige kennis, de zogenoemde *educated guesses*. De inschatting betreft het gedrag van het virus zelf, maar ook de mate waarin burgers hun gedrag aanpassen, en de mensbeelden die daar onder liggen.

De politiek zal altijd moeten aangeven wat ze met aangeleverde kennis doet en vanuit welk doel. Is het doel het voorkomen van zo veel mogelijk doden, ongeacht leeftijd en gezondheidssituatie? Het afvlakken van de curve, om voldoende ic-bedden te hebben? Het bevorderen van publieke gezondheid in algemene zin? En welke keuzes maak

je als niet alles tegelijk kan? Dat is bij uitstek een – normatieve – politieke afweging.

Onderdeel van alle politieke afwegingen is het onderliggende mensbeeld. Aan dat mensbeeld ontlelen politieke stromingen voor een belangrijk deel hun bestaansrecht. Waar de een het beeld van de zelfredzame burger koestert, gaat de ander ervan uit dat burgers waar het kan geneigd zullen zijn om te frauderen en weer anderen dat beleid vooral afgestemd moet worden op kwetsbare burgers. Juist omdat in de politiek normatieve opvattingen gemakkelijk ongemerkt ‘neutraliseren’ – waardoor wenselijkheid en feitelijkheid men elkaar vermengd raken – is tegenkracht noodzakelijk (RVS, 2021). Meer wetenschappelijke distantie kan daaraan bijdragen. Dat kan helpen om recht te doen aan diversiteit van leven van burgers en het tegengaan van ongewenste juridisering en gebrekkige uitvoering. Niet om politieke denkbeelden over menselijk gedrag te diskwalificeren – laat die vooral expliciet onderdeel van het politieke debat zijn – wél om politiek, beleid en uitvoering dichter bij elkaar te brengen en assumpties van beleid kritisch tegen het licht te houden.

4 Conclusie

Nederland is rijk aan kennis. Beleid en politiek hebben de afgelopen tijd die kennis redelijk goed weten te vinden. Toch is er nog veel te verbeteren, zeker omdat wetenschap onmisbaar is om de vele complexe maatschappelijke problemen te kunnen ontrafelen. Tegelijkertijd maakt een al te grote afhankelijkheid van kennis ook kwetsbaar. Het kan de reputatie van wetenschap als onafhankelijke kennisbron alsmede de transparantie van het politieke debat bedreigen.

De wetenschappelijke inbreng bij de overheid kan en moet beter om in een snel veranderende samenleving goede antwoorden te kunnen vinden op *wicked problems* en om permanent te reflecteren op de eigen – soms beperkte – veronderstellingen over menselijk handelen in beleid. Dat vraagt een meer open houding naar onderzoek, zowel

binnen als buiten het departement. De relatie tussen beide is vaak nog krampachtig. Dat leidt er gemakkelijk toe dat opportunisme de boventoon voert en de wetenschappelijke onderbouwing van beleid gemakkelijk op de achtergrond raakt (Bekker, 2020, p. 346).

Ook de Tweede Kamer kan meer profiteren van wetenschappelijke inbreng. Sinds enige tijd heeft de Kamer een heuse Dienst Analyse en Onderzoek en kenniscoördinatoren. Dat is een begin om te komen tot onafhankelijke oordeelsvorming, gebaseerd op (diverse) inzichten van wetenschappers.³ Dat die kennis vervolgens een politieke – normatieve – vertaling krijgt, is inherent aan het fundament van de politiek, daar gaat het immers om het maken van keuzes.

Maar het belangrijkste is dat er een respectvolle en tegelijkertijd zelfbewuste houding ontstaat bij wetenschappers, uitvoerders en beleidsmakers in de samenwerking tussen kennis en beleid. Het verbinden van diverse soorten kennis in de praktijk kan daarbij helpen. Dat zien we bij recente samenwerkingsverbanden in *living labs* en *communities of practice*. Wetenschappers, burgers en professionals werken daarin samen. Zo ontstaan kennisecosystemen: je hebt elkaar allemaal nodig, je voedt elkaar, geeft je kennis door en koppelt die weer terug. Overigens kan gebruik van diverse soorten kennis ook bijdragen aan het expliciteren of *debunkten* van impliciete mensbeelden.

Goed beleid kan niet zonder kennis. Omgekeerd maak je met kennis alléén nog geen goed beleid. Te allen tijde moet vermeden worden dat de politiek zich verschuilt achter de wetenschap. Ieder moet, uit respect voor elkaars werelden, rolvast zijn. Die rolvastheid is cruciaal voor het vertrouwen in zowel de overheid als de wetenschap. Dan

3 Red.: de Tweede Kamer kan sinds 2018 ook gebruikmaken van inbreng van wetenschappers door de zogenoemde ‘wetenschapstoets’, een instrument dat is ontwikkeld naar aanleiding van de nieuwe Comptabiliteitswet. Zie hiervoor het essay van Joost Sneller en Pieter Duisenberg. Ronald van Raak doet in zijn essay een aanbeveling voor een ‘kennisraad’ die de Kamer moet helpen de onafhankelijkheid en kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek te toetsen.

kan kennis bijdragen aan het temmen van problemen. En aan het stimuleren van moed, nieuwsgierigheid en kwetsbaarheid in de politiek. Moed om verder te kijken dan een begroting en de duur van een kabinetsperiode. Nieuwsgierigheid naar achterliggende veronderstellingen en verbindingen met andere beleidsterreinen. En kwetsbaarheid door politieke vanzelfsprekendheden kritisch tegen het daglicht te houden.

Literatuur

- Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo moeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Miedema, F. (2021). *Open Science. The Very Idea*. Utrecht: Springer.
- Nationale ombudsman (2017). *Wie niet past, loopt vast* (verslag van de Nationale ombudsman over 2016). Den Haag: Nationale ombudsman.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: SCP.
- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Machtige mensbeelden. Keuzes voor een menswaardig bestaan*. Den Haag: RVS.
- Rathenau Instituut (2020). *Sturen op samenwerking in kennisecosystemen* (bericht aan het parlement). Den Haag: Rathenau Instituut.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport 97). Den Haag: WRR.

ER IS TE VEEL ONDERZOEK EN TE WEINIG KENNIS

Wim Derksen

Laat de overheid zich te weinig gelegen liggen aan kennis? In Den Haag is dat geluid veelvuldig te horen. Maar hoe verhoudt zich dat met de dominante positie van het Outbreak Management Team (OMT) in het coronadebat? Die paradox is pas op te lossen als we kennis scherper definiëren. En als we ophouden onderzoek en kennis gelijk te schakelen. Kennis is het vermogen om feiten te duiden. Kennis is gebaseerd op onderzoek én op ervaring. Dat gezegd zijnde, zien we dat Den Haag vaak overstelpt wordt met onderzoek. Dat Den Haag daarvan veel, maar selectief gebruikmaakt. Overigens lijken ze in Den Haag te denken dat je gebruikmaakt van kennis als je de aanbevelingen van de wetenschappers opvolgt. Terwijl onderzoek niet zegt wat je moet doen. Het ongemak waarmee Den Haag omgaat met onderzoek komt wel voort uit een gebrek aan kennis: er zijn te weinig mensen op de departementen die al dat onderzoek dat Den Haag overstelpt, daadwerkelijk kunnen duiden.

1 Corona als leermoment

Op 12 maart 2020 deed corona definitief zijn intrede in ons leven. Het was al een paar maanden gaande, maar we dachten dat het coronavirus wel aan ons voorbij zou gaan. Op die donderdag 12 maart

2020 was het om 15.00 uur plotseling allemaal anders. Tijdens een persconferentie maakte minister-president Rutte bekend dat we ons werk moesten verlaten en zo snel mogelijk naar huis moesten gaan. Hij sprak daarbij de legendarische woorden dat het kabinet ‘op basis van 50 procent kennis, 100 procent besluiten moest nemen’. En daarbij stond het volgende jaar ook meteen in het teken van kennis én beleid. En in het teken van onderzoek doen en beleid maken.

Vanaf het eerste begin was de relatie tussen kennis en beleid bij Covid-19 niet alleen innig, maar ook licht verwrongen. Wat er op 22 april 2021 gebeurde, was daarvoor exemplarisch. Het OMT had geadviseerd om te wachten met het versoepelen van de lockdown. En toch besloot het kabinet om te versoepelen. Het kabinet had een eigen politieke afweging gemaakt en het advies van het OMT niet automatisch gevolgd. Dat was daarvoor nog niet zo duidelijk gebeurd, meestal leek het kabinet het OMT blind te volgen. Niet elk lid van het OMT was erg gecharmeerd van deze nieuwe werkelijkheid. Aura Timen, secretaris van het OMT, kwalificeerde het besluit van het kabinet als een ‘politiek besluit’. Je zou toch zeggen: elk besluit van het kabinet is een politiek besluit. Maar voor Aura Timen lijkt er sprake van een *politiek* besluit als om *politieke* redenen van het advies van het OMT wordt afgeweken.

Ook 28 september 2020 was een belangrijk moment. Tot die tijd vergaderde het OMT altijd op maandag. Terwijl de voorzitter van het OMT, Jaap van Dissel, al op zondag vaak op het Catshuis was. Hoe vrij is Van Dissel op maandag als hij op zondag samen met de belangrijkste ministers de besluiten van dinsdag heeft voorgekookt? Op die 28^e september barst (volgens een fraaie analyse van *de Volkskrant*) de bom.¹ De leden van het OMT hebben steeds vaker het gevoel dat ze niet meer *onafhankelijk* zijn, en dat hun adviezen vooral in lijn moeten zijn met de ideeën die binnen het kabinet leven. Wie adviseert

1 Feenstra, W. (2021, 23 januari). Over politieke druk, bedreigingen en onderlinge spanningen. Een jaar in het voetspoor van vijf OMT-leden. *De Volkskrant*.

nu wie hier? Er wordt besloten dat het OMT voortaan op vrijdag vergadert. Maar wat betekent ‘onafhankelijkheid’ in dit verband? Het belang van onafhankelijk onderzoek onderschrijf ik geheel. Maar die ‘onafhankelijkheid’ betekent toch niet dat wetenschappers zelf de politieke weging van de feiten mogen doen en daarmee op de stoel van de politiek mogen gaan zitten?

Inderdaad, de rolverdeling tussen kennis en beleid is niet altijd even helder. Dat heeft soms te maken met het onvermogen van de overheid om kennis te benutten, dat in 2021 nog eens door de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) werd aangekaart.² Het gaat ook om wetenschappers die niet schromen om op de stoel van de politiek gaan zitten. Maar het grootste probleem lijkt te zijn dat er geen consensus bestaat over wat het gebruik van kennis betekent. En ook daarin is corona exemplarisch: die relatie tussen kennis en beleid is voor de betrokkenen gewoon niet eenduidig. Laten we eerst eens de *essentials* op een rijtje zetten. En daarna de problemen analyseren.

2 De essentials

Kennis is het vermogen om feiten te duiden

Er zijn veel verschillende definities van kennis in omloop, hoewel de meeste rapporten over kennis niet de moeite nemen om een definitie te geven. In ieder geval moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen kennis en onderzoek. Onderzoek toont aan hoe je feiten in hun onderlinge relaties moet zien. Kennis is het vermogen om andere feiten tegen die achtergrond te duiden. Overigens is kennis niet alleen gebaseerd op onderzoek, maar ook op praktijkervaring. Ik geef hier een definitie om mijn perspectief te verhelderen. Ik pretendeer niet dat iedereen mijn definitie aan moet hangen. Ik merk

2 Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021). *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek*. Den Haag: AWTI.

wel dat de definitie zeer behulpzaam is in de masterclasses die ik al tien jaar over dit onderwerp verzorg.

Kennis is altijd tijdelijk en onzeker

Goede wetenschappers weten dat ze nog heel veel niet weten en dat wat ze weten, soms na enige tijd weer moet worden herroepen. Daarom ben ik verbaasd over OMT-leden die soms de indruk wekken alsof ze over dat ene virus de wijsheid in pacht hebben. En ben ik niet verbaasd dat het virus vaak iets anders doet dan is voorspeld.

Kennis zegt nooit wat je moet doen

Door kennis zijn we in staat om feiten te duiden, om relaties tussen feiten aan te geven, soms zelfs causale relaties. Maar als we weten dat B door A wordt veroorzaakt, is daarmee niet bewezen dat A moet worden vermeden. (Ja, inderdaad, zo onzinnig is de gedachte dat kennis zegt wat je moet doen.) Om het anders te zeggen: de wetenschap gaat over het *Sein* en de politiek over het *Sollen*. En elke wetenschapper die mij vertelt wat ik of wat Mark Rutte of wat Hugo de Jonge moet doen, geeft slechts een mening, waarvan we mogen hopen dat die door kennis is onderbouwd. Alleen aanbevelingen in de vorm van een als-dan-bewering kunnen de eigen mening overstijgen. Bijvoorbeeld als de politiek vraagt: 'Als we dit willen bereiken, wat moeten we dan doen?'

Kennis is belangrijk voor beleid

Karel van het Reve schreef al vijftig jaar geleden dat intellectuelen altijd de neiging hebben om te stellen dat de samenleving steeds complexer wordt. Dat argument zal ik dus niet meer gebruiken. Maar dat beleid maken ingewikkeld is, zal niemand ontkennen. En dat het belangrijk is om te begrijpen wat je met het beleid wilt bereiken en om te begrijpen in welke context het beleid moet aangrijpen, zal ook niemand ontkennen.

Kennis gebruiken is kennis meenemen in je overwegingen

Het gebruiken van kennis is niet het overnemen van aanbevelingen van mensen die er verstand van hebben. Als wetenschappers aangeven dat er een heel besmettelijke variant van het virus aankomt, kan je die kennis gebruiken door je beleid aan te passen. Maar je kan ook besluiten om de horeca, de sport, het toerisme en de cultuur niet nog meer te laten lijden. Of kennis wordt benut, valt dus moeilijk vast te stellen op basis van de besluiten van de beleidsmaker. Het gaat erom of de beleidsmaker de kennis heeft meegenomen in zijn overwegingen. We zitten in ieder geval fout als de beleidsmaker over een jaar zegt: 'Waarom heb je me dat toen niet verteld?'. Dan is de beschikbare kennis niet gebruikt.

3 Waar wringt het

Nu we een kader hebben, kunnen we wellicht beter onderkennen wat er allemaal mis kan gaan met kennis en beleid. Ik kom tot zeven constatering. Ik baseer me daarbij mede op een onderzoek naar het gebruik van kennis bij het aardbevingenbeleid in Groningen.³

Er is een overdaad aan kennis

Niemand kan ontkennen dat het kabinet bij Covid-19 is overstelpt met onderzoek, met kennis. En Covid-19 is helemaal geen uitzondering. In Groningen is het bij de aardbevingen niet anders: ook daar is een overdaad aan onderzoek, en omdat veel onderzoek steeds weer nieuwe vragen oproept, is het beleid nagenoeg geheel tot stilstand gekomen. In Groningen wordt eindeloos onderzoek gedaan naar de risico's dat je een aardbeving niet overleeft, naar de relatieve waardedaling van huizen, naar de stevigheid van de huizen, naar het welbevinden van burgers. Maar denk ook eens aan het waterveiligheidsbeleid, of aan

3 Derksen, W. & Gebben, M. (2022). *Groningen en de bevingen. Hoe kennis beleid nauwelijks beter maakt*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

het Schipholbeleid: heel veel onderzoek waarzonder de politiek geen stap meer durft te zetten. Deze constatering mag overigens niet verrassen omdat de rijksoverheid een keur aan (rijks)kennisinstituten in de lucht houdt. Met goede redenen overigens.

Politici maken een selectieve keuze uit al die kennis

Veel van deze kennis vindt ergens haar weg in het beleid. Het is een misvatting dat departementen niet bereid of in staat zouden zijn om kennis mee te nemen in de beleidsvorming. Dat veel departementen, ik kom daarop nog terug, niet goed in staat zijn om al dat onderzoek te duiden is een heel andere kwestie. In Groningen worden steeds weer nieuwe berekeningen gemaakt van het risico dat bewoners lopen. De uitkomsten van het model zijn overigens elke keer geheel anders. Dat zou reden kunnen zijn om het model weg te gooien. Maar voor de overheid is het reden om het debat elke keer opnieuw te beginnen. Zo gezegd: de nieuwe kennis wordt zelfs te uitgebreid meegenomen in de overwegingen. Op heel veel terreinen van overheidsbeleid zien we hetzelfde: nieuw onderzoek geeft aanleiding voor nieuw debat.

Daar komt nog iets bij: de overheid geeft zich graag over aan een selectie van de beschikbare kennis. Daarbij speelt een onbewuste en impliciete probleemdefinitie vaak een grote rol. In Groningen is dat de veiligheid (is het veilig genoeg om de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) een vergunning te verlenen) en niet het welbevinden van burgers. Bij Covid-19 was dat al snel het gevaar van een overbelasting van de zorg en met name van de ic's, en niet de toeneemende kansenongelijkheid in het onderwijs, of het gebrek aan cultuur waardoor het maatschappelijk leven voor velen heel schraal werd. Die impliciete probleemdefinitie wordt later in de politieke arena wel aangevallen, maar lijkt dan al zo verankerd te zijn dat er nooit meer fundamenteel op wordt teruggekomen. Dat wordt versterkt omdat dan al een keuze is gemaakt voor de kennis die de aanvankelijke probleemdefinitie alleen maar versterkt. Daarnaast is de overheid dol op kennis die schijnbaar exact is. Liever het geluid rondom Schiphol

met modellen berekenen, dan burgers vragen hoe vaak ze last hebben. Liever met RIVM-modellen voorspellen welk effect een maatregel zal hebben op het reproductiegetal, dan te bouwen op gedegen sociologisch onderzoek. In ieder geval komt sociaalwetenschappelijk onderzoek er meestal bekaaid van af, hetgeen wellicht wordt versterkt door het feit dat sociale wetenschappers eerder de neiging hebben om de probleemdefinitie ter discussie te stellen.

Politici schuilen graag bij wetenschappers

Als kennis niet zegt wat je moet doen, zal de politiek zelf een afweging moeten maken. Maar dat is eng. Niet voor niets nam Mark Rutte naar de eerste persconferenties Jaap van Dissel mee, en niet Hugo de Jonge (die toen overigens ook het coronadossier nog niet onder zich had). Van Dissel stond daar als een wetenschappelijk keurmerk voor het kabinetsbeleid. Voor Van Dissel was dat ongemakkelijk, omdat hij heel goed begreep dat niet hij maar het kabinet verantwoordelijk was voor het gekozen beleid. Maar hij straalde ook uit (als een van de weinige OMT-leden) dat elk beleid een politieke weging vergt. Moeten er maatregelen worden genomen om het aantal besmettingen in te dammen, of moet de verantwoordelijkheid bij de burger worden gelaten? Welke instrumenten zijn wel en welke zijn niet politiek acceptabel? Hoe moet worden omgegaan met de spanning tussen gezondheid en economie? Hoe moet worden omgegaan met de spanning tussen coronapatiënten en andere patiënten? Hoe om te gaan met de spanning tussen vrijheid en beperking (is er vaccinatieplicht, is er een plicht om een QR-code te tonen)? Hoe om te gaan met de spanning tussen wijsheid en draagvlak (een beleid kan nog zo verstandig lijken, maar als er onder de burgers geen draagvlak voor is, zal er weinig van terecht komen)?

En toch schuilen politici graag bij wetenschappers. In de hoop dat het gezag van de wetenschappers de burgers over de streep trekt. Maar dat kan ook tot verschraling leiden. In Groningen laat de politiek het aan de wetenschappelijke modellen over in welke mate welke huizen

moeten worden versterkt. Terwijl het de taak van de politiek is om de afweging te maken hoe en in welke mate burgers moeten worden gecompenseerd voor het leed dat hun is aangedaan.

Wetenschappers weten alles beter

Voordat in november 2021 de avondlockdown werd ingesteld hield Van Dissel de kikkers niet meer in de kruiwagen. We hoorden veel leden van het OMT hun mening luid en duidelijk vertolken. Ja, het was ongemakkelijk dat van de gesuggereerde eenheid van het OMT-advies weinig overbleef. Hugo de Jonge reageerde dan ook geïrriteerd op ‘wetenschappers die aan de talkshowtafel een algehele lockdown afkondigden’. Maar in feite kreeg De Jonge een koekje van eigen deeg. Hij had al meer dan anderhalf jaar aan wetenschappers gevraagd wat hij moest doen. Hij had geaccepteerd dat het OMT op 11 november 2021 bepleitte om de scholen open te houden maar met name horeca te sluiten. Dat was geen wetenschappelijke conclusie, dat was een normatief, zeg maar: zuiver politiek oordeel (ook nog eens zonder dat men kennis had van de onderwijssociologie). Als je om een politiek oordeel vraagt, vraag je om meningen en moet je niet gek opkijken als er binnen het OMT vele meningen blijken te bestaan. En dan moet je niet gek opkijken als die meningen in de media een rol gaan spelen. Nee, laat duidelijk gezegd zijn: wetenschap is niet ‘ook maar een mening’. Maar de mening van wetenschappers is wel gewoon een mening.

Wetenschappers en politici dragen bij aan politisering van kennis

Het zou zo helder kunnen zijn. Wetenschappers verrichten onafhankelijk onderzoek. Politici maken de politieke afweging of nieuwe kennis noopt tot aanpassing van het beleid. In werkelijkheid doen wetenschappers niet alleen onderzoek, maar wordt hun ook door politici nadrukkelijk gevraagd wat ze moeten doen. Politici maken bovendien een selectieve keuze uit de kennis die voorhanden is, op grond van een onbewuste probleemdefinitie. En ze vragen dus alleen

aan bepaalde wetenschappers wat ze moeten doen. Door dit gebrek aan rolvastheid dreigt politisering van de kennis. Gelukkig is het vertrouwen in wetenschap nog steeds hoog,⁴ maar het vertrouwen kan snel eroderen als wetenschappers vooral discussiëren over het gewenste beleid. Daarmee kan het belang van kennis triviaal worden. Meneer, mevrouw, u had toch veel verstand van dat virus? Een wetenschapper kan zich daarom beter niet te veel opdringen, als hij of zij het belang van kennis in het beleid wil vergroten. Hoe paradoxaal dat ook mag klinken.

Veel onderzoek is nogal mager en karig

In Groningen vertelde een vooraanstaand geoloog dat ‘we eigenlijk niet weten wat er daar onder grond gebeurt’. Dat is niet zo verwonderlijk omdat zogenoemde ‘geïnduceerde’ aardbevingen, dat wil zeggen door menselijk handelen veroorzaakte aardbevingen, heel sporadisch voorkomen. Toch zijn alle modellen over risico’s en gewenste versterking van huizen en erfgoed gebaseerd op aannames over de kans op een aardbeving. En hoeveel is nu eigenlijk bekend over Covid-19? Het zou goed zijn om na afloop (als dat moment zich ooit voordoet) de voorspellingen van de virologen nog eens tegen het licht te houden. In ieder geval is ons voorgehouden dat we weer in vrijheid zouden kunnen leven als voldoende mensen waren gevaccineerd. Misschien weten we, ondanks de indrukwekkende hoeveelheid onderzoek die al is verricht, nog helemaal niet zoveel van dat nare virus. En wat weten we eigenlijk van de reactie van mensen op overheidsinterventies? Hoe reageren mensen op beperkende maatregelen? De aanleiding van beleid kan gelegen zijn in fysieke verschijnselen (virussen, aardbevingen), het beleid zelf stuurt aan op gedragsveranderingen van mensen. Als sociale wetenschapper weet ik hoe moeilijk het is om het gedrag van burgers te voorspellen, laat staan de verandering van het gedrag naar aanleiding van overheidsinterventies. Terwijl het RIVM toch

4 Rathenau Instituut (2021). *Vertrouwen van Nederlanders in wetenschap (enquête 2021)*. Den Haag: Rathenau Instituut.

dapper de effecten van concrete maatregelen op de hoogte van het reproductiegetal voorspelde. Terwijl men al kon weten dat de berekening van de R hoogst gebrekkig was bij gebrek aan cijfers. (Om de R te berekenen wordt het aantal positieve tests van vorige week gedeeld door het aantal positieve tests van de week ervoor. We weten niet in welke mate het aantal positieve tests een constante indicator is voor het aantal nieuwe besmettingen.) In ieder geval was niet voorspeld dat ik een keer tijdens de avondklok om 22.15 uur in de file stond op de A12 bij Woerden. Allemaal zzp'ers die van hun 'baas' vrijstelling hadden gekregen om na 21.00 uur de weg op te gaan.

We hebben in Den Haag niet meer onderzoek nodig maar meer kennis

Er is heel veel onderzoek, er wordt heel veel onderzoek, zij het selectief, gebruikt door beleidsmakers. Maar veel onderzoek is te beperkt om het hele probleem te kunnen doorgronden. Zeker over het effect van overheidsinterventies op menselijk gedrag weten we niet zo heel veel. Op zich is dat allemaal nog best te overleven. Als de beleidsmakers maar over voldoende kennis beschikken om de waarde van een onderzoek te doorzien. Helaas is dat nu juist het probleem van Den Haag. Veel beleidsmakers beschikken niet over die kennis. Kunnen we daaruit ook hun voorliefde voor modellen verklaren?⁵ De uitkomsten van modellen zijn vaak heel eenduidig, omdat een gros aan aannames over de werkelijkheid elke twijfel lijkt weg te nemen. Het lijkt erop alsof veel beleidsmakers niet eens het besef hebben dat modellen op (vaak hele zachte) aannames zijn gebaseerd. (En op een heel langdurig proces van kalibreren om niet-verwachte en niet-verklaarbare uitkomsten weg te modelleren.)

Ook na bijna twee jaar Covid-19 konden we Hugo de Jonge nog bijna dagelijks horen zeggen dat het aantal besmettingen oploopt én dat ook nog eens het reproductiegetal boven de 1 is. Ja, als je het

5 Zie ook Omtzigt, P. (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.

reproductiegetal uitrekent zoals we dat doen, is het tweede simpel het gevolg van het eerste. We kennen ook allemaal nog de anekdote van die twee ambtenaren die zelf een voorspelling maakten van het oplopende aantal besmettingen. Er klopte helemaal niets van deze berekening door een aantal basisfouten. Het was wel de voorspelling die het kabinet overtuigde van de noodzaak van een avondklok. Niet voor niets klonk tijdens de coronacrisis de roep om meer deskundigheid in de top van het departement van VWS. In ieder geval zou de secretaris-generaal weer een arts moeten zijn. Ik deel de roep om meer kennis op departementen, maar weet niet of je daarvoor speciaal een arts moet hebben. Ik zou liever pleiten voor meer medische wetenschappers op VWS die al het onderzoek van het RIVM en al het gekwaak van OMT-leden bij talkshow *Op1* beter kunnen duiden.

Onderzoek is er genoeg, maar de kennis om het onderzoek te duiden lijkt te vaak te ontbreken.

KENNIS-GESCHRAAGDE BELEIDSADVISING

Spanningen in de samenwerking tussen wetenschap en beleid¹

Pearl Dykstra

Samenwerking tussen wetenschap en beleid biedt bekende uitdagingen. Een van de terugkerende punten van spanning is die van de onpartijdigheid van kennis-geschraagde adviezen. Het bewaren van afstand tussen wetenschappers en beleidsmakers lijkt een manier te zijn om die onpartijdigheid te bewaken. Het risico is echter dat een wetenschappelijk beleidsadvies niet relevant blijkt te zijn. Beter is, zo blijkt uit onderzoek, om herhaald ruggespraak te houden. Daarnaast is het voor de borging van transparantie en integriteit cruciaal om mogelijke belangenverstrengeling van wetenschappelijk experts te beoordelen en zo nodig passende maatregelen te treffen. Een andere bron van spanning betreft dissensus onder wetenschappers, maar dat blijkt juist van

¹ Dit essay leunt sterk op het in 2019 verschenen rapport van de Group of Chief Scientific Advisors to the European Commission: *Scientific advice to European policy in a complex world*, zie <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5cb9ca21-0500-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>. De auteur was lid van deze Group of Chief Scientific Advisors.

groot belang te kunnen zijn voor beleid en politiek. Legitieme verschillen in inzicht kunnen voor autoriteiten een ‘vroege waarschuwing’ zijn dat een probleem ernstiger is dan eerst werd gedacht. Ook bieden ze de basis voor een bredere reikwijdte aan beleidsopties.

1 Inleiding

Mijn startpunt is dat kennis-geschraagde beleidsadvisering een cruciale voorwaarde is voor het democratisch functioneren van onze samenleving. Een deugdelijke basis van wetenschappelijk kennis is niet alleen nodig om de wortels van complexe maatschappelijke problemen te begrijpen maar ook om oplossingen daarvoor te vinden. Wetenschappelijke kennis is niet de enige legitieme grond waarop politieke en beleidsbeslissingen worden genomen, maar neemt wel een speciale plek in vanwege de analytische, rigoureuze en controleerbare methodes die worden gevolgd (Gluckman et al., 2021). Kennis-geschraagde advisering is van groter belang dan ooit nu wetenschappelijke onzekerheid regelmatig wordt geëxploiteerd om maatschappelijk wantrouwen te zaaien of om kortzichtige politieke agenda's te volgen die wetenschappelijke inzichten negeren (ALLEA, 2021).

Wetenschappelijke beleidsadvisering dient transparant en onbevooroordeeld te zijn. Een helder mandaat is nodig dat eraan bijdraagt dat wetenschap en politiek van elkaar gescheiden zijn. Kennis-geschraagd advies dient afgebakend te zijn van andere factoren die politieke en beleidsbeslissingen beïnvloeden zoals opvattingen, waarden, belangen en overtuigingen. Toch werken de normen en waarden van wetenschappers onvermijdelijk door in hun advies, ondanks het nobele ideaal van waardenvrije wetenschap (Douglas, 2009). Uiteindelijk is de fundamentele rol die aan de wetenschap wordt toegekend als basis voor politiek en beleid ook een waardeoordeel (Mair et al., 2019). Cruciaal is dat de wetenschappelijke benadering juist bedoeld is om de invloed van waarden te beperken (of die te herkennen en af te zwakken).

Kwalitatief hoogwaardige primaire kennis is de basis voor effectieve beleidsadvisering (Royal Society & Academy of Medicine, 2018). Die kennis moet, ten eerste, een voldoende solide wetenschappelijke basis bieden om betrouwbare en geldige conclusies te kunnen trekken. Daarnaast moet die kennis relevant zijn, dat wil zeggen, bruikbaar zijn om de beleidsvragen te beantwoorden (Parkhurst, 2017). Een waarheidsgetrouwe, beknopte en zuivere synthese van de beschikbare wetenschappelijke kennis is een van meest waardevolle bijdragen waarmee de academische gemeenschap beleidsmakers van dienst kan zijn.

Mooi gezegd, maar samenwerking tussen wetenschap en beleid biedt bekende uitdagingen. Een van de terugkerende punten van spanning is die van de *onpartijdigheid* van kennis-geschaagde adviezen, zeker gegeven de druk vanuit de overheid en vanuit de universiteiten om publiek-private allianties aan te gaan (Tjong Tjin Tai et al., 2018). Naast mogelijke commerciële belangen, speelt ook mogelijke sturing vanuit de overheid (KNAW, 2021). Een andere bron van spanning betreft *dissensus* onder wetenschappers (Stirling, 2010). Een pluraliteit aan wetenschappelijke visies kan voor verwarring zorgen onder zowel beleidsmakers als het bredere publiek. In het navolgende werk ik de twee genoemde bronnen van spanning in de samenwerking tussen wetenschap en beleid verder uit. Ook geef ik richtlijnen die beogen om meer grip te krijgen op die spanningsvelden.

2 Wetenschappelijke onpartijdigheid

Afstand bewaren wordt vaak gezien als de beste manier om onpartijdigheid van wetenschappelijke beleidsadvisering te borgen. Uit een systematisch overzicht van de factoren die bijdragen aan het gebruik van wetenschappelijke kennis door beleidsmakers blijkt echter dat partnerschap en regelmatig overleg tot de meest genoemde succesfactoren behoren (Oliver et al., 2014). Andere vaak genoemde factoren zijn beschikbaarheid, helderheid, relevantie en betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten. Regelmatig overleg maakt inzichtelijker

voor welke beleidsvraagstukken advies nodig is en maakt duidelijker óf, waar en hoe de wetenschap haar inzichten kan inzetten voor een betere besluitvorming.

Door herhaald ruggespraak te houden kan worden voorkomen dat beleidsmakers in de visie van wetenschappers de ‘verkeerde’ vragen stellen en/of dat wetenschappers in de visie van beleidsmakers de ‘verkeerde’ vragen formuleren die ze vervolgens zonder overleg gaan beantwoorden (Mair et al., 2019). Een iteratieve benadering verdient de voorkeur, beginnend bij de probleemdefinitie maar ook later in het proces. Tegen de tijd dat de eerste wetenschappelijke inzichten verschijnen, kan het nodig zijn om de vragen te verfijnen zodat er een passend wetenschappelijk advies wordt uitgebracht. Wanneer wetenschappers en beleidsmakers intensief met elkaar optrekken (hetgeen ik zou aanbevelen), moet er een heldere afbakening zijn tussen beider rollen om de schijn van partijdigheid en beïnvloeding te voorkomen en om vertrouwen in het beleidsadviseringsproces te behouden. Daarnaast moet het besef er zijn dat de afbakening ter discussie gesteld kan worden. De wetenschappelijke onderbouwing van beleid kan aanleiding zijn voor hevige competitie tussen onderzoekers, beleidsmakers en politieke belangengroepen die ieder een eigen reden kunnen hebben om het kennis-geschraagde advies in twijfel te trekken (Jasanoff, 2007).

Onpartijdigheid houdt in dat wetenschappelijke experts zich niet laten leiden door persoonlijke belangen (KNAW, 2021). De meeste aandacht gaat uit naar economische motieven die het oordeel zouden kunnen beïnvloeden, maar belangen zijn niet uitsluitend financieel. Ze kunnen ook voortkomen uit carrièreoverwegingen, behoefte aan professionele erkenning, ideologische overtuiging, bestuurlijke positie, of politieke betrokkenheid (Rowe et al., 2013). De identificatie en explicitering van de belangen van experts, alsmede het beoordelen en beheren van mogelijke belangenverstrengeling, zijn fundamenteel voor de borging van transparantie en integriteit (OECD, 2015). Het hebben van belangen op een bepaald terrein betekent niet per se dat

er sprake is van belangenverstrengeling en daarom is voorzichtigheid geboden bij mogelijke diskwalificatie van een expert (Thagard, 2007; Rowe et al., 2013). Wetenschappelijk experts hebben bijna per definitie belangen omdat ze op een bepaald terrein werkzaam zijn en mogelijk financiering ontvangen voor het betreffende onderzoek (OECD, 2015).

In een recent advies aan de Europese Commissie zijn vijf aanbevelingen gedaan betreffende de omgang met belangenconflicten van geraadpleegde wetenschappelijk experts (Group of Chief Scientific Advisors, 2019): (a) heldere criteria voor de selectie van experts en transparantie rondom het selectieproces, (b) heldere criteria rond de uitsluiting van experts, (c) toezicht op de procedures rond de identificatie van belangenverstrengeling, (d) publieke openbaarmaking van persoonlijke belangen, en (e) verbetering van inzichten in de aard van vooringenomenheid. De laatste aanbeveling gaat ervan uit dat cognitieve heuristieken, die inherent zijn aan menselijk denken (Kahneman, 2011), aandacht verdienen. Beseffen dat er cognitieve heuristieken zijn, wil nog niet zeggen dat mensen die kunnen vermijden, maar het opmerken van vooringenomenheden bij anderen lukt mogelijk beter (Kahneman, 2011).

3 Dissensus onder wetenschappers

Complexe maatschappelijke problemen zoals migratie, ongelijkheid, stikstofuitstoot, biotechnologie en fossiele energie zijn sociaal omstreden in de zin dat er onder wetenschappers, beleidsmakers en burgers grote verschillen in opvatting zijn over mogelijke oplossingen en handelingsrichtingen. De complexiteit van de problemen houdt in dat er verschillende interacterende componenten zijn, die zich dynamisch ontwikkelen en moeilijk zijn te voorspellen. Er is geen manier om alle feiten te assembleren en interpreteren zodat er een compleet beeld van ‘het probleem’ ontstaat (Sarewitz, 2004). Oplossingen op deelterreinen kunnen onverwachte en onbedoelde effecten produceren. De vraag rijst met wat voor kennisstrategie de beleidsmaker

het beste gediend is (Stirling, 2010). Is dat een beeld van ogenschijnlijke consensus, ook al is die er niet? Of zou het nuttiger zijn om een ensemble van contrasterende expertvisies te geven, waarbij wordt uitgelegd waarom er verschillende interpretaties zijn? Wellicht zijn er politieke overwegingen om het eerste te doen, maar duidelijk is dat het tweede beter past bij wetenschappelijke accuratesse en democratische verantwoording.

Van der Sluijs (2012) wijst erop dat het communiceren van dissensus onder wetenschappers niet zonder risico's is. Ten eerste is er de kans dat burgers en beleidsmakers een sceptische houding aannemen ten aanzien van de kwaliteit van verkregen kennis. Ook is er de kans dat onzekerheid en minderheidsinterpretaties zo sterk in de belangstelling staan dat voorbijgegaan wordt aan inzichten waarover er wel een grote mate van eensgezindheid is. Daarbij komt dat het creëren van dissensus door een kleine groep goed georganiseerde 'ontkenners' van wetenschappelijke kennis decennialang een succesvolle strategie was om flinke twijfels te zaaien over de nadelige gevolgen van roken, zure regen en klimaatverandering (Oreskes & Conway, 2010). Ondanks deze beperkingen en nadelen blijft open communicatie een ethisch imperatief voor kennis-geschraagde beleidsadvisering. Door willens en wetens zekerheid en consensus te overdrijven wordt het principe van de wetenschappelijk adviseur als integere en eerlijke intermediair ondergraven (Gluckman, 2021).

Onder wetenschappers kunnen er legitieme verschillen in inzicht zijn (Sarewitz, 2004). Zelfs binnen een enkele discipline kunnen onderzoekers op basis van dezelfde betrouwbare en valide gegevens tot verschillende conclusies komen, afhankelijk van hun wetenschappelijke 'lenzen'. Studies van verschillende disciplines bieden een pluraliteit aan relevante kennis voor het begrijpen en interpreteren van hetzelfde probleem. Mijns inziens moeten legitieme verschillen in wetenschappelijke visies worden omarmd en niet worden 'verborgen'. De reden is dat dissensus onder wetenschappers juist van groot belang kan zijn voor beleid en politiek (Van der Sluijs, 2012). Door

legitieme concurrerende visies te erkennen, is er een kwalitatief betere kennisbasis voor beleidsbeslissingen en kan een bredere reikwijdte aan mogelijke beleidsopties worden meegenomen (Stirling, 2010). Daarnaast kan een verschil in wetenschappelijk inzicht een ‘vroegge waarschuwing’ zijn dat een probleem ernstiger is dan het eerst leek te zijn. Voorbeelden betreffen de gekkekoeienziekte en bijensterfte als gevolg van pesticidengebruik (EEA, 2013). De veronachtzaming van een verscheidenheid aan relevante wetenschappelijke kennis belemmert tijdige en doeltreffende besluitvorming.

4 Concluesies

Om doeltreffend te zijn moet kennis-geschraagde advisering het vertrouwen hebben van politieke, beleids-, publieke en wetenschappelijke kringen. De leveranciers van kennis-geschraagde adviezen moeten dat vertrouwen winnen, willen ze hun werk goed kunnen doen. Twijfel aan de wetenschappelijke onpartijdigheid maakt een advies machteloos. Waarden, overtuigingen, meningen en belangen maken integraal deel uit van samenleving en politiek. Vertrouwen in en geloofwaardigheid van wetenschappelijke beleidsadvisering zijn gebaat bij een zo zuiver mogelijke begrenzing van dergelijke invloeden. Wetenschap (en kennis-geschraagde advisering) zelf zijn niet volledig waarde vrij. Toch moet ervoor worden gezorgd dat wetenschappelijk advies niet gedreven wordt door partijdigheid en politieke agenda's.

Het bewaren van afstand tussen wetenschappers en beleidsmakers in de totstandkoming van kennis-geschraagd advies is een van de modellen die worden gehanteerd om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen (Group of Chief Scientific Advisors, 2019). Aan dit model is een risico verbonden, namelijk dat een wetenschappelijk beleidsadvies niet de aandacht ontvangt die werd verwacht, bijvoorbeeld omdat de aanbevelingen niet passen in de beleidsagenda, niet tijdig zijn geleverd, of niet bruikbaar zijn. Een cruciale manier om ervoor te zorgen dat relevante vragen worden behandeld

in wetenschappelijk advies is om al in een zeer vroeg stadium met beleidsmakers samen te werken en te overleggen, met het doel de problemen te definiëren, de kennisbehoeften in kaart te brengen en de reikwijdte van wetenschappelijk advies te verhelderen.

Integriteit en transparantie van kennis-geschaagde advisering zijn gebaat bij het in kaart brengen en openbaar maken van de belangen van wetenschappelijke experts. Het hebben van bepaalde belangen betekent echter niet automatisch dat er ook belangenconflicten zijn. Daarvan is sprake als er redenen zijn om te twijfelen aan het vermogen om onafhankelijk en in het openbaar belang te handelen (Thagard, 2007). Daarom is het cruciaal dat mogelijke belangenconflicten worden beoordeeld en dat passende maatregelen worden genomen.

Kennis-geschaagde advisering vraagt om een zorgvuldige evaluatie van de kwaliteit van de onderliggende wetenschap. Een literatuurstudie volstaat niet; een zogenoemde ‘kennissynthese’ (Royal Society & Academy of Medicine, 2018) verdient de voorkeur. Hierin wordt wetenschappelijke kennis uit allerlei verschillende bronnen en vakgebieden bij elkaar gebracht en kritisch beoordeeld. Inzicht dient te worden gegeven in het beschikbare bewijsmateriaal inclusief de onzekerheden, de wetenschappelijke criteria die zijn toegepast om de kwaliteit daarvan te beoordelen, en de maatregelen die zijn genomen om onpartijdigheid bij de synthese van het bewijsmateriaal te waarborgen. Essentieel is ook om te verhelderen waar er binnen de wetenschap consensus is, waar er geen consensus is en waarom niet. Al deze stappen horen bij wat Parkhurst (2017) ‘*good governance of evidence*’ noemt.

Dissensus onder wetenschappers moet niet worden gezien als teken van ‘slordige’ wetenschap of als niet behulpzaam bij besluitvorming. Integendeel, een gebrek aan consensus kan juist zeer informatief zijn in beleid en politiek. Legitieme verschillen in inzicht kunnen voor autoriteiten een ‘vroegge waarschuwing’ zijn, een teken dat er mogelijk

meer aan de hand is dan eerder is verondersteld. Legitieme verschillen in inzicht kunnen ook worden gekanaliseerd in veelzijdige beleidsoplossingen en aanpassingsmaatregelen. Cruciaal is dat disensus naar de oppervlakte wordt geforceerd en dat uitgelegd wordt waarom er verschillende visies zijn. Dit is een taak voor wetenschappers zelf. Van beleidsmakers en politici mag niet worden verwacht dat ze wetenschappelijke scheidsrechters zijn (Gluckman, 2021).

Openheid en transparantie maken een publieke beoordeling van kennis-geschaagde advisering mogelijk. Zo kan er helderheid komen omtrent de vraag of politieke leiders wetenschappelijke inzichten serieus volgen. Openheid en transparantie maken het ook mogelijk dat andere wetenschappers reflecteren op de gehanteerde kennisbasis. Debat en uitdaging brengen de wetenschappelijke kennis verder. Burgers, beleidsmakers en politici dienen zich ervan te vergewissen dat wetenschappelijke kennis evolueert en verbetert, en dat nieuwe inzichten aanleiding kunnen zijn voor beleidsaanpassingen.

Literatuur

- ALLEA (2021). *Fact or fake? Tackling science disinformation*. Berlin: ALLEA Discussion Paper, 5.
- Douglas, H.E. (2009). *Science, policy, and the value-free ideal*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- EEA (2013). *Late lessons from early warnings. Science, precaution, innovation* [Summary], EEA Report 1/2013. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gluckman, P.D., Bardsley, A. & Kaiser, M. (2021). Brokerage at the science-policy interface. From conceptual framework to practical guidance. *Humanities and Social Sciences Communications*, nr. 8, 84.
- Group of Chief Scientific Advisors (2019). *Scientific advice to European policy in a complex world*. Scientific Opinion, nr. 7, European Commission Directorate-General for Research and Innovation.

- Jasanoff, S. (1987). Contested boundaries in policy-relevant science. *Social Studies of Science*, nr. 17, 195-230.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Strauss & Girou.
- KNAW (2021). *Academische vrijheid in Nederland. Een begripsanalyse en richtsnoer*. Amsterdam: KNAW.
- Mair, D., Smillie, L., Placa, G. La, Schwendinger, F., Raykovska, M. & Bavel, R. van (2019). *Understanding our political nature. How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Oreskes, N. & Conway, E.M. (2010). *Merchants of doubt. How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. London: Bloomsbury Press.
- OECD (2015). Scientific advice for policy making. The role and responsibility of expert bodies and individual scientists. In: *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, nr. 21. Paris: OECD Publishing.
- Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J. & Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Services Research*, 14(2).
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Abingdon, UK: Routledge.
- Rowe, S., Alexander, N., Weaver, C.M., Dwyer, J.T., Drew, C., Applebaum, R.S & Westring, M.E. (2013). How experts are chosen to inform public policy. Can the process be improved? *Health Policy*, nr. 112, 172-178.
- Royal Society & Academy of Medical Sciences (2018). *Evidence synthesis for policy: A statement of principles*. London: The Royal Society.
- Sarewitz, D. (2004). How science makes environmental controversies worse. *Environmental Science & Policy*, nr. 7, 385-403.
- Sluijs, J.P. van der (2012). Uncertainty and dissent in climate risk assessment. A post-normal perspective. *Nature and Culture*, nr. 7, 174-195.

- Stirling, A. (2010). Keep it complex. *Nature*, nr. 468, 1029-1031.
- Thagard, P. (2007). The moral psychology of conflicts of interest. Insights from affective neuroscience. *Journal of Applied Philosophy*, nr. 24, 367-380.
- Tjong Tjin Tai, S.Y., Broek, J. van den, Maas, T., Rep, T. & Deuten, J. (2018). *Bedrijf zoekt universiteit. De opkomst van strategische publiek-private partnerships in onderzoek*. Den Haag: Rathenau Instituut.

III

SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK

9

BELEIDSIMPLICATIES BIJ TEGENSTRIJDIGE ONDERZOEKSUITKOMSTEN

*Illustraties van valkuilen bij het gebruik van onderzoek
naar etnische diversiteit in het onderwijs*

Gert-Jan Veerman¹

Wat moet je doen als je beleid wilt maken op basis van wetenschappelijk onderzoek waarvan de resultaten totaal niet eenduidig zijn? Dit essay behandelt vier valkuilen bij het gebruik van tegenstrijdige onderzoeksuitkomsten door beleidsmakers: (1) verwarren van theoretische en empirische argumenten, (2) onderzoekscontext en beleidscontext aan elkaar gelijkstellen, (3) te sterke claims aan onderzoeksresultaten verbinden en (4) achterliggende trends negeren. De valkuilen worden geïllustreerd met eigen ervaringen tijdens onderzoek naar etnische diversiteit in het onderwijs. Het essay sluit af met voorbeeldvragen die

¹ De auteur dankt Jan Kaldeway MSc, MMus, Clemens van de Berg MSc, Maarten Dijkstra MA en prof. dr. Eddie Denessen voor hun waardevolle suggesties bij het tot stand komen van dit essay.

kunnen helpen bij het vertalen van tegenstrijdige onderzoeksuitkomsten naar passend beleid.

1 Inleiding

Wat moet je als politicus of beleidsmaker als onderzoeksresultaten niet eenduidig zijn? Is dan je keuze voor een beleidslijn, gebaseerd op een selectie van studies, niet te willekeurig? En is daardoor het risico op ongewenste beleidseffecten niet te groot? In dit essay behandel ik vier valkuilen rond tegenstrijdige onderzoeksuitkomsten, waarbij ik schets welke vragen je daarbij kunt stellen. Ik illustreer ze met eigen ervaringen op het gebied van onderzoek naar onderwijs en etnische diversiteit.

Onderzoek naar etnische diversiteit vertoont in het laatste decennium tegenstrijdige uitkomsten en is daarom bij uitstek geschikt als illustratie bij de vragen die in dit essay aan de orde komen. Zo blijkt uit het ene onderzoek dat leerlingen met een migratieachtergrond in diverse scholen lagere onderwijsprestaties behalen (Dronkers, 2010), terwijl dat uit ander onderzoek helemaal niet blijkt (Herweijer & Van den Brink, 2011). Op welk van die twee studies moet je je nu als politicus of beleidsmaker baseren?

Na herlezing van onderzoeksartikelen, rapporten en publieke debatten rond etnische diversiteit in het onderwijs uit het laatste decennium, zie ik vier valkuilen waarin je verstrikt kunt raken, wanneer je op tegenstrijdige onderzoeksuitkomsten stuit:

- het verwarren van theoretische en empirische argumenten;
- het vertalen van onderzoeksresultaten naar beleid, terwijl de context van dat onderzoek helemaal niet een-op-een met de beleidscontext te vergelijken valt;
- het verbinden van een sterkere claim aan de onderzoeksresultaten dan de onderzoekers zelf doen;
- het uit het oog verliezen van trends achter een fenomeen, die op een ander beleidsniveau liggen.

Al deze valkuilen wil ik nu één voor één langsgaan.

2 Het verwarren van theoretische en empirische argumenten

Beleidsmakers hebben de beschikking over onderzoeken die meer of minder theorie bevatten. Bij meer op theorievorming gericht onderzoek legt het onderzoek vaak een langere weg af. Zo worden de resultaten van onderzoek naar etnische diversiteit in het onderwijs eerst binnen een vakgroep van collega-onderzoekers en op congressen gepresenteerd. Vervolgens komen de uitkomsten in een artikel te staan. De conceptversie krijgt een beoordeling door onderzoekers van een ander instituut. Wanneer het stuk aan de kwaliteitseisen voldoet, belandt een – vaak aangepaste – versie in een onderzoekstijdschrift. Beleidsmakers kunnen zich daarop abonneren óf de resultaten via expertbijeenkomsten en de media tot zich nemen.

In deze eerste stroom van onderzoek wordt veelal een verbinding met achterliggende theorieën gelegd. Bij onderzoek naar diversiteit in het onderwijs gebeurt dat bijvoorbeeld door vooraf verwachtingen te formuleren over de betekenis van diversiteit in het onderwijs. Na het toetsen van de theorie aan de onderzoeksresultaten volgt een beschrijving van de beleidsimplicaties, die in artikelen of op congressen ter sprake komt.

Een tweede stroom van onderzoeksresultaten belandt in rapporten van onderzoeksinstanties die niet gecontroleerd worden door onderzoekers van andere instituten. Binnen die rapporten kan wel naar theorieën worden verwezen, maar vaak worden de onderzoeksresultaten direct gepresenteerd, waarna de onderzoekers – op basis van deze amper gecontroleerde en nauwelijks aan de theorie gekoppelde resultaten – beleidsimplicaties formuleren.

Om de betekenis van het onderscheid tussen theoretische en empirische argumenten te schetsen, gebruik ik een voorbeeld van het gebruik van theorie uit het onderzoek naar diversiteit in het

onderwijs. Daarbinnen kijken onderzoekers vanuit twee verschillende theoretische perspectieven naar diversiteit: het eerste is uitgewerkt in de *conflicttheorie* (Blalock, 1957) en het tweede in de *contacttheorie* (Allport, 1954). Het eerste perspectief legt de nadruk op conflicten die bij diversiteit ontstaan vanwege het feit dat diversiteit een bedreiging voor de oorspronkelijke meerderheid zou zijn. Het tweede perspectief legt de nadruk op verrijking door diversiteit, omdat die een grotere kans op contact met andersdenkenden zou geven. De contacttheorie stelt daarbij wel voorwaarden aan de context waarbinnen die contacten voorkomen. Is er bijvoorbeeld geen sprake van gelijkwaardigheid, dan zou de positieve uitwerking van diversiteit juist uitblijven. Studies die laten zien dat onderwijsprestaties van leerlingen in een diverse klas lager zijn, bieden op het eerste gezicht een empirische onderbouwing van de conflicttheorie. Toch is daar niet alles mee gezegd. Ze hoeven de contacttheorie namelijk niet tegen te spreken, aangezien het de vraag is of de studie plaatsvond in een context waarbinnen gelijkwaardigheid tussen leerlingen bestond. Hierop ga ik bij de behandeling van de vierde valkuil verder in.

Voor de beleidsmatige context is de kracht van een theoretisch argument afhankelijk van empirisch onderzoek dat de theorie bevestigt. Het bovenstaande voorbeeld illustreert dat het als beleidsmaker moeilijk is om te kunnen wegen hoe sterk een theoretisch argument is. Bij een verwijzing naar onderzoek ter onderbouwing van beleid is het daarom van belang om helder te hebben of de onderzoekers hypothetische uitkomsten formuleren op basis van een theorie of dat zij conclusies trekken op basis van empirische waarnemingen.

3 Onderzoekscontext verschilt van beleidscontext

Bij tegenstrijdige onderzoeksuitkomsten kunnen de contexten waarbinnen de diverse onderzoeken hebben plaatsgevonden, een belangrijke rol spelen. Ook dat blijkt bij studies naar diversiteit in het onderwijs.

Zijn leerlingen die naar een etnisch diverse school gaan in het voordeel of ondervinden ze er juist nadeel van? Empirisch onderzoek naar dit vraagstuk geeft geen eenduidig antwoord. Het was mijn leermeester, Jaap Dronkers, die een steen in de vijver gooide door cijfers te publiceren die aantoonde dat het zitten op een diverse school nadelig was voor de onderwijsprestaties van leerlingen (Dronkers, 2010). Deze gegevens werden in de media meteen opgepakt. De beleidsimplicaties leken immens. Moest in het Nederlandse onderwijsbeleid diversiteit niet gestimuleerd worden? Hadden leerlingen en docenten in diverse klassen meer ondersteuning nodig? Al snel werd Dronkers tijdens een televisiedebat gevraagd of de resultaten van zijn studie ook echt voor Nederland golden. De cijfers waren namelijk gebaseerd op studies in meerdere Europese landen, maar in Nederland was geen onderzoek gedaan. Er zouden dus geen beleidsimplicaties voor Nederland zijn. Maar waarom zouden de uitkomsten voor de Nederlandse context dan anders zijn? vroeg Dronkers zich af.

Uiteindelijk voerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (Herweijer & Van den Brink, 2011) studies uit naar diversiteit in het Nederlandse onderwijssysteem. In een onderzoeksrapport stelde de organisatie dat etnische diversiteit geen invloed heeft op de onderwijsprestaties in het voortgezet onderwijs. Alleen leerlingen in etnisch diverse groepen 8 op de basisschool zouden wat lager op rekentoetsen scoren. Een van de auteurs, Lex Herweijer, concludeerde in een opiniebijdrage in het dagblad *Trouw* (14 augustus 2011) dat beleid dat zich richt op het mengen van scholen niet contraproductief is.

Enige jaren later stelde ik in een onderzoeksartikel, samen met Jaap Dronkers en Herman van der Werfhorst (2013), dat leerlingen met een migratieachtergrond in een meer diverse groep 8 lager scoorden op een toets begrijpend lezen. Ook hier bleek het belang van kijken naar de context. Voor andere leerjaren en andere vakken vonden we geen verschillen. Als er dus al beleid zou moeten worden gemaakt op basis van deze gegevens, dan zou dit zich *alleen* op groep 8 moeten richten en op het vak begrijpend lezen. In andere groepen en bij

andere vakken vonden wij geen significant verschil tussen de resultaten van meer en minder diverse klassen. Op basis van dit onderzoek zouden beleidsmakers dus beleid moeten maken voor een specifieke groep (de leerlingen met een migratieachtergrond), in een specifieke leeftijdsfase (groep 8), voor een specifiek vak (begrijpend lezen).

Dit voorbeeld laat zien hoe belangrijk het is om onderzoeksresultaten goed te analyseren en te interpreteren: ga na wat de context van de verschillende onderzoeken is. Richt je vervolgens op onderzoeksgegevens die gebaseerd zijn op een context die aansluit bij je beleidscontext.

4 Te sterke claims aan onderzoeksresultaten verbinden

Het is van belang om de analysemethode binnen een onderzoek bij de beleidsimplicaties te betrekken. Uiteraard is het als beleidsmaker moeilijk om af te wegen welke analysetechniek wenselijk is. Onderzoeksartikelen bevatten veelal disclaimers die aanwijzingen geven over de beperkingen van de analysemethode en de betekenis daarvan voor mogelijke beleidsimplicaties, maar wat moet je daarmee? Ook nu wil ik weer een illustratie uit onderzoeken naar diversiteit in het onderwijs geven.

In studies naar diversiteit en onderwijsprestaties proberen onderzoekers uiteraard om vergelijkbare onderzoeksgroepen samen te stellen. Zo houden ze rekening met zaken als het opleidingsniveau van de ouders. Toch valt nooit helemaal uit te sluiten dat verschillen tussen klassen en scholen te verklaren zijn vanuit negatieve selectie. Zo zou het kunnen dat leerlingen die sowieso al minder kans op hoge cijfers voor begrijpend lezen hebben, eerder in etnisch diverse klassen belanden. Vanwege de gebruikte onderzoeksmethode kan dan niet met zekerheid worden gesteld dat de diversiteit *de* oorzaak van de lagere onderwijsprestaties op het gebied begrijpend lezen is. En omdat het geen experimenteel onderzoek naar beleidswijzigingen betreft, kun je al helemaal niet concluderen dat een beleid dat diversiteit in de

klas bevordert, tot betere onderwijsprestaties leidt. Dit is dan ook de grootste disclaimer bij dit soort diversiteitsonderzoek.

Het verschil in scores tussen meer en minder etnisch diverse klassen wordt dan niet veroorzaakt door de mate van diversiteit, maar door de specifieke leerlingen die voor die scholen kiezen. In de conclusie van mijn artikel wijs ik beleidsmakers er dan ook op dat ze gezien de analysemethode voorzichtig moeten zijn met het vertalen van uitkomsten naar concreet beleid.

5 Achterliggende trends negeren

Wie stelt dat je alleen beleid mag ontwikkelen als je je baseert op studies die plaatsvonden binnen een context die hetzelfde is als de beleidscontext en die gaan over een specifieke beleidswijziging, beperkt beleidsmakers behoorlijk in hun vrijheid. Beleid kan in dat geval pas ontwikkeld worden als er een studie voorhanden is die precies over die context gaat en over de specifieke beleidswijziging. De kans om exact zo'n studie te vinden is klein.

Daar komt bij dat omstandigheden in de loop van de tijd veranderen. Ook dit maakt de vertaling van onderzoeksresultaten naar beleid complex. Als beleidsmaker hoef je je niet alleen te richten op onderzoeksgegevens die gebaseerd zijn op een vergelijkbare context, maar kun je ook kijken naar achterliggende en contextoverstijgende trends. Verschillen tussen contexten hoeven immers niet willekeurig te zijn ontstaan. Achterliggende factoren zoals landelijk beleid kunnen het effect van regionaal beleid sturen. Met andere woorden: achterliggende trends op het ene niveau kunnen aanwijzingen geven voor beleid op een ander niveau.

Wie achterliggende en contextoverstijgende trends wil ontdekken, kan gebruikmaken van overzichtsstudies of landenvergelijkend onderzoek. Bij dergelijk onderzoeken is het van belang om niet alleen beschikbare onderzoeksresultaten van losse studies of afzonderlijke

landen op een rij te zetten. In het geval van onderzoek naar etnische diversiteit binnen het onderwijs wordt dus geen landenlijst opgesteld waarop staat dat leerlingen in diverse scholen wel of geen voordeel van diversiteit hebben als je kijkt naar onderwijsprestaties en sociale uitkomsten, maar zoeken onderzoekers naar achterliggende trends die de verschillen verklaren. Deze trends worden ‘verklarende mechanismen’ genoemd. Dergelijk onderzoek geeft antwoord op de vraag waarom een bepaald fenomeen zich in de ene context wel en in de andere niet voordoet.

Een voorbeeld van een dergelijk diversiteitsonderzoek is een landenvergelijkingsstudie naar diversiteit en wanorde in de klas van mijn hand (Veerman, 2015). Uit een analyse van zestien landen bleek dat leerlingen in meer etnisch diverse scholen – gemiddeld genomen – meer wanorde ervaren. Echter... alleen als we naar alle landen tegelijk kijken. Als we bijvoorbeeld op leerlingen in België inzoomen, blijkt dat hun ervaring van wanorde niet samenhangt met de etnische diversiteit binnen de school. Bij leerlingen in Zwitserland is dit echter wel het geval. Mocht een beleidsmaker zich focussen op de context, dan zou een Zwitserse beleidsmaker dus heel andere keuzes maken dan een Belgische.

We waren echter niet op zoek naar een lijst van landen met verschillende effecten, maar naar een onderliggende trend. En die bleek er inderdaad te zijn. Met het oog op de eerder besproken contacttheorie zou je verwachten dat diversiteit pas tot voordelen leidt als er gelijkwaardigheid tussen alle onderzoeksdeelnemers bestaat. Gelijkwaardigheid tussen de verschillende groepen zou dan een verklarend mechanisme – en dus een achterliggende en overstijgende trend – zijn, waarmee de verschillen tussen landen verklaard kunnen worden. Dit op de contacttheorie gebaseerde mechanisme kon ik zichtbaar maken met behulp van een index, waarmee ik landen kon vergelijken op de mate van de inclusiviteit van het integratiebeleid. Landen die laag scoren laten migranten bijvoorbeeld relatief laat participeren op de arbeidsmarkt en kinderen van migranten pas laat

deelnemen aan het onderwijs. Landen met een inclusief integratiebeleid bieden daarmee ouders én kinderen een grotere kans om gelijkwaardig mee te doen.

Wat bleek? In landen met een inclusief integratiebeleid ervoeren leerlingen niet meer wanorde in meer etnische diverse scholen. In landen met een minder inclusief integratiebeleid ervoeren ze dat juist wel. Ook hier kan overigens selectie een rol spelen en moet er dus voorzichtig worden omgegaan met het formuleren van beleidsimplicaties.

Daar waar de losse landenstudies aanknopingspunten bieden rond het al dan niet beïnvloeden van de etnische compositie, geeft de landenvergelijkende studie handvatten om de mate van inclusiviteit van het integratiebeleid te reguleren. Hiermee wordt het diversiteitsvraagstuk in het onderwijs verplaatst van het beïnvloeden van diversiteit naar het beïnvloeden van hoe gewenste en ongewenste consequenties van diversiteit kunnen worden versterkt of geremd op een ander beleidsniveau. Verschillen in onderzoeksresultaten vallen dus soms te verklaren door beleid op een ander niveau.

6 Tot slot

Op basis van de hiervoor beschreven valkuilen, kom ik tot een overzicht van vragen die kunnen helpen bij het vertalen van tegenstrijdige onderzoeksuitkomsten naar beleid:

- Gaat het in het onderzoek waarnaar verwezen wordt om een theoretische verwachting of om een empirische bevinding?
- In welke specifieke contexten zijn de onderzoeken met tegenstelde uitkomsten uitgevoerd? In welke mate zijn de uitkomsten te vertalen naar de beoogde beleidscontext?
- Kan ik, ondanks de disclaimers wat betreft de onderzoeksmethodiek, de studie in de beoogde beleidscontext als onderbouwing voor mijn beleid gebruiken?

- Is er meer bekend over achterliggende trends die de verschillen in uitkomsten verklaren? Wat zijn de implicaties daarvan voor het beoogde beleid? Op welk beleidsniveau?

Literatuur

- Allport, G.W. (1954). *The Nature of Prejudice*. Cambridge: Perseus Books.
- Blalock, H.M. (1957). Per Cent Non-White and Discrimination in the South. *American Sociological Review*, 22, 677-682.
- Dronkers, J. (2010). *Positieve maar ook negatieve effecten van etnische diversiteit in scholen op onderwijsprestaties? Een empirische toets met internationale PISA-data* (inaugurele rede). Maastricht: Maastricht University.
- Herweijer, L. & Brink, Y. van den (2011). *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Veerman, G.-J.M. (2015). The relationship between ethnic diversity and classroom disruption in the context of migration policies. *Educational Studies*, 41 (1-2), 209-225.
- Veerman, G.-J.M., Werfhorst, H.G. van de & Dronkers, J. (2013). The effect of the ethnic composition on educational performance at primary education in the Netherlands. *Educational Research and Evaluation*, 19 (5), 370-401.

EVENWICHT IN WETGEVING?

De bijdrage van empirisch onderzoek bij het vinden van een balans¹

Marijke Malsch

De wetgever wordt geacht goed onderbouwde wetten te maken. Dit essay gaat bij drie wetgevingstrajecten na welke rol empirisch onderzoek heeft gespeeld bij de onderbouwing ervan: de wetgeving over prostitutie en mensenhandel, het wettelijke spreekrecht voor slachtoffers, en de wetgeving en het beleid in de langdurige zorg. Geconcludeerd wordt dat bij alle drie de trajecten sprake is van onevenwichtige wetgeving, waarbij empirisch onderzoek deels is genegeerd. Bovendien bevoordelen deze wetten burgers die goed voor zichzelf kunnen opkomen, en gaat dat soms ten koste van burgers die dat niet kunnen.

1 Dit essay vormt een uitwerking van Malsch, M. (2021). 'Je kunt met goede bedoelingen de grootst denkbare schade aanrichten'; het toedichten van wensen en mogelijkheden aan kwetsbare personen. In: T. Kooijmans, J. Ouwerkerk, C. Rijken & J. Simmelink (red.). *Op zoek naar evenwicht* (liber amicorum voor Marc Groenhuijsen) (pp. 513-524). Deventer: Wolters Kluwer.

1 Inleiding

Bij sommige wetten is het probleem waar zij zich op richten duidelijk en ligt ook de oplossing voor de hand. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de wet die het rookverbod in cafés introduceerde. Het werd – met name om medische redenen – ongewenst gevonden dat in cafés werd gerookt en daarom werd dit voor de toekomst verboden. Ook de wetgeving die iets probeert te doen aan de overlijdensgevallen in het verkeer als gevolg van het ontbreken van een dodehoekspegel bij vrachtwagens is relatief simpel van aard (Van Bockxmeer, 2021). Doelen en beoogde effecten van deze wetten zijn behoorlijk helder. Bijna iedereen vindt het (inmiddels) ongewenst dat niet-rokers worden blootgesteld aan de rook van anderen, en ik ga ervan uit dat niemand wil dat er doden vallen in het verkeer. De effecten van dit type wetgeving kunnen via empirisch onderzoek bovendien relatief eenvoudig worden vastgesteld.

Die situatie is geheel anders bij wetgeving met een gecompliceerder karakter, zoals bijvoorbeeld die betreffende orgaandonatie, of het spreekrecht voor slachtoffers. Dan spelen ook normatieve en rechtspolitieke vraagstukken een rol, naast de empirische effecten die worden beoogd. Dit essay bespreekt drie voorbeelden van wetgeving met een gecompliceerd karakter. Ik behandel achtereenvolgens de wetgeving die beoogt de prostitutiebranche te reguleren en tegelijkertijd mensenhandel tegen te gaan, de wetten die betrekking hebben op het spreekrecht voor slachtoffers, en ten slotte beleid en wetgeving die zich richten op het afbouwen van de ‘instituuartzorg’. De drie trajecten komen op een aantal punten met elkaar overeen, te weten: het compromiskarakter tussen verschillende belangen en visies, de vraag of empirisch onderzoek beschikbaar is, ideologische, rechtspolitieke, normatieve en andere motieven, en de rol van lobbygroepen en belanghebbenden. Die verschillende factoren maken dat het wetgevingsproces ingewikkeld is en dat het van groot belang is dat de wetgever het overzicht behoudt.

Mijn bespreking van deze wetten en beleidsregels is niet volledig; de nadruk ligt in dit essay op de *onderbouwing* van de wetgeving en de balans die daarbij al dan niet is behouden. Dat betekent dat de verschillende wetten en beleidsregels niet van A tot Z worden besproken; volstaan wordt met een samenvatting.

De vraagstelling die dit essay wil beantwoorden is:

Welke rol speelde empirisch-juridisch onderzoek bij een drietal wetgevingstrajecten (mensenhandel, spreekrecht en afbouw instituutszorg), welke andere factoren speelden, en hoe kan het evenwicht binnen dit type gecompliceerde wetgeving worden bewaard?

2 Wanneer een nieuwe wet maken en wanneer niet?

De *Aanwijzingen voor de regelgeving* formuleren kwaliteitscriteria voor wetgeving. De centrale gedachte is dat niet te snel tot het maken van nieuwe wetten moet worden overgegaan. Eerst moet worden onderzocht of er geen andere, lichtere middelen zijn. Wetgeving vormt immers een relatief zware interventie die veel tijd en inzet vraagt. Ter aanvulling van de *Aanwijzingen* bestaat sinds 2011 ook een *Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving* (het IAK). Dat kader stelt, kort samengevat, dat een goede onderbouwing van een wetsvoorstel nodig is.

Van beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen wordt dus verwacht dat zij wetsvoorstellen goed onderbouwen. Als er empirisch onderzoek beschikbaar is dat relevant is voor een nieuwe wet, zou dat in het proces moeten worden betrokken, zo kan worden afgeleid uit deze kaders. De Algemene Rekenkamer stelt echter vast dat bij bijna twee derde van de wetsvoorstellen onvoldoende informatie beschikbaar is over de onderbouwing van het beleid (Algemene Rekenkamer, 2021). Ook ander onderzoek suggereert dat wetsvoorstellen niet altijd goed zijn onderbouwd, en dat wetsevaluaties bovendien gebrekkig zijn (voor een overzicht, zie Doornbos et al., 2020).

Hieronder wordt bij de drie genoemde wetgevingstrajecten nagegaan in hoeverre zij zijn onderbouwd, of gebruik is gemaakt van empirisch onderzoek, en hoe zorgvuldig dat is gebeurd.

Het bordeelverbod

In het jaar 2000 is het bordeelverbod opgeheven. Van prostituees werd verwacht dat zij voortaan zelfstandig zouden werken en dat met behulp van toezicht mensenhandelpraktijken zouden worden geweerd. Prostitutie is dus legaal mits het niet in strijd is met de nationale wetgeving en gemeentelijke regelgeving.

De praktijk laat echter zien dat gedwongen prostitutie, naast seks-werk dat (grotendeels) vrijwillig plaatsvindt, nog steeds voorkomt, en mogelijk zelfs wordt versterkt door het liberale karakter van de Nederlandse wetgeving. Vanwege de armoede in hun eigen land komen vrouwen uit andere werelddelen naar Nederland om hier in de prostitutie te werken. Mensenhandelaren verdienen veel geld aan hen. Soms worden de prostituees volledig afhankelijk gemaakt. Eerst bekostigt de mensenhandelaar hun reis. Die schuld moet worden afbetaald, en de prostituee moet dus veel klanten bedienen. De mensenhandelaar neemt soms hun paspoort in, waardoor ze moeilijk weg kunnen. Als ze aangifte doen, worden ze soms bedreigd of mishandeld. Dat kan ook gebeuren met hun familie in het land van herkomst. Extreem geweld tegen prostituees en hun familie is geen uitzondering, en moord evenmin (voor een overzicht van onderzoek zie Van der Zee, 2013). Veel buitenlandse slachtoffers zullen niet de weg naar de politie weten of durven te vinden, waardoor een belangrijk deel van de uitbuiting onzichtbaar blijft. Er worden weinig vervolgingen tegen mensenhandelaren ingesteld, en het percentage vrijspraken is hoog vanwege bewijsproblemen.²

2 Zie de diverse rapporten van de Nationaal rapporteur mensenhandel: www.nationaalrapporteur.nl.

Lange tijd was het ‘politiek correct’ om voorstander van vrije prostitutie te zijn (Meyer et al., 2013). De vrouwen zouden immers voortaan zelfstandig werken en niet meer afhankelijk zijn van een man. Tezamen met de gezellige sfeer op de Amsterdamse Wallen, een belangrijke trekpleister voor het toerisme, leidde dit soms tot het negeren van de uitbuiting van vrouwen en het empirische onderzoek daarnaar.

Inderdaad is er een groep prostituees die het zelfstandig redt: prostituees die eruit kunnen stappen als zij iets anders willen gaan doen (zie Malsch, 2021). Maar dit is een heel andere groep dan de uitgebuite groep. Inmiddels krijgen gedwongen werkende prostituees weer meer aandacht; de wetgeving wordt strikter en richt zich nu ook op de rol van de klant. In 2021 is een wet aangenomen die klanten van uitgebuite prostituees strafbaar stelt.³ Deze wet lijkt echter vooral bedoeld om daadkracht uit te stralen, terwijl over de te verwachten effectiviteit kan worden getwijfeld. Gaat de politie achter een boom staan wachten om de man die een prostituee met blauwe plekken bezoekt in de kraag te vatten? Gaat de prostituant eerlijk antwoorden op vragen, met het risico dat hij dan wordt aangehouden? Waarschijnlijk is het vermogen van (steeds weer nieuwe) wetgeving om het probleem van de uitgebuite prostituee op te lossen zeer beperkt, en zouden de verwachtingen daaromtrent niet te hoog moeten worden gesteld. Andere maatregelen lijken meer voor de hand te liggen.

De twee groepen prostituees (de zelfstandig werkende en de uitgebuite groep) kunnen niet tegen elkaar worden ‘uitgeruild’: het oplossen van de problemen van de ene groep betekent niet dat de andere groep dan ook geholpen is. In ieder geval mag aandacht voor groep die het wél redt maar die lijdt onder een stigma, niet ten koste gaan van aandacht voor de uitgebuite groep.

3 Stb. 2021, 467.

Spreekrecht voor slachtoffers

Sinds het jaar 2005 mag het slachtoffer op de openbare strafzitting spreken over de gevolgen van het delict. In 2016 is dit spreekrecht uitgebreid. Het slachtoffer mag er sindsdien ook iets over zeggen of de verdachte schuldig is, en over de straf die de verdachte/dader zou moeten krijgen. Een voorbeeld waarbij van dit recht gebruikgemaakt is, is dat van de moeder van de vermoorde Nicky Verstappen, die, met Peter R. de Vries zichtbaar op de achtergrond, vanaf de plaats van de officier van justitie de verdachte toesprak. In 2021 is bovendien een wet aangenomen die de verdachte verplicht op de zitting aanwezig te zijn.⁴ Die wet is gemotiveerd vanuit de gedachte dat het slachtoffer dat spreekt op zitting de verdachte dan in de ogen kan kijken.

In hoeverre zijn deze wetten gebaseerd op empirisch vastgestelde behoeften aan een mondeling spreekrecht, en op wat bekend is over de mogelijke effecten ervan? Die vraag is van belang, omdat deze wetten een stevige verzwaring van de rol van het slachtoffer op de zitting laten zien die ten koste kan gaan van de rechten van de verdachte. Denk hierbij aan de onschuldpresumptie – het recht van de verdachte om voor onschuldig te worden gehouden totdat een rechter zijn schuld heeft vastgesteld. Het spreekrecht wordt immers uitgeoefend op een moment waarop de rechter die schuld nog niet heeft vastgesteld. Als het slachtoffer op zitting de verdachte aanwijst als de dader, kan dat een inbreuk vormen op de onschuldpresumptie, zeker als de media erover berichten, al dan niet met beeldmateriaal.

Het hoofdmotief dat werd aangevoerd voor het mondelinge spreekrecht is dat dit een therapeutisch effect zou hebben op het slachtoffer (Doornbos et al., 2020). Empirisch onderzoek laat echter zien dat zulke effecten er niet aantoonbaar zijn (Kunst, 2015). Veel slachtoffers en nabestaanden hebben bovendien geen erg grote behoefte aan een mondeling spreekrecht, en ook niet om zich uit te laten over schuld

4 Stb. 2021, 220.

en straf (Ten Boom et al., 2008). De meeste slachtoffers vinden het indienen van een *schriftelijke* slachtofferverklaring voldoende; die kan de rechter dan tijdens de zitting voorlezen en dat vinden slachtoffer wel zo prettig (Lens et al., 2010; Malsch et al., 2015). Ongeveer een derde van de slachtoffers gaat niet naar de zitting toe; ze willen vermijden in contact te komen met de verdachte. Deze groep wil dus ook niet spreken op de zitting (Malsch et al., 2015).

Het mondelinge spreekrecht heeft dus geen aantoonbare therapeutische effecten, en er bestaat ook geen erg grote behoefte aan. In hoeverre beïnvloedden deze empirische bevindingen het parlementaire debat? Uit een analyse bleek dat empirische bevindingen wel werden aangehaald, maar dat dit op een weinig zorgvuldige wijze gebeurde (Doornbos et al., 2020). Een deel van de onderzoeken werd steeds weer genoemd, andere niet of veel minder. De (beperkte) behoefte om te spreken op zitting die uit sommige onderzoeken blijkt, kreeg veel nadruk; de groep slachtoffers die liever niet op zitting spreekt veel minder. Mogelijke maatregelen om de angstiger slachtoffers/nabestaanden te helpen, bijvoorbeeld door hun anonimiteit en bescherming te geven tijdens het strafproces, kregen veel minder aandacht (Malsch et al., 2015). Zowel de minister als sommige Kamerleden leken uit de onderzoeksresultaten te halen wat hun goed van pas kwam. Ook verder blonk het parlementaire debat niet uit door helderheid, vooral waar het ging over aantallen slachtoffers die wel of geen behoefte zouden hebben aan het spreken op de zitting (Doornbos et al., 2020).

De groep slachtoffers die wil en kan spreken op zitting lijkt centraal te zijn gesteld om nieuwe wetgeving te verdedigen. De groep die bang is om te spreken op zitting of om überhaupt naar de zitting toe te gaan en die liever op de achtergrond blijft, kreeg minder aandacht. Ook bij het spreekrecht lijkt dus een vorm van ‘uitruil’ tussen groepen te hebben plaatsgevonden.

Afbouw van instellingen

Vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is ‘instituuetszorg’ aan psychiatrisch patiënten en verstandelijk gehandicapten afgebouwd. Deze patiënten/cliënten worden gestimuleerd om zelfstandig in de maatschappij te gaan wonen. De assumptie waar dit beleid van uitgaat, is dat deze bewoners min of meer zelfstandig, met hulp van hun burens, in de maatschappij zouden kunnen wonen, en dat zij dit ook wensen (Malsch, 2013). Is die assumptie op empirische kennis gebaseerd?

Onderzoek dat in de loop der jaren verscheen, liet zien dat de verhuizingen naar de maatschappij vooral bij de verstandelijk gehandicapten leidden tot vereenzaming, isolatie en achteruitgang in de kwaliteit van leven (Verwey-Jonker Instituut, 2002; Cummins & Lau, 2003; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005; NIVEL, 2010; Malsch, 2013; Smilde, 2017; Haak & Dokter, 2017; Neuvel & De Pater, 2018). Van integratie was meestal geen sprake. In de woonwijken kwam overlast waartegen door de burens werd geprotesteerd. Ook bleken de bewoners meestal niet weg te willen van de instellingsterreinen, maar toch was dat wat er gebeurde. Enkele instellingen gingen failliet of bijna failliet ten gevolge van grootschalige vastgoedexercities voor hun leeggemaakte terreinen.

Ondanks deze empirische bevindingen werd lange tijd het beleid van verhuizingen naar woonwijken toch doorgezet. Sinds enkele jaren wordt de instituetszorg aan verstandelijk gehandicapten echter weer enigszins ‘aangekleed’, en ook psychiatrisch patiënten krijgen soms weer een plek op een terrein. Ophef naar aanleiding van enkele moorden door personen met een psychiatrische achtergrond vormden, in combinatie met de overlast door ‘verwarde personen’, veelal de aanleiding hiervoor (Neuvel & De Pater, 2018).

Ook in dit wetgevings- en beleidstraject is ‘uitruil’ tussen groepen te zien. De groep die mogelijk zelfstandig kan wonen in de maatschappij

kreeg de volle aandacht en stimulans; de groep die dit niet kan, werd voor een belangrijk deel ‘vergeten’.

3 Balans?

Hierboven zijn drie voorbeelden van gecompliceerde wetgeving besproken. Tijdens de analyse bleek dat zij op een tweetal belangrijke kenmerken overeenkomen.

Uitruil van groepen

Het eerste kenmerk is de ‘uitruil’ die plaatsvindt tussen de groepen die geraakt worden door de wetgeving: een groep die het goed redt (zelfstandige prostituees, assertieve spreekgerechtigden, instellingsbewoners die in de maatschappij kunnen wonen), en een groep die dit niet kan en vaak ook niet wil. Conform de neoliberale trend van de afgelopen decennia, die zich richt op terugtrekking van de overheid en bezuiniging op voorzieningen, kregen vooral de *zelfstandige* groepen aandacht en ondersteuning. De minder zelfstandige groepen hebben onder deze ‘uitruil’ te lijden gehad, omdat hun behoefte aan bescherming deels werd genegeerd. In twee van de drie wetgevingstrajecten ging het bovendien om groepen die grote moeite hebben om hun situatie voor het voetlicht te brengen (prostituees met veelal een buitenlandse afkomst die het Nederlands niet beheersen en hun weg hier moeilijk kunnen vinden; kwetsbare gebruikers van de langdurige zorg met een gering niveau van ontwikkeling). Zij hebben bovendien geen Peter R. de Vries die dat voor hen doet, zoals de assertieve spreekgerechtigde slachtoffers hebben (gehad).

Geringe rol van empirisch onderzoek

Tijdens de drie wetgevings- en beleidstrajecten is beschikbaar empirisch onderzoek onvoldoende gebruikt ter onderbouwing van wetgeving en beleid. Dat is het sterkst het geval geweest bij het afbouwen van de instituukszorg. Bestaand empirisch onderzoek naar de wensen

van de bewoners en naar de effecten van gedwongen verhuizingen heeft lange tijd vrijwel geen invloed gehad op beleid en wetgeving (zie Malsch, 2022). Als dat empirisch onderzoek van de aanvang af bij de besluitvorming over het afbouwen van instellingen was betrokken, waren de (grootschalige) verhuizingen niet verdedigbaar geweest.

Bij het spreekrecht lijken empirische bevindingen relatief de grootste rol te hebben gespeeld. Daar werd echter het onderzoek eenzijdig en op een weinig zorgvuldige wijze gebruikt. Rechtspolitieke overwegingen (slachtofferrechten doen het beter bij het publiek/de kiezer dan rechten van verdachten) lijken de overhand te hebben gehad. Het is de vraag of het wettelijk mogelijk maken van het spreken over schuld en straf en de verschijningsplicht van de verdachte zouden zijn doorgevoerd als het empirisch onderzoek *in zijn geheel* serieus was genomen, mede gezien het risico van schending van de onschuldpresumptie.

Maar ook bij de wetgeving over prostitutie en mensenhandel kan het negeren van het onderzoek naar de niet-zelfstandige groep zeer nadelige consequenties hebben, omdat dan uitbuiting niet (voldoende) wordt bestreden. Uitbuiting in de seksindustrie kan extreem schadelijke gevolgen hebben, maar blijft veelal onzichtbaar voor de buitenwereld, waardoor het ook makkelijker kan worden genegeerd en moeilijk kan worden onderzocht. Inmiddels is er weer meer aandacht voor de uitgebuite groep, maar de wetgeving die daarover is ingevoerd is waarschijnlijk erg moeilijk te handhaven en krijgt daarvoor een symbolisch karakter.

4 Conclusies

Sommige wetgevingstrajecten zijn erg gecompliceerd; het is dan moeilijk om het overzicht te behouden over alle relevante factoren. De kans is groot dat Kamerleden en ministers bij dit soort wetsvoorstellen aanhaken bij de meest voor de hand liggende argumenten, bij de meest zichtbare en assertieve groepen burgers, of bij argumenten

die zij toch altijd al gebruiken. Dat zullen dan vaak rechtspolitieke argumenten zijn. Empirische bevindingen die niet goed uitkomen, riskeren in die situatie onder tafel te verdwijnen. Het is overigens naïef om te denken dat rechtspolitieke argumenten nooit de hoofdrol zouden spelen, zij zullen dat bij veel wetsvoorstellen doen, en wel in overwegende mate. Toch zou de wetgever zich meer moeten inspannen om tot evenwichtiger wetgeving te komen, juist bij dit soort gecompliceerde maatschappelijke problemen. De maatschappij vraagt om uitgebalanceerde wetgeving.

Ik meen dat bij alle drie de besproken wetgevingstrajecten sprake is van onevenwichtige wetgeving, met overheersende aandacht voor de groepen die zich goed kunnen redden. Bij twee van deze drie trajecten (afbouw van instituutzorg en mensenhandel/prostitutie) vindt nu weer een beweging terug plaats, die overigens eveneens rechtspolitiek kan worden geduid. Er lijkt uiteindelijk toch inzicht te zijn ontstaan dat de weg die eerder was ingeslagen kwalijke gevolgen heeft gehad (Malsch, 2022).

Deskundiger Kamerleden en meer ondersteuning bij het wetgevingsproces kunnen helpen om beter onderbouwde wetten en beleid te maken bij gecompliceerde maatschappelijke problemen. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in een recent briefadvies terecht gepleit voor een substantiële versterking van de ambtelijke ondersteuning van Tweede Kamerleden (2021). Het ontbreekt hier aan de ruimte om uitgebreid op mogelijke oplossingen in te gaan. In ieder geval zou er bij het maken van wetten meer aandacht moeten komen voor relevant en zorgvuldig uitgevoerd empirisch onderzoek (zie voor suggesties Doornbos et al., 2020). En juist aan die aandacht heeft het in de besproken wetgevingstrajecten ontbroken, waardoor bepaalde onwenselijke, soms zelfs oneigenlijke,⁵ factoren zich konden manifesteren.

5 Zoals sommige vastgoedbelangen bij het ontruimen van instellingsterreinen. Zie Malsch (2022).

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2021). *Inzicht in kwaliteit. Operatie geslaagd?*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bockxmeer, J. van (2021, 3 september 2021). Dankzij deze ambtenaar vallen er jaarlijks honderden verkeersdoden minder in Europa. *De Correspondent*.
- Boom, A. ten, Kuijpers, K.F. & Moene, M. (2008). *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Cummins, R.A. & Lau, A.L.D. (2003). Community Integration or Community Exposure? A Review and Discussion in Relation to People with an Intellectual Disability. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 16, 145-157.
- Doornbos, N., Kragting, M., Elbers N. & Malsch, M. (2020). *Wetgeving over spreekrecht voor slachtoffers: een 'voortdenderende trein'? Over de benutting van empirisch onderzoek bij de totstandkoming van wetgeving*. Amsterdam: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.
- Haak, E. & Dokter, N. (2017). *Participeren moet je organiseren. Een eigen plek in de samenleving*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- Kunst, M. (2015). De therapeutische werking van slachtofferdeelneming aan het strafproces, Een kritische beschouwing vanuit een psychotraumaperspectief. *Beleid en Maatschappij*, 42 (1), 32-45.
- Lens, K., Pemberton, A. & Groenhuijsen, M. (2010). *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan emotioneel herstel van slachtoffers?* Tilburg: INTERVICT/PrismaPrint.
- Malsch, M. (2013). *Dwang of bevrijding? De invoering van de community care in de zorg voor verstandelijk gehandicapten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Malsch, M., Dijkman, N. & Akkermans, A. (2015). *Het zichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces*. Amsterdam: NSCR & Vrije Universiteit.

- Malsch, M. (2021). Prostitutie in tijden van corona. In: M. Winkel, J.W. Sap & M. Malsch (red.). *Nooit meer dansen? De veilige stad in tijden van pandemie* (pp. 203-218). Den Haag: Boom criminologie.
- Malsch, M. (2022). *Hoe gehandicapten hun thuis verloren. De gevolgen van het neoliberale beleid in de gehandicaptenzorg en de psychiatrie*. Gorredijk: Noordboek.
- Meyer, C., Neumann, C., Schmidt, F., Truckendanner, P. & Winter, S. (2013). Ungeschützt. *Der Spiegel*, 22, 56-65.
- Neuvel, K. & Pater, C. de (2018). *'t Is hier een gekkenhuis. De omme-zwaai in de geestelijke gezondheidszorg*. Amsterdam: Uitgeverij Podium.
- NIVEL (2010). *Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking in 2006-2008. Participatiemonitor 2008*. Utrecht: NIVEL.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Ondersteuning Tweede Kamer* (Briefadvies). Den Haag: ROB.
- Smilde, M. (2017). *Sint Bavo. Honderd jaar psychiatrie in Noordwijkerhout 1914-2014*. Noordwijkerhout: GGZ Rivierduinen.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *Vermaatschappelijking in de zorg: ervaringen en verwachtingen van aanbieders en gebruikers in vijf gemeenten*. Den Haag: SCP.
- Verwey-Jonker Instituut (2002). Community care: de uitdaging voor Nederland, bijlage 2 bij het RMO-advies *De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care*. Den Haag: RMO.
- Zee, R. van der (2013). *Prostitutie. De waarheid achter de Wallen*. Amsterdam: Uitgeverij De Geus.

OPGROEIEN DOE JE ZELF MAAR

Waardoor kennis over jeugd in coronatijd tekortschoot

Katy Hofstede

Dit essay blikt terug op de eerste anderhalf jaar coronatijd. Het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) had in die periode de taak om het kabinet en gemeenten te voorzien van informatie over effecten van coronamaatregelen op de jeugd. Het Nji ondervond echter dat zijn kennis niet voldoende overtuigend werd bevonden; hoewel veel coronamaatregelen een aantoonbaar negatief effect hadden op de ontwikkeling van de jeugd, werden ze toch doorgevoerd. Het essay analyseert hoe het kan dat de kennis van het Nji niet voldoende overtuigend werd bevonden en komt tot de conclusie dat dat kwam door bepaalde overtuigingen over opgroeien en opvoeden die breed in de maatschappij leven, waartegen wetenschappelijke kennis niet opgewassen was. Dat betekent dat een kennisinstituut niet alleen kennis moet aandragen, maar ook expliciet moet maken welke overtuigingen of paradigma's in het publieke debat aanwezig zijn, en hoe die zich verhouden tot de beschikbare wetenschappelijke kennis.

1 Zorgen over de ontwikkeling van jongeren

Terugkijkend was het een soort achtergrondmuziek: ouders, leraren, jongeren, wetenschappers en anderen die hun zorgen uitten over het effect van de coronamaatregelen op de jeugd. Regelmatig werd in dagbladen geconstateerd hoe belangrijk school is voor een kind, dat een bepaalde mate van welbevinden een voorwaarde is voor de ontwikkeling tot volwassene, en hoezeer pubers fysiek contact nodig hebben. Deze zorgen waren wel te horen, maar werden nooit méér dan achtergrondmuziek.

Keuzes rond corona werden gebaseerd op andere overwegingen, veelal medische of economische. Daar werd de toon gezet, óók toen de voorspelde negatieve effecten zichtbaar werden in onderzoeken.¹ We wisten al dat kinderen méér psychische problemen ontwikkelen, dat de kansengelijkheid groeide en dat huiselijk geweld toenam. Toch leidden ook deze signalen niet tot een zichtbare afweging tussen medische of economische belangen enerzijds en die van de jeugd anderzijds. De zorgen lieten we bestaan, de boodschap was helder: andere zaken wegen zwaarder.

Het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) is een onafhankelijk kennisinstituut dat actuele kennis over opgroeien verzamelt, verrijkt, duidt en deelt. Met betrekking tot corona had en heeft het Nji de taak om het kabinet en gemeenten te voorzien van informatie over effecten van coronamaatregelen op de jeugd. Als Nji kregen we scherper in beeld waarmee kennis moet wedijveren. Onze kennis kwam op de plek waar die moest zijn: bij beleidsmakers, politiek adviseurs en het *Outbreak Management Team* (OMT). Maar de afweging tussen verschillende maatschappelijke belangen werd niet zichtbaar, en leidde zelden tot het beschermen van de jeugd. We constateren dat onze kennis en die van anderen niet overtuigend bevonden werd.

1 Een overzicht van de bestaande kennis was vanaf april 2021 te vinden in een overzichtsstudie van het Nji: *Effecten van corona op jeugd, gezin en jeugdveld*.

Waarom? Kinderen zijn toch ons grootste goed? Het cliché wil dat zij ‘de toekomst zijn’. Is het dan niet in ons directe maatschappelijke belang om ervoor te zorgen dat zij zich goed kunnen ontwikkelen? Inmiddels lijkt dit besef te groeien: onderwijs aan minderjarigen wordt benadrukt als te beschermen sector omwille van de ontwikkeling van de jeugd. Maar hoe komt het dat dat inzicht er eerder niet was? En wat kunnen we daarvan leren?

2 Casussen uit crisistijd

Om deze vraag te beantwoorden onderzoeken we drie casussen waarin geen gebruik is gemaakt van de best beschikbare kennis. Uit deze casussen komt naar voren dat we als collectief niet hebben geformuleerd wat we als samenleving konden doen voor de jeugd, en wat het belang daarvan was.

Kinderen zijn veerkrachtig – of niet?

Zoals gezegd hadden veel coronamaatregelen een aantoonbaar negatief effect op de ontwikkeling van de jeugd. Toch werden ze doorgevoerd zonder een zichtbare politieke afweging van dat risico. In de persconferenties van het kabinet werd niet uitgelegd waarom er zoveel van kinderen, jongeren en gezinnen gevraagd werd.

Uit de gesprekken die het NJi hierover gevoerd heeft, leerden wij dat het ‘verlies’ van kinderen, jongeren en jongvolwassenen als klein werd ingeschat. Bij elke nieuwe set aan maatregelen leek de inschatting: voor de jeugd is dit, net als voor volwassenen, een vervelende omstandigheid met tijdelijke gevolgen. De ontwikkeltaak van kinderen werd daarmee onderschat, net zoals het negatieve effect van verminderd welbevinden op die ontwikkeling.

Als samenleving zijn we geneigd kinderen als veerkrachtig in te schatten: misschien werden zij in hun ontwikkeling wel geraakt, maar daar zouden ze zich van herstellen. Kinderen ontwikkelen

zich echter niet alleen wanneer de omstandigheden (weer) goed zijn. Hun ontwikkeling loopt door, en de kwaliteit van de omgeving heeft invloed op wat een kind kan leren en doen. Een bepaalde mate van stabiliteit en responsiviteit in hun sociale omgeving is van belang voor een goede ontwikkeling.

Voor sommige kinderen ontbrak door de coronamaatregelen de nodige steun. Deze groep kinderen en gezinnen heeft de coronaperiode als belastend ervaren. Zij misten toegang tot hun sociale wereld en werden door de maatregelen geïsoleerd van die relaties waar zij normaal pedagogische steun van kregen. Veerkrachtig zijn is iets waarvoor je mede afhankelijk bent van je omgeving en ervaringen (Ungar, 2011). Dat zien we nu terug in de vele onderzoeken over verslechterd mentaal welbevinden en geschade ontwikkeling (Nji, 2021).

Voor andere kinderen werd in de ontstane situatie ineens wél voldaan aan de voorwaarden om tot een zekere mate van persoonlijk welbevinden te komen. Deze groep was juist blij met de relatieve rust, eigen tijdsindeling en het ontbreken van groepsdruk. Voor hen leidden de maatregelen toevallig tot de aanwezigheid van passende steun van personen en omgeving. Maar ook hieruit trekken wij een minder vrolijke les: dat de ‘normale’ omgeving van deze opgroeiende jongeren belastend is. Dat komt door de prestatiedruk op scholen en de eisen die jongeren voelen als het gaat over de invulling van hun tijd (Kraak & Kleinjan, 2021).

We hebben dus te gemakkelijk gedacht over het onderbreken of pauzeren van de ontwikkeling van kind tot volwassene. ‘De jeugd’ zal niet als één man terugveren uit een coronaperiode van tot nu toe anderhalf jaar, en dat wordt steeds duidelijker. Toch lijken we daar nog steeds van uit te gaan, getuige de focus op het ‘inhalen van de achterstanden’. We wensen de effecten van de coronacrisis daarmee weg en geven de boodschap af dat de ‘prestaties’ van kinderen nu ontoereikend zijn. Daar schiet niemand iets mee op. Het is ten nadele

van kinderen en zegt meer over onze eisen dan over hun behoeften en belangen.

Schoolsluiting om de ouders thuis te houden

Voor pedagogen was het de wonderlijkste toelichting op een coronamaatregel: de verklaring van minister De Jonge dat de tweede schoolsluiting ook ingezet werd om ouders meer thuis te houden.² Dit is een complete omdraaiing van de normale verhouding tussen volwassene en kind. Die verhouding is kort en goed samengevat in het derde kinderrecht: het kind eerst. Kinderen zijn afhankelijk van hun volwassen omgeving, allereerst hun ouders. Hun goede ontwikkeling valt of staat bij de manier waarop volwassenen hen helpen zich tot hun omgeving te verhouden.

Scholen sluiten in de hoop dat ouders thuiswerken, met hun kinderen om zich heen, houdt in dat kinderen op twee plekken in hun leven hard geraakt worden. Hun leraar en vrienden zien ze niet meer, en ze missen die belangrijke omgeving waarin ze oefenen met deelnemen aan de maatschappij: hun klas of school. Tegelijkertijd worden zij geconfronteerd met ouders die, ondanks hun beste bedoelingen en inspanningen, niet kunnen bieden wat hun kinderen van hen gewend zijn, verwachten en nodig hebben. De ouders werden thuis werknemer, opvoeder en leerkracht ineen. Die combinatie maakte het moeilijk en soms onmogelijk om responsief te zijn en aandacht te hebben voor de behoeften van een kind. Ook was er weinig oog voor de soms ontoereikende fysieke en materiële omgeving van veel ouders en kinderen. Zo werd het welbevinden van kinderen veronachtzaamd, net als de pedagogische rol van de ouders.

2 In een uitzending van de NOS op 14 december 2020 lichtte minister De Jonge toe dat scholen sloten om contactmomenten tussen ouders te voorkomen en omdat géén fysiek basisonderwijs helpt om ouders zich te laten houden aan het thuiswerkadvies.

Het laten prevaleren van economische belangen boven pedagogische belangen gebeurt vaker: in debatten over kinderopvang en onderwijs wordt veelal gedacht vanuit de arbeidsmarkt en niet vanuit de ontwikkeling of behoefte van het kind. Een voorbeeld zijn de openings-tijden van scholen, die afgestemd zijn op de werktijden van ouders en niet op het leren van kinderen. Ook in het huidige debat over de gevolgen van corona voor de jeugd zien we dit patroon: we benoemen vooral zorgen over leerachterstanden, zorgen over het welbevinden komen pas daarna. De causaliteit ligt precies andersom: je komt pas tot leren als je een beetje lekker in je vel zit.

Jongvolwassenen zijn onderwerp, geen actor

In de zomer van 2021 waren jongvolwassenen en jongeren aan de beurt om een vaccinatie te halen. Dat veroorzaakte een maatschappelijk debat over de middelen die wel en niet geoorloofd zouden moeten zijn om hen daartoe aan te sporen. Hoe ga je ermee om als je tiener-kind iets anders wil dan jij? Mag er voorlichting gegeven worden op de stoep voor een school? Was ‘Dansen met Jansen’ een slimme zet of een gevaarlijk advies?

Voor het NJi waren dit interessante discussies omdat ze inzicht gaven in hoe wij als samenleving aankijken tegen volwassen worden. Het gesprek ging vooral *over* jongeren en jongvolwassenen, hun eigen deelname aan het debat was beperkt. Terwijl volwassen worden er juist om vraagt dat je mag meedoen aan de wereld van de volwassenen. Daarom zouden jongeren in debatten die hun keuzevrijheid en participatie aangaan ook het woord moeten voeren. Dat kwam nauwelijks tot uiting in het debat over vaccineren, waarin vooral volwassenen zich uitspraken over wat jongeren wel of niet mocht worden toevertrouwd en wat van hen mocht worden gevraagd.

De achtergrond daarvan is dat we een knip leggen tussen ‘kind zijn’ en ‘volwassen zijn’. Het nadeel hiervan is dat er weinig ruimte is voor een geleidelijke overgang. Daarmee ondermijnen we de

volwassenwording van jongeren. Oefenen met volwassen zijn houdt in dat je zelf keuzes maakt en daar de consequenties van mag onder vinden. Bijvoorbeeld: je haalt op advies van de minister de prik en komt besmet terug uit een discotheek. Terwijl je herstelt, kun je eens rustig nadenken hoe dat nu is gekomen en of je het anders had kunnen doen. Voorwaarde voor een volwassen omgang met deze situatie is dat je een eigen afweging kunt maken, al dan niet gesteund door anderen. Je mag meedoen aan de volwassen wereld, ook al heeft die wereld regels opgesteld waardoor jij nog geen volwaardig lid bent.

Wat leren we hiervan?

Individueel hebben velen van ons zich afgevraagd wat we konden doen voor opgroeiende mensen in onze omgeving. Als collectief hebben we dat niet gedaan. We hebben als maatschappij geen pedagogische ambitie verwoord, of gesteld hoe we de schade bij de jeugd zo veel mogelijk konden beperken. Ook hebben wij niet kunnen verwoorden wat het belang was van relatieve luwte voor opgroeiende burgers – niet voor hun ontwikkeling en niet voor de samenleving als geheel.

Als kenniscentrum vinden wij het opvallend dat niet verwoord is wat we wilden bereiken voor onze jeugd. Ook politiek heeft deze vraag geen aandacht gekregen. We zijn ervan overtuigd dat de ontwikkelingsbelangen van kinderen en jongeren in coronatijd beter beschermd hadden kunnen worden, ondanks de aandacht die logischerwijs uitging naar het medische belang. Maar waarom is deze vraag ook los van corona belangrijk? En als we haar wél stellen, wat hebben we daar in de toekomst dan aan?

3 Opgroeien als collectieve onderneming: een onvoldoende gezien patroon

Onze kijk op opgroeien wordt bepaald door een focus op het individu. We zeggen graag dat opvoeden de taak is van de ouders, hoewel

we weten dat ouders nooit alleen kunnen voorzien in de behoeftes van een opgroeiend kind. Steun helpt, maar is niet altijd beschikbaar en wordt uit sociale overwegingen niet altijd gevraagd. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (2021) beschrijft dit op basis van recent onderzoek als volgt: ‘Veel ouders willen problemen graag zo veel mogelijk zelf oplossen, zien de opvoeding als een privékwestie of willen liever professionele hulp.’

Deze nadruk op het individuele is er ook aan de kant van het kind. Dat zien we in de nadruk op individuele (school)prestaties, de neiging om op individueel niveau te diagnosticeren als een kind zich niet ‘normaal’ ontwikkelt, en aan trends als gepersonaliseerd onderwijs. Deze focus op het individuele kan kwalijke gevolgen hebben: als een kind of gezin worstelt en de oorzaak in de omgeving ligt, wordt dat lang niet altijd gezien. Uithuisplaatsingen die voortkomen uit de financiële situatie van ouders zijn hiervan een pijnlijk voorbeeld.

Deze individuele benadering van opgroeien en opvoeden is door corona helder blootgelegd en blijkt moeilijk verenigbaar met zo’n uitgesproken collectieve uitdaging als een pandemie. Zie je de uitdagingen van het opgroeien en opvoeden als iets individueels, dan is een collectief probleem al snel een vervelende omstandigheid waar een kind het in zijn omgeving ‘mee moet doen’. Wat de maatschappij voor kinderen zou kunnen doen, komt dan niet in beeld.

Ook buiten corona zijn er voorbeelden genoeg van beleidsterreinen die baat zouden hebben bij het benoemen en bestuderen van het collectieve aspect van opvoeden. We kunnen er bijvoorbeeld vaker voor kiezen om het kind in zijn ontwikkeling te steunen door nabije *volwassenen* te steunen in hun pedagogische werk. Beleid heeft dan niet als doel kinderen en jongeren direct te beïnvloeden, maar juist indirect. Een voorbeeld is dat er steeds meer gepraat wordt over de noodzaak om mentaal welbevinden op te nemen in het curriculum. Maar is het aanpakken van het lerarentekort en de werkdruk in scholen

misschien een effectievere manier om het welbevinden van kinderen te vergroten?

We zien een patroon dat onvoldoende onderkend wordt, en dat leidt tot negatieve beleidsuitkomsten. Dat patroon ontstaat omdat we ons niet voldoende bewust zijn van de bril die we dragen als we naar het opgroeien van kinderen en jongeren kijken.

4 Een debat voeden, een debat voeren

Terug naar de hoofdvraag van deze bundel: ‘Welke factoren hinderen het omzetten van kennis naar beleid en hoe zouden kennisorganisaties en overheidsorganen daarmee om moeten gaan?’ Ons antwoord op het eerste gedeelte van deze vraag hebben we hierboven beschreven: onze maatschappelijke kijk op opgroeien en opvoeden hindert het omzetten van kennis in beleid. Maar wat staat ons als kennisorganisatie te doen? En welke rol zien wij voor onszelf in relatie tot de overheidsorganen die beleid maken?

Beschikbaarheid is een basale voorwaarde voor het gebruik van kennis. Ten eerste is het dus van belang dat wij onze rol blijven vervullen: het verzamelen, verrijken, duiden en delen van kennis. Die kennis moet toegankelijk zijn en bruikbaar voor degene die er baat bij heeft. Tot zover de klassieke rol van een kennisinstituut. Ten tweede helpt het als wij onze kennis actief verbinden met de vragen en debatten in de maatschappij. Kennis moet daarvoor in een context geplaatst worden, bijvoorbeeld door de vraag te beantwoorden hoe een voorgenomen beleidsmaatregel de jeugd zal beïnvloeden.

Als er maatschappelijke consensus bestaat over een onderwerp, kom je met deze twee strategieën een heel eind. Maar wij constateren dat gangbare overtuigingen de vertaling van kennis in beleid gehinderd hebben. Dat impliceert dat andere manieren van kijken nodig zijn, waarin kennis beter tot uiting komt. In zo’n geval kunnen wij ons als kennisorganisatie niet beperken tot het aandragen van kennis. Dan

komt er een derde eis om de hoek: expliciet maken welke overtuigingen of paradigma's in het debat vertegenwoordigd zijn.³

Neem het voorbeeld van de schoolsluiting. Scholen werden gesloten op basis van een niet-expliciete zienswijze. Die zienswijze zet de kwalificerende taak van de school centraal, waarmee de focus ligt op kennisoverdracht en lesstof. Andere visies zijn ook mogelijk, en kunnen tot andere afwegingen leiden. Zie je het als een centrale opgave van de samenleving om de persoonsvorming of sociale vorming van kinderen te bevorderen, dan komt het pedagogische belang van scholen duidelijker naar voren. Je maakt dan een andere afweging, bijvoorbeeld door de contacten tussen docent en leerling overeind te houden in kleine bubbels, óók als dat ten koste van het curriculum gaat.⁴ Of door onderwijs hoger op de prioriteitenlijst te zetten, zoals gebeurde in november 2021.

Het belichten van verschillende manieren van kijken is moeilijker dan simpelweg het presenteren van kennis, en vraagt meer denkwerk. Het is ook spannender, want je spreekt er anderen direct mee aan. Zeker in een debat dat gemakkelijk polariseert, vraagt het leiderschap en kwetsbaarheid. Het vraagt bereidheid om onze overtuigingen ter discussie te stellen en om van onze ervaringen te leren.

Veel actuele, politieke thema's zijn gebaat bij een heldere analyse van opgroeien in Nederland. Hoe word je volwassen, en wat is op dit pad steeds jouw verhouding tot de samenleving? Deze vraag is relevant voor het onderwijs, maar ook voor de arbeidsmarkt, de woningmarkt en natuurlijk de aanpak van de klimaatcrisis. Onze rol als kennisinstituut is om de verschillende perspectieven expliciet te maken,

3 Red.: zie ook het essay in deze bundel van Frans Brom, Josta de Hoog, Ruth Mampuy & Corien Prins. Zij benadrukken dat een kennisinstituut of adviesraad niet alleen moet 'tellen' en 'ontwerpen', maar ook moet 'vertellen'.

4 Dit voorbeeld ontlenen we aan het echte leven. In 2020 publiceerde het Nji *Naar school in tijden van corona. Een bespiegeling op een jaar vol debat over schoolsluiting*. De publicatie gaat in op de verschillende functies van het onderwijs en de mogelijke afwegingen daartussen.

en zo beleidsmakers te steunen in het vormgeven van goed onderbouwd, effectief beleid. Maar een analyse alleen is niet voldoende om te komen tot sterk beleid. Dat vraagt publiek debat, bij uitstek op dit thema. En zolang dat debat niet gevoerd wordt – in de samenleving, de politiek en de journalistiek – blijft opgroeien iets ‘wat je zelf maar moet doen’.

Literatuur

Kraak, A. & Kleinjan, M. (2021). *Naar gezamenlijke veerkracht en kansen voor iedereen*. Geraadpleegd via www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/Naar-gezamenlijke-veerkracht-en-kansen-voor-iedereen.pdf.

Nederlands Jeugdinstituut (2020). *Naar school in tijden van corona: waarom en hoe?* Geraadpleegd via www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/Naar-school-in-tijden-van-corona-waarom-en-hoe.pdf.

Nederlands Jeugdinstituut (2021). *Effecten van corona op jeugd, gezin en jeugdveld. Een literatuuroverzicht*. Utrecht: NJi.

NOS (2020, 14 december 2020). *De Jonge: scholen ook dicht om ouders thuis te laten werken*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2360689-de-jonge-scholen-ook-dicht-om-ouders-thuis-te-laten-werken>.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Sociale netwerken van ouders*. Den Haag: SCP.

Ungar, M. (red.) (2011). *The Social Ecology of Resilience. A Handbook of Theory and Practice*. New York: Springer.

WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK IN EEN BESTUURLIJKE CONTEXT: WIN-WIN?

Geerten Boogaard, Klaartje Peters & Hella van de Velde

Voor het ministerie van BZK is een stevig, wetenschappelijk, kennis-fundament van belang ter onderbouwing van de ontwikkeling van beleid op het terrein van democratie en bestuur én om zicht te houden op relevante trends en ontwikkelingen. Samenwerking met de wetenschap biedt hier kansen én risico's, voor zowel het beleid als de wetenschap. Randvoorwaarden voor een win-winsituatie zijn – naast voor de hand liggende zaken als goede afspraken en nette contracten – begrip voor elkaars positie, durf, rolvastheid en realisme. Beleid respecteert de onafhankelijkheid van de wetenschap en de wetenschap begrijpt dat het beleid soms snel behoefte heeft aan gerichte antwoorden. Daarbij is realisme misschien wel de belangrijkste factor: realistische verwachtingen over en weer over wat wetenschap en beleid voor elkaar kunnen betekenen en realisme over wat kennis in een beleids-omgeving vermag.

1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) doet, in zijn rol als 'hoeder' van democratie en bestuur in Nederland, regelmatig een beroep op onderzoekers. Het ministerie verstrekt in dit verband opdrachten aan universitaire wetenschappers of onderzoeksbureaus of levert via incidentele subsidies bijdragen aan universitaire onderzoeksprojecten. In deze bijdrage schetsen wij deze situatie van beide kanten. Centraal staat de vraag wat de wisselwerking is tussen wetenschappelijk onderzoek en beleidsmatig gedreven kennisbehoefte op dit terrein. Is er sprake van een win-win-situatie? En wat kom je tegen wanneer wetenschap en beleid in het domein van het openbaar bestuur elkaar ontmoeten in de vorm van opdrachtonderzoek of door de overheid gesubsidieerd onderzoek? Dit werken we uit vanuit het perspectief van respectievelijk het beleid en de wetenschap. Welke kansen en risico's zitten er begrepen in deze samenwerking? Waar zit de match en waar de mismatch?

Ter illustratie gebruiken wij verschillende praktijkervaringen (zie de kaders in dit essay). Wij hebben de afgelopen jaren diverse malen samengewerkt aan onderzoeksprojecten, vanuit onze verschillende rollen: als (bijzonder) hoogleraar (Geerten Boogaard), als zelfstandig onderzoeker (Klaartje Peters) en als kenniscoördinator bij het ministerie van BZK (Hella van de Velde). Dat betrof onder meer de evaluatie van de tijdelijke Wet digitale besluitvorming en beraadslaging in 2020 en onderzoek naar de staat van het burgemeestersambt in 2021. Daarnaast putten we ook uit andere relevante ervaringen, zoals die met de *Basismonitor Politieke Ambtsdragers*.

We sluiten af met een aantal randvoorwaarden waarbinnen de wisselwerking tussen wetenschap en beleid succesvol kan zijn. Wat is er nodig om er inderdaad een win-winsituatie van te maken?

In deze bijdrage gaat het over wetenschappelijk onderzoek in het domein van het openbaar bestuur. De opdrachtgever is de overheid,

in het bijzonder het ministerie van BZK. We hebben het dus niet over bedrijven die via opdrachten en leerstoelen onderzoek financieren.

2 Het perspectief van de overheid

Voor het ministerie van BZK is een stevig kennisfundament van belang om zijn taak als hoeder van democratie en bestuur goed te kunnen vervullen. Aan dit kennisfundament kan op allerlei manieren worden gebouwd: via onderzoek, monitoring, kennisbijeenkomsten of andere consultaties.

Er zijn binnen de context van politiek en beleid diverse redenen om extern onderzoek uit te zetten of te financieren. Er kan voor beleidsvoorbereiding behoefte zijn aan kennis die nog ontbreekt of niet meer actueel is of aan inzicht in de uitwerking van beleid door onafhankelijk evaluatieonderzoek. In een complexere omgeving kan het zinvol zijn om via wetenschappelijk onderzoek zicht te krijgen op verschillende perspectieven en beleidsopties, of op oplossingen die een compromis mogelijk maken in een setting met veel verschillende belangen of politieke verdeeldheid. Soms kan onderzoek ook een makkelijke uitweg zijn om te ontsnappen aan handelingsverlegenheid in beleid of politiek of om lastige kwesties voor enige tijd te parkeren.

Naast *directe* kennisbehoefte ten behoeve van het beleid heeft het ministerie ook een *afgeleide* verantwoordelijkheid voor de publieke kennisbasis over de staat van democratie en bestuur in het algemeen, zodat trends en nieuwe ontwikkelingen in beeld komen die soms wel en soms niet tot beleid kunnen leiden. Als het goed is, worden ad-hockennisvragen daarmee ook zo veel mogelijk voorkomen, ook al zullen die zich altijd wel voordoen. Voor het ministerie van BZK is die verantwoordelijkheid aanleiding om te investeren in meerjarige dataverzameling via nationale, provinciale en lokale kiezersonderzoeken en in het opzetten en uitvoeren van een *Basismonitor Politieke Ambtsdragers*, die periodiek de ervaringen, beleving en opvattingen

van decentrale vertegenwoordigers en bestuurders laat zien. Voor dit soort meerjarige perspectieven zijn wetenschappelijke instellingen en onderzoekers een logische partner.

Basismonitor Politieke Ambtsdragers

Met de financiering van de *Basismonitor Politieke Ambtsdragers*, uitgevoerd door consortia van universiteiten, wil het ministerie van BZK bijdragen aan een structureel signaleringsinstrument door periodieke dataverzameling over het functioneren en de beleving van decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders. De monitor bevat onder andere informatie over rolopvatting, functie-ervulling, ondersteuning, relaties tussen bestuur en samenleving en onderlinge verhoudingen. Er zijn twee edities verschenen, over de gemeenten¹ en over de provincies en waterschappen.² De gegevens vormen een belangrijke informatiebron voor de *Staat van het Bestuur*, die het ministerie van BZK tweejaarlijks uitbrengt. Deze publicatie bevat feiten, cijfers en actuele onderzoeksresultaten over het openbaar bestuur.

Waarom samenwerken met de wetenschap?

Maar ook voor incidentelere vragen kan het aantrekkelijk zijn om samenwerking te zoeken met de wetenschap. ‘Kennis’ is natuurlijk op veel plekken te halen, van de media en de straat tot aan de vele kennisinstellingen en adviesraden die de overheid zelf rijk is. Verder staan de commerciële onderzoeks- en adviesbureaus graag klaar om de overheid bij te lichten.

Wanneer en waarom is het dan opportuun dat de overheid zich juist tot wetenschappers wendt? Een simpel antwoord is vaak: kwaliteit.

1 Jansen et al. (2020).

2 Jansen et al. (2021).

Door de aard van het vak brengt de wetenschap meestal extra's mee. Er wordt meer context verschaft, indirect krijgt het beleid toegang tot de *body of knowledge* van het betreffende vakgebied en wordt voortgebouwd op reeds bestaande kennis. Ook de onafhankelijke positie van de wetenschap is een voordeel.

Kansen en kwetsbaarheden

Beleid en wetenschap kunnen gedeelde belangen hebben, in de zin dat ze er allebei baat bij hebben als een bepaald onderwerp wordt onderzocht, als er basisinformatie en data worden verzameld of wanneer ze toegang krijgen tot elkaars netwerken en expertise. Voor wetenschappers kan het betekenen dat ze meer zicht op en verbinding met de praktijk krijgen, terwijl beleidsmakers daar meer duidelijkheid voor terugkrijgen.

Er zijn ook kwetsbaarheden en risico's. En die liggen niet in het clichématige beeld dat politiek en beleid direct aansturen wat onderzoekers moeten vinden en schrijven en dat deze dan ook draaien wat er gevraagd wordt. Daarover zijn afspraken te maken en waarborgen vast te leggen. Bovendien: waar er in het beleid taboes zijn, wordt de wetenschap veiligheidshalve niet zo veel gevraagd.

De kwetsbaarheden komen eerder voort uit kenmerken van respectievelijk de wereld van het beleid en die van de wetenschap en waar die twee inherent van elkaar verschillen.

Ten eerste is er de factor tijd en tijdsbeleving. De wereld van politiek en beleid kenmerkt zich vaak door enige haast en gericht zijn op de korte baan. Dat beïnvloedt ook de vragen die politici en beleidsmakers stellen. We weten wellicht wel welke vragen we voor de korte termijn willen stellen, maar hebben minder zicht op de vraag achter de vraag. Beleidsvragen kunnen het zicht benemen op vernieuwing en complexiteit. Daarom moeten die niet de overhand krijgen en zo indirect de wetenschappelijke agenda sturen. Dat is uiteindelijk ook

niet in het belang van beleidsmakers, die dan alleen in het eigen cirkeltje blijven rondgaan en kansen op nieuwe inzichten missen.

De gerichtheid op de korte termijn kan wringen met de aard van wetenschappelijk werk. Wetenschap is een duursport. Het kost tijd, vergt een diepte-investering en richt zich op perfectionering van de details. Dat verhoudt zich niet altijd goed tot het ongeduld en de tijdsbeleving in politiek en beleid. Gegevens van een jaar of drie geleden zijn voor de wetenschapper recent en voor de beleidsmaker verouderd. De beleidsmaker wil snel antwoord, bij voorkeur op de vraag wat hij nu moet doen. De wetenschap kan dergelijke antwoorden niet geven. Het is immers maar net hoe je het bekijkt.

Ten tweede is de wereld van het beleid onderhevig aan politieke of *managerial* modes en voorkeuren. Een onderzoeksagenda die daarvan te afhankelijk is, loopt een risico. Een stevige structurele wetenschapsfinanciering is te verkiezen, niet alleen vanuit het oogpunt van de wetenschap zelf. Ook beleidsmakers hebben belang bij bloeiende disciplines op, in dit geval, het gebied van democratie en bestuur. Het (laten) doen van onderzoek is immers niet hun *core business* en als ze daar de facto voor grote delen van een vakgebied te belangrijk in worden, is dat ook voor hen een risico. Even niet opletten of bezig zijn met iets anders en een hele tak van onderzoek kan verdwenen zijn. Dat kan niet de bedoeling zijn!

De wereld van het beleid en die van de wetenschap vinden elkaar, ten derde, in een zekere verkokering. In weerwil van alle pogingen tot interdisciplinair of multidisciplinair samenwerken, is de praktijk dat onderzoekers vaak in hun eigen discipline vergroeid zijn met een vastomlijnd onderdeel met de bijbehorende aannames, methoden en netwerken. Ook de wetenschap kent heilige huisjes. Hoewel datzelfde geldt voor veel beleidsterreinen, is dit voor beleid beperkend. Voor een beleidsvraagstuk heeft het vaak meerwaarde om er vanuit meerdere disciplines en invalshoeken naar te kijken. Dat vergt inspanning

primair vanuit beleidsmakers, want binnen de wetenschap komt die benadering vaak niet vanzelf tot stand.

Ten slotte kan samenwerking tussen beleid en wetenschap een frustrerende aangelegenheid zijn als het gaat om de doorwerking van onderzoeksresultaten. Aan de invloed van wetenschappelijke kennis in een politieke omgeving zitten haken en ogen.³ In de ogen van de wetenschapper onlogisch en irrationeel, maar vanuit politiek perspectief kunnen er heel goede redenen zijn om bepaalde kennis op een bepaald moment niet te benutten. Dat betekent nog niet dat iets niet bekend is of dat resultaten ongelezen de *cloud* ingaan. Het komt gewoon even niet uit.

3. Het perspectief van de wetenschap

Wetenschappers hebben diverse redenen om onderzoek in opdracht van de overheid te (willen) doen. Een belangrijke reden is dat ze er meestal onderzoekstijd mee ‘kopen’. Het heet aan de universiteit dan ook ‘derdegeldstroomonderzoek’: extern gefinancierd onderzoek naast de eerste geldstroom (universitaire middelen) en de tweede geldstroom (van publieke organisaties als de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)). Onderzoekswerk moet concurreren met andere verplichtingen van universitaire medewerkers, met name het geven van onderwijs. Door een gefinancierde onderzoeksopdracht aan te nemen kunnen ze wat sleutelen aan die balans ten gunste van het onderzoek. De meeste mensen zijn immers ooit aan een wetenschappelijke carrière begonnen omdat ze graag onderzoek doen. Het binnenhalen van externe financiering levert bovendien status op aan de universiteit, gek genoeg: in een wereld die niet om geld hoort te draaien, draait het vaak om geld. Dat kopen van onderzoekstijd geldt overigens ook voor niet-universitaire

3 Red.: zie hierover ook de bijdrage van Gert-Jan Veerman in deze bundel (hoofdstuk 9).

onderzoekers: er zijn veel slechtere manieren om je brood te verdienen dan met door de overheid gefinancierd onderzoek.

Minstens zo belangrijk is dat veel wetenschappers graag maatschappelijk relevant werk doen. Sommigen vinden het heerlijk om zich een leven lang te verdiepen in materie die niemand begrijpt en geen direct nut heeft, maar veel onderzoekers zien toch graag dat er iets met hun inspanningen wordt gedaan. De onderzoekers hebben het rapport over de Nederlandse burgemeester geschreven (en uitgedragen) vanuit de wens dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen zullen worden gebruikt bij de toekomstige politiek-maatschappelijke discussies over hervorming van het burgemeestersambt.

De staat van het burgemeestersambt anno 2020

Rond de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester is veel beweging. Tegen die achtergrond was er behoefte aan een inventariserend onderzoek. Wie is de burgemeester anno 2020? Welke rollen en taken heeft hij en hoe worden die beleefd? Welke spanningen zijn er tussen de verschillende aspecten van het ambt? Een aantal wetenschappers verkent dit vanuit verschillende invalshoeken en komt met een aantal denkrichtingen hoe het ambt zich in de toekomst zou kunnen ontwikkelen en wat dit kan betekenen voor de politiek-bestuurlijke keuzes rond het burgemeestersambt. Voor het onderzoek was een begeleidingscommissie ingesteld met vertegenwoordigers uit het decentraal bestuur en uit de beroepsgroep zelf.⁴

Een derde reden is dat extern gefinancierd onderzoek gegevens kan opleveren die bruikbaar zijn voor aanverwante onderzoeksprojecten en daaruit voortvloeiende publicaties. In het kader van het werk van de evaluatiecommissie van de tijdelijke Wet digitale besluitvorming en beraadslaging is veel enquêtemateriaal verzameld over

4 Zie Boogers et al. (2021).

achtergrond, ervaringen en opvattingen van de diverse beroepsgroepen in het decentraal bestuur. Dat materiaal is uiterst bruikbaar. Zo zijn de gegevens over de (machts)relatie tussen gemeenteraad en college van B&W in coronatijd ook relevant voor het 'eigen' academisch onderzoek naar het functioneren van gemeenteraden. De privacyregels betekenen overigens dat je bij de gegevensverzameling vooraf expliciet aan respondenten moet melden dat de gegevens ook voor ander onderzoek kunnen worden gebruikt.

In de ideale wereld passen extern gefinancierde onderzoeksopdrachten naadloos in het onderzoeksprogramma van een wetenschapper of onderzoeksgroep. Dan vormen die opdrachten het onderzoek dat je toch al wilde doen, maar waarvoor je nu extra financiering verkrijgt. Maar dat is zelden of nooit volledig het geval. Welke factoren leiden ertoe dat het extern gefinancierde onderzoek afwijkt van het zelf geïnitieerde, uit puur wetenschappelijke nieuwsgierigheid voortkomende, *frei schwebende* onderzoek? Anders gezegd: wat is de invloed van extern geld op het onderzoek?

Er zijn in dat opzicht minstens vier relevante factoren. Elke factor kan leiden tot kansen en tot bedreigingen.

a) *Tijd of timing*: extern gefinancierd onderzoek heeft meestal een harde deadline. In de praktijk betekent dat dat het voorgaat op zaken die geen harde deadline hebben. Er moet veel sneller worden opgeleverd dan bij vergelijkbaar onderzoek zonder externe opdrachtgever. Dat leidt dus tot resultaten. Wetenschappers hebben net als iedereen soms een deadline nodig als stimulans om tot concrete prestaties te komen. Ieder van ons heeft wel mapjes waarin ideeën en materiaal zitten die het door gebrek aan urgentie nooit tot publicatie hebben geschopt. De andere kant is natuurlijk dat het tot haastwerk en onvolgende doordenken van conclusies kan leiden. Overigens komt het ook wel voor dat een onderzoek niet kort maar juist lang moet duren, als dat politiek of bestuurlijk gezien beter uitkomt.

b) *Focus*: het onderzoeksonderwerp kan passen in het onderzoeksprogramma van de wetenschapper, maar de focus kan anders zijn. Soms moet een probleem worden opgelost, maar worden diverse oplossingen bij voorbaat uitgesloten. Dat zie je momenteel gebeuren bij het vraagstuk van de democratische legitimatie van regionale samenwerking. Dat is een *wicked problem*, dat inmiddels al veelvuldig is geanalyseerd, maar waarvoor in het binnenlands bestuur nog geen oplossing is gevonden. Maar door een aantal politieke taboes – denk aan de vorming van een vierde bestuurslaag, de rol van provincies en écht serieuze herindeling – wordt de oplossing voor de gebrekkige democratische legitimatie vooral gezocht in een vervolmaking van de instrumenten van verlengd lokaal bestuur. Het door de overheid gefinancierde onderzoek wordt daar dan op gericht. Dat is niet per se slecht, want relevant. Maar wetenschappers zouden ook de andere mogelijke oplossingen in beeld moeten brengen. Soms wordt er rechtstreeks op één oplossing aangestuurd, we noemen dat ‘handelingsperspectief-zoekt-wetenschappelijke-basis-onderzoek’. Wie de vrijwillige brandweer wil omvormen tot een beroepsbrandweer, moet aan een jurist vragen wat de risico’s zijn dat vrijwilligers onder Europees Recht worden aangemerkt als gediscrimineerde vrijwilligers. Wie de vrijwillige brandweer wil beschermen kan aan (praktisch dezelfde) jurist vragen wat de kansen zijn om de vrijwillige brandweer overeind te houden in Europese context.

Externe financiering kan de focus van onderzoek veel concreter maken dan onderzoekers zelf zouden hebben gekozen. Dat hangt samen met het werkveld en de invalshoek van de opdrachtgever.

Corona als stresstest voor het openbaar bestuur

Vanuit de Thorbeckeleerstoel aan de Universiteit Leiden is in 2020 en 2021 gewerkt aan de ontwikkeling en uitvoering van een onderzoeksagenda over de effecten van corona op het binnenlands bestuur, met de focus op decentrale overheden. Het project werd gefinancierd door het ministerie van BZK en gefaciliteerd door Platform31.⁵

Ook binnen de overheid bestaan diverse gezichtspunten en belangen. De evaluatie van de tijdelijke Wet digitale besluitvorming en beraadslaging moest gepaard gaan met monitoring van de eerste digitale vergaderervaringen, om de betrokkenen binnen enkele maanden al te kunnen adviseren; dat had het ministerie zo afgesproken met de beroepsverenigingen in het lokaal bestuur, met name de griffiers die in gemeenten en provincies de grote probleemeigenaars waren van de overgang naar het digitaal vergaderen door de volksvertegenwoordiging.

Evaluatie tijdelijke Wet digitale besluitvorming en beraadslaging

Met de coronacrisis kreeg de rijksoverheid de acute vraag van gemeenten, provincies en waterschappen om digitaal besluiten te kunnen nemen. Hiervoor richtte de minister van BZK een tijdelijke wet in. Een drietal wetenschappers kreeg de opdracht om als (informele) commissie de toepassing van de wet direct in de praktijk te volgen en te evalueren. Dit gebeurde vanuit een juridisch, politiek-bestuurlijk en cyberwetenschappelijk perspectief. De commissie leverde drie rapporten op, die ook lessen voor de praktijk bevatten. De minister gebruikte de rapporten om het parlement te informeren en deelde de lessen met het decentraal bestuur via een helpdesk die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten daartoe had ingericht.⁶

⁵ Zie www.coronapapers.nl.

⁶ Zie voor de rapportages van deze commissie: Peters et al. (2020a, 2020b en 2020c).

Externe financiering kan, als het te veel gebeurt, tot slot leiden tot de regelrechte bedreiging dat bepaalde onderwerpen of bepaalde invalshoeken niet in onderzoek worden vertaald. Als overheden bepaalde vragen of perspectieven om wat voor reden dan ook niet relevant vinden, worden die niet onderzocht, of in bijvoorbeeld een bijzondere leerstoel vertaald. Maar ook de samenstelling van een begeleidingscommissie kan er alleen al toe leiden dat bepaalde perspectieven buiten beeld raken. Vaak is dat niet eens bewust, maar het werkt desalniettemin natuurlijk wel degelijk sturend. Daarom is het goed als er ook altijd eerste- en tweedegeldstroomonderzoek aan universiteiten wordt gedaan.

c) Input en feedback in het onderzoeksproces: een belangrijk verschil tussen extern gefinancierd onderzoek en onderzoek in een volstrekt academische setting is de organisatie van de tussentijdse input en feedback. Een begeleidingscommissie of klankbordgroep met mensen uit het veld leidt tot meer directe en diverse feedback dan de wetenschapper zelf meestal organiseert. Dat heeft veel voordelen: niet alleen in termen van draagvlak – dat is vooral het opdrachtgeversbelang – maar met name ook in een bredere blik en veel praktijkvoorbeelden. Het risico is dat wetenschappers zich voelen als een kip aan wiens kop nog tijdens het broeden wordt gezeurd. Soms is onderzoek beter af als het minder snel hoeft te worden verdedigd.

d) Samenwerking: extern gefinancierd onderzoek is daarnaast vaak een *driver* voor samenwerking. Tussen universiteiten en tussen disciplines. Universiteiten stimuleren hun onderzoekers om te komen tot (interdisciplinaire) samenwerking in het onderzoek, maar dat is in de praktijk vaak vrijblijvend en weinig effectief. Een interdisciplinaire onderzoeksopdracht dwingt onderzoekers concreet en diepgaand hun disciplineaire zienswijzen met elkaar te verbinden, en zo publieke (meer)waarde te bereiken. Soms is dat de bedoeling van de opdrachtgever, soms is het ook wat strategischer bedoeld, bijvoorbeeld om een richtingenstrijd op een bepaald beleidsterrein te bezweren.

4 Slot: randvoorwaarden voor een win-winsituatie

Voorgaande analyse laat zien waarom het voor zowel de overheid als de wetenschap goed kan zijn om samen te werken, in de vorm van het rechtstreeks financieren van onderzoek. Voor beide kanten zijn er belangrijke voordelen aan verbonden. Wanneer kan samenwerking tussen beleid en wetenschap slagen? Naast de voor de hand liggende zaken als goede afspraken en nette contracten, zit dat vooral in een aantal minder grijpbare factoren. Begrip, durf, rolvastheid en realisme zijn sleutelwoorden.

Begrip in de zin van begrip voor elkaars positie en context en het vermogen zich te verplaatsen in de ander. Beleid respecteert de onafhankelijkheid van de wetenschap, maar die laatste snapt op zijn beurt dat een verantwoordelijke overheid soms snel gerichte antwoorden nodig heeft. Tegelijk moet er vanuit de wetenschap durf zijn om ook onwelgevallige zaken aan te kaarten en beleid moet mans genoeg zijn om dat in ontvangst te nemen. Vervolgens blijft er natuurlijk altijd ruimte voor politiek en beleid om eigen keuzes te maken.

Rolvastheid is nodig, vanuit alle partijen, om de risico's van externe financiering zo veel mogelijk te vermijden. Die risico's zitten onder meer in de soms ongemerkte en subtiële sturing die van de financiering uitgaat. Onderzoekers zelf zouden zich hier allereerst bewust van moeten worden, en op gezette tijden bijvoorbeeld expliciet aandacht moeten besteden aan de vraag welke thema's en perspectieven in hun werk onderbelicht blijven. Universiteiten en NWO moeten zorgen voor voldoende eerste- en tweedegeldstroomfinanciering ten behoeve van de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek, en ook die vraag naar onderbelichte invalshoeken moeten stellen. De overheid zou moeten (blijven) proberen om de balans te bewaken tussen acute kennisvragen en indirectere financiering, en bij die laatste vorm ruimte bieden voor een open blik en een brede benadering.

En ten slotte realisme, misschien wel het belangrijkste. Realistische verwachtingen over en weer over wat wetenschap en beleid voor elkaar kunnen betekenen en realisme over wat kennis in een beleidsomgeving vermag.

Literatuur

- Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B. & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Enschede: Universiteit Twente.
- Jansen, G., Denters, B. & Zuydam, S. van (2020). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*. Enschede: Universiteit Twente; Tilburg: Tilburg University.
- Jansen, G., Denters, B. & Zuydam, S. van (2021). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt*. Enschede: Universiteit Twente; Tilburg: Tilburg University.
- Peters, K., Boogaard, G., Berg, B. van den & Kalken, L. van (2020a). *Eerste tussenrapportage Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Peters, K., Boogaard, G., Berg, B. van den & Kalken, L. van (2020b). *Tweede rapportage Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Peters, K., Boogaard, G., Berg, B. van den & Kalken, L. van (2020c). *Derde rapportage, eindrapport Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

WETENSCHAPPELIJKE RATIO BRENGT STAATSCOMMISSIE VOORBIJ DE POLITIEKE SCHADUWEN

*Een kijkje in de keuken van de staatscommissie
Parlementair stelsel*

Meine Henk Klijnsma & Ardaan van Ravenzwaaij¹

Hoe is de staatscommissie Parlementair stelsel, die zowel uit wetenschappers als (oud-)politici bestond, omgegaan met spanningen tussen wetenschappelijke ratio enerzijds en uiteenlopende politieke voorkeuren anderzijds? We beschrijven hoe de staatscommissie haar werkproces heeft ingericht en op welke momenten de wetenschappelijke dan wel de politieke ratio domineerde. Onze conclusie is dat bij de ingewikkeldste, politiek controversiële onderwerpen, een gedegen

¹ De auteurs waren secretaris respectievelijk plaatsvervangend secretaris van de staatscommissie Parlementair stelsel. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

wetenschappelijke analyse voor voldoende urgentie zorgde om binnen de staatscommissie politiek-inhoudelijke verschillen te kunnen overbruggen. Nadat de staatscommissie eind 2018 haar advies had uitgebracht, verloor het proces weer aan vaart. De politieke rationaliteit ging de boventoon voeren. Dat neemt niet weg dat er inmiddels toch enkele stappen in de goede richting zijn gezet. De urgentie van de op te lossen problemen is ondertussen alleen maar groter geworden. Dat zou er bij een nieuw kabinet ook voor kunnen zorgen dat politiek-inhoudelijke verschillen (verder) kunnen worden overbrugd.

1 Inleiding

Beleidsontwikkeling in een democratische rechtsstaat is vaak geen eenvoudige opgave. Een van de spanningsvelden is de verhouding tussen de invalshoeken van wetenschap en politiek. De politieke en wetenschappelijke rationaliteit lopen dikwijls niet gelijk op. In de Nederlandse politiek-bestuurlijke traditie komt daar nog het element van de percipieerde noodzaak van althans een zekere consensus, het polderen, bij.

Dit alles komt in gecondenseerde vorm bij elkaar in de figuur van de staatscommissie. Staatscommissies zijn soms bedoeld om een politiek hete aardappel te parkeren, soms om mogelijke oplossingen voor een ingewikkeld probleem te inventariseren en tegen elkaar af te wegen, en soms om te verkennen hoe bij dat laatste voldoende politieke consensus kan worden bereikt. Vaak spelen alle drie deze motieven een rol. Het is evident dat deze overwegingen de mogelijke spanning tussen politieke en wetenschappelijke rationaliteiten verder kunnen versterken.

Dat laatste was ook het geval bij de door het tweede kabinet-Rutte (2012-2017) ingestelde staatscommissie Parlementair stelsel (hierna: de staatscommissie). Deze door Johan Remkes voorgezeten

staatscommissie werd begin 2017 ingesteld en leverde eind 2018 haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken*² af.

In deze bijdrage staat de vraag centraal in hoeverre de in het voorgaande bedoelde spanningen zich ook in de staatscommissie hebben voorgedaan, hoe daarmee werd omgegaan, en – direct in het verlengde daarvan – in hoeverre deze omgang met die spanningen het eindresultaat heeft beïnvloed. Interessant is vervolgens ook de vraag of – en in hoeverre – het aldus geconcipeerde eindrapport ook politiek effectief is geweest.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden beginnen we met een schets van het tableau van de staatscommissie. Hoe kunnen de leden van de staatscommissie worden geplaatst op hun politieke dan wel wetenschappelijke oriëntatie? Vervolgens wordt nader ingegaan op de werkwijze van de commissie, bekeken vanuit hetzelfde perspectief: de verhouding tussen wetenschappelijke en politieke rationaliteit. Dan komen enkele hete hangijzers aan de orde en de wijze waarop deze zijn aangepakt. Voorts wordt nader ingegaan op de receptie van het eindrapport, daaronder begrepen de eerdergenoemde mate van politieke effectiviteit ervan, terwijl een terugblik op de staatscommissie en het vervolg daarop deze bijdrage afsluit.

2 Het tableau van de staatscommissie

Toen het tweede kabinet-Rutte had besloten de staatscommissie in te stellen rees al snel de vraag hoe deze commissie moest worden samengesteld. De ervaringen met de vorige staatscommissie, de staatscommissie Grondwet uit 2009, die vrijwel exclusief uit wetenschappers was samengesteld, waren namelijk niet bepaald gunstig geweest. Van meet af aan stond daarom vast dat de nieuwe staatscommissie zowel

2 Staatscommissie Parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie Parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom uitgevers.

uit wetenschappers als (oud-)politici moest bestaan. Zij mocht ook niet te groot worden, en moest bovendien een zekere afspiegeling van de politiek staalkaart van Nederland zijn.

Een geschikte voorzitter werd al snel gevonden: de commissaris van de Koning van Noord-Holland, Johan Remkes, een ervaren VVD-politicus met groot gezag ook buiten de eigen kring en met affiniteit met het onderwerp. Het vinden van de andere leden verliep nogal moeizaam; niet omdat er geen geschikte kandidaten voorhanden waren, maar wel omdat naast het kabinet ook diverse andere actoren vonden dat ze een stem in het kapittel hadden.

De uiteindelijke samenstelling van de commissie voldeed niettemin aan de eerder gestelde vereisten. In de eerste plaats was de commissie niet te groot: zij telde namelijk acht leden. De traditionele politieke partijen waren keurig vertegenwoordigd: de commissie telde leden van VVD, PvdA, CDA, D66, SP en ChristenUnie, alsmede twee partijloze personen. Het rechts-populistische geluid ontbrak echter. De staatscommissie kende twee zuivere wetenschappers: de niet-partijgebonden leden Tom van der Meer (politicoloog) en Carla van Baalen (parlementair historicus). Aan de andere kant van het politiek-wetenschappelijke spectrum bevonden zich de al genoemde voorzitter Johan Remkes en vicevoorzitter Jacob Kohnstamm (D66). De leiding van de commissie was daarmee in handen van twee rasechte politici. Een derde raspoliticus, Ruud Koole (PvdA), was echter ook een gerenommeerd politicoloog en behoorde daarmee tot beide werelden. Dat gold in minder uitgesproken vorm ook voor de CDA'er Erik Jansen de Jonge.³ Flora Lagerwerf (CU) en Nanneke Quik (SP) hadden weliswaar een politiek profiel, maar profileer-

3 Erik Jansen de Jonge was eerder lid van de Eerste Kamer en lid van GS van Noord-Brabant geweest. Daarnaast was hij als staatsrechtgeleerde verbonden geweest aan de Universiteit van Tilburg. Hij is een deskundige op het gebied van het Amerikaanse staatsrecht.

den zich tegelijkertijd vooral als leden van de rechterlijke macht.⁴ Daarmee vormden zij een categorie *sui generis* in het gezelschap.

Een bijzondere rol in de staatscommissie was weggelegd voor het secretariaat. Het secretariaat bestond uit – voor deze opdracht vrijgestelde – ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) die waren gepokt en gemazeld in de relevante inhoudelijke materie, wetenschappelijk hun mannetje stonden, beschikten over een groot netwerk in de wetenschap en ook van de hoed en de rand wisten als het ging om de politieke dimensie van de opdracht. Bij hun werkzaamheden voor de onafhankelijke staatscommissie waren zij alleen verantwoording verschuldigd aan de staatscommissie en niet aan de minister van BZK. Daarmee vormden zij een afzonderlijke, vanwege hun onafhankelijke, ambtelijke positie, voor sommigen moeilijk grijpbare factor in het functioneren van de staatscommissie.

3 De werkwijze van de staatscommissie

Al in een vroeg stadium besloot de staatscommissie eerst de reëel bestaande problemen van het parlementair stelsel te onderzoeken en zich pas daarna te buigen over mogelijke hervormingen in dat stelsel. Deze hervormingen zouden dan aantoonbaar moeten bijdragen aan het oplossen van de gedetecteerde problemen. Deze rationele werkwijze resulteerde in het uitbrengen van twee tussenrapportages; met name om het publieke en wetenschappelijke debat daarover te stimuleren. De *Probleemverkenning* verscheen op 18 oktober 2017 en de *Tussenstand*, een verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen, op 21 juni 2018. Pas daarna werd begonnen met het vervaardigen van het eindrapport. Het formuleren van concrete voorstellen om de problemen in het parlementaire stelsel aan te pakken, vond dus pas plaats in de slotfase van de staatscommissie.

4 Met dien verstande dat Nanneke Quik gepensioneerd rechter was.

Het zal duidelijk zijn dat door middel van deze fasering in de werkzaamheden van de staatscommissie de nadruk aanvankelijk heel sterk lag op de wetenschappelijke rationaliteit. Daarbij was ook van groot belang dat de staatscommissie een groot aantal externe onderzoeken entameerde.⁵ De opbrengst van die onderzoeken werd gebruikt in de drie rapporten van de staatscommissie. Verder werd een zogeheten ‘buitenring’ van wetenschappers gevormd, die enkele malen werd geconsulteerd, was er een bijeenkomst speciaal voor jonge wetenschappers en kwam de gezamenlijke begeleidingscommissie van de Eerste en de Tweede Kamer periodiek bijeen.⁶

De staatscommissie kwam, buiten de vakantieperiodes, eens in de twee weken bijeen. Verder waren er drie meerdaagse bijeenkomsten op externe locaties. Al deze bijeenkomsten werden voorbereid door het secretariaat dat hiervoor bespreekstukken opstelde. Deze stukken werden eerst heel precies voorbesproken met de voorzitter. De bespreekstukken kenmerkten zich door de typisch ambtelijke mix van een toegepast-wetenschappelijke oriëntatie en oog voor politieke haalbaarheid. Vergeliken met gewone ambtelijke stukken lag het zwaartepunt echter meer op de wetenschappelijke rationaliteit. Voor deze ambtelijke stukken werd geput uit het al genoemde onderzoek in opdracht van de staatscommissie, maar ook uit (honderden) andere beschikbare wetenschappelijke bronnen.

5 Het betrof hier nieuwe edities van het Parlementsonderzoek, uitgevoerd door de Universiteit Leiden, en het Nationaal Kiezersonderzoek, meerdere focusgroeponderzoeken door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en Kantar Public, onderzoek door het Parlementair Documentatie Centrum naar de samenstelling van het parlement en het gebruik van parlementaire instrumenten zoals moties en Kamervragen en onderzoek door de TU Delft naar de invloed van *microtargeting* op de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Zie *Lage drempels, hoge dijken*, p. 22-23.

6 De opkomst vanuit partijen die in de commissie vertegenwoordigd waren, was slecht, terwijl de inbreng van de wel aanwezige leden veelal aan de magere kant was, met een enkele gunstige uitzondering.

4 De hete hangijzers

Uit het voorgaande blijkt dat de staatscommissie heel duidelijk opteerde voor een zo rationeel-wetenschappelijk mogelijke benadering. Tegelijkertijd was het natuurlijk van meet af aan helder dat er op enig moment ook politiek-inhoudelijke afwegingen moesten plaatsvinden. Met name ten aanzien van politiek omstreden onderwerpen als het referendum, het kiesstelsel, de kiesdrempel en het partijverbod was al tijdens de eerste, overwegend wetenschappelijk-rationeel gekleurde fases van het werk van de staatscommissie duidelijk dat het hier hete hangijzers betrof.

Uiteindelijk is het de staatscommissie gelukt om ten aanzien van al deze hete hangijzers minderheidsstandspunten te voorkomen en met unanieme aanbevelingen te komen. Afgezien van een door de bekwame leiding van de voorzitter bevorderd effectief vergaderklimaat, dat werd gekenmerkt door een slimme afwisseling van ontspanning en druk en uiteraard het nodige geven en nemen, is hier toch ook de aanvankelijke sterke inzet op de wetenschappelijke rationaliteit van groot belang geweest.

Ter illustratie hiervan het volgende voorbeeld. Ten aanzien van het heetste hangijzer, het referendum, liepen de meningen binnen de staatscommissie zeer uiteen. Uit de *Probleemverkenning* was het overtuigende beeld opgedoemd van een *au fond* evenwichtig vormgegeven Nederlandse democratische rechtsstaat die evenwel op het vlak van de inhoudelijke representatie van burgers, de machtsvorming en de agendering van voor burgers belangrijke thema's enige barsten begon te vertonen. De hieruit voortvloeiende onvrede zou zich kunnen vertalen in een gevaar voor de democratische en rechtsstatelijke instituties. Een en ander leidde tot de aanvankelijk tentatieve conclusie dat op beide punten – zowel de erosie van de representatiefunctie van het parlement, als de bescherming van de bedoelde instituties – hervormingen nodig waren.

In deze benadering paste de redenering dat de bestaande correctiemogelijkheden op de uitkomsten van democratische besluitvorming tekortschoten. Dit bracht de staatscommissie tot twee belangrijke hervormingsvoorstellen. Om een betere bescherming van burgers op het rechtsstatelijke vlak te bewerkstellingen zou een vorm van constitutionele toetsing door een constitutioneel hof naar model van het Duitse Bundesverfassungsgericht moeten worden ingevoerd. Het tweede hervormingsvoorstel van de commissie betrof de introductie van een bindend correctief referendum bij wijze van democratisch correctief op onvoldoende gedragen democratische besluiten.

De combinatie van beide instrumenten (de uitgesproken voorstanders van het ene instrument waren sceptisch over het andere en omgekeerd) en de afwijkende vormgeving ten opzichte van eerdere voorstellen op dat vlak (constitutionele toetsing door een afzonderlijk hof in plaats van door alle rechtbanken,⁷ respectievelijk de introductie van een hogere uitkomstdrempel) trokken de aanvankelijke tegenstanders en weifelaars over de streep. Doorslaggevend voor het bereiken van overeenstemming over beide hete hangijzers was de gedegen wetenschappelijk-inhoudelijke legitimatie die was gericht op het robuuster maken van essentiële onderdelen van het democratisch-rechtsstatelijke systeem als geheel.

5 Het eindrapport en de politieke effectiviteit ervan

Het eindrapport van de staatscommissie, *Lage drempels, hoge dijken*, kreeg in de media een gunstige ontvangst. De conclusies dat de huidige parlementaire democratie niet voor iedereen even goed werkt, dat de burger op meer momenten zijn stem zou moeten kunnen laten horen, dat de legitimiteit van het stelsel hervonden zou moeten worden in een nieuwe politiek-democratische cultuur en dat de waarden van onze democratische rechtsstaat beter zouden moeten worden

7 Zoals in het initiatiefvoorstel-Halsema.

beschermde en gewaarborgd,⁸ werden breed onderschreven. Tussen de regels door viel ook de nodige bewonderende verbazing te lezen over het feit dat het gelukt was te komen tot een unaniem eindrapport zonder minderheidsstandpunten. Over het grote aantal voorstellen ter verbetering werd echter nogal eens opgemerkt dat deze ofwel niet echt nieuw of niet vergaand genoeg waren.⁹

De politieke reacties waren afwachtender, maar niet direct zonder meer afwijzend. Veel zuurder werd er door veel wetenschappers, met name in de wereld van het staatsrecht, gereageerd. Bij ons is het beeld blijven hangen van veel (detail)kritiek op de afzonderlijke voorstellen, gelardeerd met wat er ontbrak in het rapport en de even onvermijdelijke als ergerlijke dooddooener 'Voor welk probleem is dit de oplossing?' Alternatieve voorstellen ontbraken in de meeste gevallen. Opvallend was tegelijkertijd dat eigenlijk niemand in deze kringen vond dat de voorstellen van de staatscommissie niet ver genoeg gingen.

Zoals gebruikelijk bij rapporten van staatscommissies was de volgende stap het opstellen van een kabinetsstandpunt. Hiervoor werd een kleine programmadirectie bij het ministerie van BZK opgetuigd, met de secretaris en de plaatsvervangend secretaris van de inmiddels voormalige staatscommissie als directeur, respectievelijk plaatsvervangend directeur. Het idee was dat daarmee de inhoudelijke continuïteit en samenhang en daarmee ook de inhoudelijke kwaliteit en samenhang van het vervolgtraject zou worden gewaarborgd. De realiteit was echter dat deze constructie binnen en buiten het eigen ministerie op de nodige weerstand stuitte. Deze bezwaren betroffen met name de rolwisseling van het secretariaat naar de nieuwe programmadirectie.

⁸ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 100-101.

⁹ Daarover had de staatscommissie bij de presentatie van het eindrapport overigens gezegd dat veel voorstellen inderdaad ook door vorige staatscommissies gedaan waren, maar dat uit de analyse was gebleken dat de urgentie om nu tot uitvoering over te gaan inmiddels veel hoger was.

Waar het nog lukte om binnen een half jaar een eerste kabinetsstandpunt over een deel van de aanbevelingen te formuleren en door de ministerraad te loodsen, bleek het op de rails zetten van verdergaande hervormingsvoorstellen een veel weerbarstiger zaak. Opvallend daarbij was dat de degelijke analyse en de overtuigende wetenschappelijk-inhoudelijke onderbouwing van de conclusies van de staatscommissie al snel naar de achtergrond verdwenen. Het spel werd ineens vooral bepaald door een dwingende politieke rationaliteit. Het grapje van Johan Remkes in zijn speech bij de start van de staatscommissie dat het in Nederland gemakkelijker is de wet op de zwaartekracht te wijzigen dan een staatsrechtelijk hervormingsvoorstel gerealiseerd ten krijgen, leek een onheilspellende profetie te worden!

Hierbij moet worden aangetekend dat het met veel duwen en trekken toch lukte om, langzamer en veel later dan gehoopt en verwacht, enkele stappen in de goede richting te zetten. Zo werden er enkele voorstellen tot herziening van de Grondwet met het oog op de verkiezingswijze van de Eerste Kamer en de positie van de Eerste Kamer in de procedure van grondwetswijziging in procedure gebracht. Bovendien is het gelukt een wetsvoorstel tot invoering van een nieuw kiesstelsel conform het door de staatscommissie bepleite model van het burgerforum op te stellen, dat op het moment van schrijven voor advies bij de Raad van State ligt. *Last but not least* is er goede voortgang geboekt met het initiatiefvoorstel-Van Raak (SP) tot invoering van een bindend correctief referendum; de eerste lezing is inmiddels voltooid. De nieuwe Tweede Kamer kan met de tweede lezing beginnen.

Deze positieve berichten ten spijt moet echter ook worden geconstateerd dat veel voorstellen van de staatscommissie nog zijn blijven liggen of zich nog in een vroege fase bevinden. Dat geldt bijvoorbeeld voor belangrijke onderwerpen als de constitutionele toetsing en de wet op de politieke partijen. Verder is het opvallend dat de Tweede Kamer lange tijd zelf niet of nauwelijks bereid is gebleken kritisch

naar zijn eigen functioneren te kijken. De voorstellen van de staatscommissie die zijn gericht aan de Tweede Kamer zelf, liggen daarom vrijwel allemaal nog onaangeroerd op de plank. Wel heeft de werkgroep-Van der Staaï onlangs gerapporteerd over deze materie, waarbij de analyse van de staatscommissie serieus is genomen.¹⁰ Nog niet bekend is wat het lot van haar voorstellen zal zijn.

Het kabinet-Rutte IV is voornemens de aanhangige hervormingsvoorstellen verder in behandeling te nemen. Over de overige voorstellen van de staatscommissie wordt gezwezen, met als positieve uitzondering de constitutionele toetsing.¹¹ Constitutionele toetsing is bij uitstek een instrument dat de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid versterkt en daarmee bijdraagt aan een minder bestuurscentrische en meer rechtsstatelijke bestuurscultuur. Juist dit voorstel van de staatscommissie stuitte eerder op verbeten tegenstand binnen het kabinet bij de smaldelen van VVD en CDA.

6 Terugblik

Door de oogharen terugkijkend naar de (samenstelling van de) staatscommissie, haar eindrapport en het vervolg daarop, valt op dat de staatscommissie met naar Nederlandse begrippen vérstrekkende voorstellen is gekomen, die direct voortvloeien uit een gezaghebbende wetenschappelijke analyse van de op te lossen problemen. In het werk van de staatscommissie domineerde de wetenschappelijke rationaliteit dus boven de politieke rationaliteit. Dat wil niet zeggen dat de politieke rationaliteit geheel ontbrak: bij de precieze vormgeving van haar hervormingsvoorstellen heeft de staatscommissie namelijk wel degelijk rekening gehouden met de politieke haalbaarheid daarvan.

10 Werkgroep versterking functies Tweede Kamer (2021). *Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen* (rapport). Den Haag: Tweede Kamer.

11 VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Coalitieakkoord 2021-2025, p. 2. Geraadpleegd via www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst.

De politieke rationaliteit heeft wellicht en dan waarschijnlijk onbewust ook meegespeeld bij het bepalen van de mate van urgentie die aan de gesignaleerde problemen in het Nederlandse politieke stelsel moest worden toegekend. De staatscommissie achtte een voldoende mate van urgentie zeker aanwezig, maar wilde niet de noodklok luiden. Het Nederlandse stelsel als zodanig en ook het regenererend vermogen daarvan waren immers boven elke twijfel verheven.

Ons lijkt de conclusie echter gewettigd dat, enkele affaires, opzienbarende verkiezingen en een uitermate moeizame kabinetsformatie verder, ons parlementair systeem er inmiddels wezenlijk slechter aan toe is dan de staatscommissie twee jaar geleden meende, en dat dus de urgentie van diepgaande hervorming ervan nu dienovereenkomstig nog groter is.

Hoopgevend is de toegenomen aandacht voor de Nederlandse politieke cultuur. Dat op dit vlak juist ook de Tweede Kamer zelf een groot probleem heeft, werd onlangs nog eens indringend duidelijk gemaakt door het vertrekkende kamerlid van GroenLinks, Bart Snels.¹² Hij noemde de wijze waarop de Kamer zelf functioneert hét grote taboe in het debat over de politieke bestuurscultuur. Op het punt van de politieke cultuur liet ook een oud-lid van de staatscommissie, hoogleraar parlementaire geschiedenis Carla van Baalen, van zich horen. In een persoonlijk getoonzet opinieartikel in *de Volkskrant*, waarin zij eerst de treurige gang van zaken tot dan toe in de kabinetsformatie analyseert, bepleit zij vervolgens een radicale stap naar nieuw leiderschap: Nederland zou in de persoon van Sigrid Kaag eindelijk een vrouwelijke premier moeten krijgen.¹³

Keren we tot slot terug naar de beginvraag in dit essay, dan moet de conclusie luiden dat een gedegen wetenschappelijke analyse voor

12 Witt Wijnen, Ph. de (2021, 15 oktober). Vertrek Bart Snels pijnlijk voor Jesse Klaver. *NRC*.

13 Baalen, C. van (2021, 26 september). Opinie: Rutte zou Kaag een bijzonder voorstel moeten doen om de formatie vlot te trekken. *De Volkskrant*.

voldoende urgentie zorgde om binnen de staatscommissie politiek-inhoudelijke verschillen te kunnen overbruggen. In de politieke follow-up verzandde het gevoel van urgentie aanvankelijk echter weer. De stroom van actuele gebeurtenissen heeft die juist weer aangewakkerd.

Dat laatste leidt tot vooralsnog onbeantwoorde vervolgvragen. Is er überhaupt sprake geweest van spanningen tussen wetenschappelijke en politieke rationaliteit? Of moeten we concluderen dat wetenschappelijke ratio in (zeer) urgente gevallen politici kan bewegen om over hun eigen schaduw heen te stappen? Dan kan het geen kwaad om nog eens te wijzen op de woorden van de voorzitter van de staatscommissie bij de aanbieding van het eindrapport aan de minister van BZK:

‘Ik sluit daarom af met een dringende oproep aan alle betrokkenen haar voorstellen tot cultuur- en gedragsverandering serieus te overwegen en vervolgens tot uitvoering te brengen. Dat geldt voor dit deel van onze aanbevelingen, maar ook voor de meer institutionele aanbevelingen. De geschiedenis geeft weinig reden tot hoop. Ik hoop dat het kabinet en beide kamers erin slagen om over de eigen schaduw heen te springen.’

IV

INSTRUMENTEN VOOR EEN BETERE SAMENWERKING

EXPERIMENTEERWETGEVING

*Middel om kennis te laten doorwerken in wetgeving
en overheidsbeleid*

Rianne Jacobs

In deze bijdrage wordt betoogd dat experimenteerwetgeving behulpzaam kan zijn om kennis te laten doorwerken in wetgeving en overheidsbeleid. Bij de voorbereiding van wetten wordt zeer veel ondernomen om inzicht te krijgen in de maatschappelijke gevolgen van een wetsvoorstel en bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar de enige figuur in de gereedschapskist van de wetgever die gericht is op leren, de experimenteerbepaling, wordt zelden gebruikt omdat het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel in het geding kunnen komen. Met een gedegen inrichting en vormgeving van de experimenten valt aan deze bezwaren tegemoet te komen en dan biedt experimenteerwetgeving naar mijn mening een goede kans voor de wetgever om te leren. De behoefte daaraan is onmiskenbaar en overigens niet typisch Nederlands. De discussie die bij ons wordt gevoerd over experimenteerregelgeving wordt elders eveneens gevoerd.

1 Inleiding

In het voorjaar van 2021 maakte ik een boswandeling met enkele collega's van de VU. In coronatijd ongeveer het enige uitje denkbaar. In een gesprek dat wij hadden over een complex wetgevingstraject verzuchtte een van hen plotseling: 'Hoe werkt dat nou met die wetgever? Hoe leert hij? Hoe komt het dat er zoveel wetenschappelijke kennis is en dat daar helemaal niks mee wordt gedaan?' Ik voelde me aangesproken, want naast mijn dag in de week als bijzonder hoogleraar aan de VU, werk ik vier dagen in de week in de wetgevingspraktijk bij een ministerie. Ik schrijf dus wetteksten. En op de vraag: 'Hoe leert de wetgever?' had ik wel een antwoord, maar ik geneerde me er een beetje voor. Ja, bij de voorbereiding van wetten wordt zeer veel ondernomen om inzicht te krijgen in de maatschappelijke gevolgen van een wetsvoorstel en bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. En ook worden veel wetten voorzien van evaluatiebepalingen, zodat op enig moment wordt onderzocht of een wet wel werkt. Maar verder?

Het enige instrument in de gereedheidskist van de wetgever dat op leren is gericht – de experimenteerbepaling – is onder juristen nu juist omstreden. Ten onrechte volgens mij. Experimenteerbepalingen strekken er, kort gezegd, toe dat voordat een nieuwe juridische regel definitief wordt ingevoerd, proefondervindelijk kan worden vastgesteld of de regel een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Ondanks het gegeven dat veel juristen er niet heel erg warm voor lopen, heeft het fenomeen experimenteerwetgeving de laatste jaren de nodige aandacht gekregen doordat het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III een aantal experimenten aankondigde. In deze bijdrage zal ik betogen dat experimenteerwetgeving behulpzaam kan zijn om kennis te laten doorwerken in wetgeving en overheidsbeleid. Daartoe zal ik eerst ingaan op de vraag wat experimenteerwetgeving is. Vervolgens ga ik in op de verschillende opvattingen over de wenselijkheid ervan. Tot slot beschrijf ik

een aantal recente ontwikkelingen rondom het gebruik van experimenteerwetgeving.¹

2 Wat is experimenteerwetgeving?

Wie een experiment doet, wil nagaan of dat wat hij in theorie verwacht, in de praktijk ook echt gebeurt. Gebeurt het niet, dan klopt de theorie niet en moet deze worden aangepast. Dat nagaan kan op verschillende manieren plaatsvinden: uiteenlopend van het testen van een wetenschappelijke hypothese in een laboratorium tot – niet wetenschappelijk – ‘iets doen en kijken wat er gebeurt’. Sommige experimenten zijn niet zonder meer toegestaan. Alleen als degene die het experiment wil uitvoeren, beschikt over de juiste toestemming (vaak een vergunning) kan het experiment daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij dierproeven en bij medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen.² De wetten die deze wetenschappelijke experimenten met dieren en mensen reguleren, worden door juristen doorgaans echter niet als experimenteerwetgeving beschouwd. Zij beschouwen deze wetten als normale wetten die activiteiten of handelingen reguleren die uitsluitend aanvaardbaar zijn indien daarvoor een vergunning is verleend, al dan niet met nadere verplichtingen waaraan de vergunninghouder zich moet houden. In dit opzicht is er geen verschil met andere wetten die een vergunningplicht regelen, zoals een bouwvergunning of werkvergunning voor buitenlandse werknemers.

Wat verstaan juristen dan wel onder experimenteerwetgeving? Juristen spreken over experimenteerwetgeving als in een wet de mogelijkheid is geschapen om bij een lagere regeling af te wijken van die wet, teneinde proefondervindelijk vast te stellen of die van de

1 In het kader van mijn oratie heb ik onderzoek gedaan naar experimenteerwetgeving. De tekst van deze bijdrage is gedeeltelijk ontleend aan mijn oratie: Jacobs, M.J. (2018). *Experimentele wetgeving*. Deventer: Kluwer.

2 Zie de Wet op de dierproeven en de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen.

wet afwijkende regeling een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.³ Een duidelijk voorbeeld hiervan biedt artikel 186 Wegenverkeerswet 1994. Op grond van dat artikel is het mogelijk om afwijkende regels te stellen ten behoeve van experimenten met bijvoorbeeld verkeerstekens op de weg of de vakbekwaamheidseisen aan bus- of vrachtwagenchauffeurs. Die afwijkende regels mogen maximaal zes jaar gelden. Na afloop van het experiment moet er worden geëvalueerd en als het experiment als geslaagd wordt beschouwd, is het de bedoeling dat de wet vervolgens wordt aangepast.

Op grond van artikel 186 Wegenverkeerswet 1994 zijn de afgelopen jaren twee experimenten gedaan. Het eerste behelsde een experiment waarbij beginnende bestuurders van 17 jaar tot hun 18^e verjaardag alleen auto mochten rijden onder begeleiding van een volwassene die in het bezit was van een rijbewijs.⁴ Het tweede behelsde een experiment waarbij personen die jonger waren dan 21 jaar rijonder-richt konden volgen voor het besturen van een bus of touringcar en ook de theorie- en praktijkexamens vakbekwaamheid konden afleggen.⁵ Bij beide voorbeelden wilde de wetgever de leeftijdsgrens die de wet bevatte, niet direct aanpassen, maar eerst onderzoeken of begeleid rijden bijdraagt aan de verkeersveiligheid van jonge, beginnende bestuurders c.q. of de instroom van jonge chauffeurs wordt vergroot als op jongere leeftijd kan worden begonnen met de opleiding tot touringcarchauffeur. Beide experimenten zijn geëvalueerd en in beide gevallen bleek het doel van het experiment behaald. De Wegenverkeerswet 1994 bevat daarom sinds 15 maart 2018 een regeling over begeleid rijden⁶ en ook de minimumleeftijd voor buschauffeurs is aangepast.⁷

3 Zie Aanwijzing 2.41 in: *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

4 Tijdelijk besluit begeleid rijden (*Stb.* 2011, 454, vervallen per 1 november 2017).

5 Tijdelijk besluit buschauffeurs (*Stb.* 2010, 694, vervallen per 1 januari 2017).

6 Zie art. 111a en 111b Wegenverkeerswet 1994.

7 *Stb.* 2017, 339.

3 Over de wenselijkheid van experimenteerwetgeving verschillen de meningen

Over de wenselijkheid van het inzetten van experimenteerwetgeving lopen de meningen, als gezegd, uiteen. Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is er discussie over en hebben opeenvolgende kabinetten er beleid over gemaakt. Aanvankelijk werd dit beleid per deel-terrein ontwikkeld (te beginnen met onderwijs en sociale zekerheid) en sinds de jaren negentig wordt het onderwerp in meer algemene zin benaderd.⁸ De kern van de benadering is dat er terughoudendheid moet worden betracht met experimenteerwetgeving omdat experimenteerwetgeving in strijd is of kan komen met het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel zou optreden omdat experimenteerbepalingen tot tijdelijke regels zouden leiden, die niet voor alle burgers in gelijke mate gelden. Dit komt inderdaad voor, maar de praktijk leert dat dit niet in alle gevallen waar is. Er hebben de afgelopen jaren diverse experimenteerregelingen gegolden waarbij de tijdelijke regels wel voor alle burgers in gelijke mate golden.⁹ Op het terrein van het onderwijs en bij experimenten met de Participatiewet komt het wel vaak voor dat alleen (enkele) uitvoeringsorganisaties, beroepsbeoefenaren of gemeenten die aan bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen deelnemen. Als leerlingen of burgers ervan op de hoogte zijn dat hun onderwijsinstelling of gemeente deelneemt aan het experiment en zij desgewenst kunnen afzien van deelname of de deelname voor hen geen enkel gevolg heeft, dan hoeft het argument

8 De Raad van State vermoedt dat het vanwege de regeldichtheid geen toeval lijkt dat juist op het gebied van de presterende functie, bijvoorbeeld in het onderwijs en de sociale zekerheid, al lang en veelvuldig geëxperimenteerd wordt. Zie p. 12 van het advies van 6 december 2019 (W01.19.0146/I) over de 11e wijziging van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

9 Dit was bijvoorbeeld het geval bij de al genoemde experimenten met de minimumleeftijd voor touringcarchauffeurs en het begeleid rijden. Ook het experiment met het tijdelijk zelfstandig mogen verrichten van bepaalde medische handelingen door *nurse practitioners* en *physician assistants* kwam niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

dat experimenten in strijd kunnen komen met het gelijkheidsbeginsel naar mijn mening niet in de weg te staan aan experimenteren in een concreet geval.

Ook het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel worden geregeld in stelling gebracht tegen het gebruik van experimenteerwetgeving. Het legaliteitsbeginsel houdt kort gezegd in dat elk overheidshandelen een basis moet vinden in de wet en dat de overheid zich bij haar bevoegdheidsuitoefening houdt aan de wet. Aangezien een experimenteerbepaling het mogelijk maakt om bij lagere regelgeving af te wijken van de wet, levert dit spanning op met het primaat van de wetgever omdat dan niet langer de wetgever de inhoud van regels vaststelt, maar het bestuur. Het is te eenvoudig om te zeggen dat de wetgever 'er zelf bij is' als hij in een wet een artikel opneemt waarin staat dat er bij wijze van experiment van de wet kan worden afgeweken. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel moeten burgers immers hun rechten en plichten jegens de overheid kunnen bepalen. Daartoe moeten wetten duidelijk zijn. Ook moeten ze bestendig en stabiel zijn en moet de burger ervan uit kunnen gaan dat de overheid de wetten toepast, voorspelbaar is en tijdig beslissingen neemt.¹⁰

Bestendigheid en stabiliteit zijn uiteraard belangrijk, maar als de maatschappij verandert, kan het nodig zijn dat regels mee veranderen. Dit argument zou naar mijn mening dan ook evengoed kunnen worden gebruikt om te betogen dat experimenteerbepalingen juist voorkomen dat er onnodig wordt gesleuteld aan bestaande regels. Voorwaarde is wel dat de wet duidelijk genoeg is over datgene waarvan ten behoeve van een experiment mag worden afgeweken én dat de ruimte om af te wijken niet zodanig groot is dat de inhoud en reikwijdte van die wet volledig kunnen worden uitgehold. Bovendien moet het voor de burger die deelneemt aan een experiment (of die ermee wordt geconfronteerd, bijvoorbeeld doordat zijn gemeente

10 Oldenziel, H.A. (1998). *Wetgeving en rechtszekerheid*. Groningen: Kluwer, p. 243-244.

deelneemt aan een experiment) duidelijk zijn welke regels voor hem gelden.

Behalve dat er sinds jaar en dag terughoudendheid met experimenteerwetgeving wordt gepropageerd, wordt er op rijksniveau ook sinds jaar en dag beleid gemaakt over de vormgeving van experimenteerwetgeving. Dit beleid is vastgelegd in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*, die door wetgevingsjuristen en beleidsmakers bij de ministeries in acht dienen te worden genomen.¹¹ Indien experimenteerwetgeving wenselijk wordt geacht, is het de bedoeling dat daarvoor in een grondslag wordt voorzien, waarbij de afwijking van een hogere regeling plaatsvindt op het 'naast-lagere wetgevingsniveau'. Dit betekent dat afwijking van een wet in formele zin plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur. In de hogere regeling moet voorts zijn bepaald wat het oogmerk van het experiment is, wat het bereik van de experimenteerregeling is, van welke onderdelen van de hogere regeling kan worden afgeweken en wat de maximale geldingsduur van de afwijking is. In de lagere regeling, de eigenlijke experimenteerregeling dus, wordt het experiment vervolgens nader vormgegeven. Een voorbeeld van een experimenteerbepaling die op deze wijze is vormgegeven is artikel 83 Participatiewet, dat bepaalt dat 'bij algemene maatregel van bestuur bij wijze van experiment, met het oog op het onderzoeken van mogelijkheden om deze wet met betrekking tot de arbeidsinschakeling en de financiering doeltreffender uit te voeren', gedurende ten hoogste drie jaar kan worden afgeweken van een aantal met name genoemde artikelen van deze wet.

11 Aanwijzing 2.41 en 2.42, Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de minister-raad, van 18 november 1992 (*Stcrt.* 1992, 230), laatstelijk gewijzigd bij Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, 22 december 2017, nr. 3215945 (*Stcrt.* 2017, 69426), houdende vaststelling van de tiende wijziging van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

4 **Recente ontwikkelingen met betrekking tot de vormgeving van experimenteerwetgeving**

In de inleiding schreef ik al dat er de afgelopen jaren veel aandacht is geweest voor het fenomeen experimenteerwetgeving. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III werden maar liefst 24 experimenten en pilots aangekondigd. Hoewel niet voor al deze experimenten nieuwe experimenteerwetgeving nodig was omdat er ook experimenten werden aangekondigd die binnen de bestaande wetgeving al gewoon toegestaan waren, kan wel worden gesteld dat er in vergelijking met vorige regeerakkoorden ongewoon veel experimenten werden aangekondigd. Enkele voorbeelden van experimenten waarvoor nieuwe wetgeving nodig was, zijn de experimenten met het gedoogd tellen van wiet voor recreatief gebruik, experimenten met gerechtelijke procedures en experimenten in het onderwijs. Een groot deel van de aangekondigde experimentenwetgeving is inmiddels gereed. Wat we zien, is dat de vormgeving die in de *Aanwijzingen voor de regelgeving* wordt voorgeschreven, lang niet altijd wordt gevolgd. Daarnaast valt op dat er ook alternatieve manieren worden ingezet om eens een poosje te bekijken hoe nieuwe regels werken. In deze paragraaf zal ik ter illustratie eerst een recent voorbeeld uitwerken waarin de voorgeschreven vormgeving is gevolgd en daarna enkele voorbeelden van alternatieve vormgeving.

Een voorbeeld van klassieke experimenteerwetgeving

Eerst nog even een experimenteerbepaling zoals de *Aanwijzingen voor de regelgeving* die ons wetgevingsjuristen voorschrijven. Om die reden duid ik ze maar aan als ‘klassieke’ of ‘echte’ experimenteerwetgeving. Het betreft het Besluit experiment geregionaliseerde beroepsopleidingen en kwalificaties mbo.¹² De wettelijke grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur is artikel 11a.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het experiment vormt een uitwerking

12 *Stb.* 2019, 2.

van de in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III voorgenomen verkenning naar de ‘responsiviteit van de kwalificatiestructuur en de mate waarin deze ruimte biedt voor innovatie en regionale invulling van het onderwijsprogramma van opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs’.¹³ Het doel ervan is om te onderzoeken of de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt wordt verbeterd als mbo-instellingen in samenwerking met het (regionale) bedrijfsleven een beperkt aantal regionale specialisaties mogen ontwikkelen en op basis hiervan onderwijs te verzorgen. Het experiment loopt op dit moment nog. Het duurt tot 2026.

Alternatieve vormgeving I: De experimenteerwet

Onder het kabinet-Rutte III kwamen diverse wetten tot stand die niet alleen een grondslag voor een experiment inhouden (zoals de hiervoor beschreven ‘klassieke’ variant), maar die tevens het volledige experiment (of de experimenten) reguleren. Voor dit type experimentenwetten wordt gekozen als de voorgenomen experimenten een zodanig ingrijpend karakter hebben, bijvoorbeeld omdat er grondrechten in het spel zijn, waardoor de wetgever er niet mee wil volstaan om te bepalen dat bij lagere regelgeving een experimenteerregeling mag worden vastgesteld. In plaats daarvan kiest hij ervoor om de invulling van het experiment zo veel mogelijk zelf vorm te geven. Vanuit het legaliteitsbeginsel bezien valt dit toe te juichen. Voorbeelden van dergelijke experimenteerwetten zijn: de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming, de Experimentenwet onderwijs, de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging en de Wet experiment gesloten coffeeshopketen.

In zekere zin zijn deze uitvoerige experimenteerwetten te vergelijken met de in paragraaf 2 genoemde voorbeelden van wetten die door juristen doorgaans niet als experimenteerwetgeving worden beschouwd, te weten de Wet op de dierproeven en de Wet

¹³ Stb. 2019, 2, p. 11.

medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen. Ook bij deze laatstgenoemde wetten heeft de wetgever de experimenten uitvoerig gereguleerd. Een duidelijk verschil is nog wel de partij die experimenteert: in het geval van de Wet op de dierproeven en de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen, zijn dat onderzoeksinstellingen en bij de andere wetten is dat de overheid zelf. In mijn oratie merkte ik op dat ik het opvallend vond dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen op grond van de Wet op de dierproeven en de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek (deskundigen) commissies betrokken zijn waarin ook personen zitten die expertise hebben op het gebied van (medische) ethiek, methodologie van wetenschappelijk onderzoek of statistiek, of die de aanvraag beoordelen op bepaalde specifieke aspecten zoals het perspectief van de proefpersoon of het houden van dieren van de soort die wordt gebruikt voor het onderzoek. De op dat moment reeds bestaande experimenteerwetten waarbij de overheid de experimenterende partij is, bevatten geen van alle een regeling over toetsings- of beoordelingscommissies, terwijl daar naar mijn mening bij sommige experimenten wel aanleiding voor kon zijn.¹⁴ Inmiddels kan worden vastgesteld dat de eerste experimenteerwet met een dergelijke commissie een feit is: in artikel 6 van de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging is bepaald dat er een Toetsingscommissie experimenten rechtspleging is. Deze commissie heeft tot taak om te toetsen of voorstellen voor experimenten voldoen aan alle wettelijke eisen.¹⁵

Alternatieve vormgeving II: De gefaseerde inwerkingtreding

Een andere manier om erachter te komen hoe nieuwe regels in de praktijk uitwerken, is door ze een poosje op kleine schaal uit te

¹⁴ Jacobs (2018), p. 32.

¹⁵ Deze commissie adviseert overigens ook over de uitvoering en de evaluatie van het experiment. In de Wet experiment gesloten coffeshopketen is eveneens voorzien in een commissie: de Begeleidings- en evaluatiecommissie gesloten coffeshopketen. Deze commissie heeft tot taak het experiment en de uitvoering van de evaluatie te volgen en daarover verslag te doen aan de ministers (zie art. 11).

proberen. Dat kan bijvoorbeeld door een nieuwe wet gefaseerd in werking te laten treden. Hiervoor is enkele jaren geleden bij de invoering van het digitaal procederen in het civiele recht en in het bestuursrecht gekozen. Deze wet trad eerst in werking voor een beperkt aantal procedures en bij een beperkt aantal rechtbanken, namelijk twee van de elf. Als de regels werkten zoals bedoeld, zou de wet stapsgewijs voor alle procedures bij alle rechtbanken in werking treden.¹⁶

Alternatieve vormgeving III: Een tijdelijke wet die vooruitloopt op de totstandkoming van een nieuwe wet

Recent is in het kader van de modernisering van het *Wetboek van Strafvordering* voor nog weer een andere manier van experimenteren gekozen. Het oude *Wetboek van Strafvordering* uit 1926 wordt over enkele jaren vervangen door een nieuw en gemoderniseerd *Wetboek van Strafvordering*. In dat nieuwe wetboek wil de minister een aantal onderwerpen opnemen waarmee hij eerst praktijkervaring wil opdoen. Om die reden heeft hij een afzonderlijk wetsvoorstel gemaakt, genaamd de Innovatiewet Strafvordering. Deze Innovatiewet bevat zes procedures, bevoegdheden en instrumenten waarmee ‘proefgedraaid’ gaat worden in de strafvordering. Als het proefdraaien naar tevredenheid verloopt, worden de zes onderwerpen opgenomen in het nieuwe *Wetboek van Strafvordering*. Als het niet of niet helemaal naar tevredenheid verloopt, worden de regels aangepast of geschrapt, al naar gelang de uitkomst van de proef. Wetstechnisch is de Innovatiewet Strafvordering geen experimenteerwet, maar een gewone nieuwe wet. Toch is het interessant om te zien dat ook een gewone wet kan worden gebruikt om te kijken hoe nieuwe regels werken. Hier zou men tegenin kunnen brengen dat in feite bij iedere gewone wet die in werking treedt, moet worden afgewacht hoe de regels in de praktijk uitwerken (dus dat iedere nieuwe wet in wezen een experiment is¹⁷), maar belangrijk verschil is hier

16 Zie uitvoeriger: Jacobs (2018), p. 34-36.

17 Noll, P. (1973). *Gesetzgebungslehre*. Reinbeck: Rowohlt, p. 76.

dat de Innovatiewet Strafrecht specifiek wordt gemaakt met het doel om praktijkervaring op te doen vooruitlopend op de opname van de nieuw te regelen instrumenten in een wet die bedoeld is om weer heel lang dienst te kunnen doen.

5 Kan experimenteerwetgeving behulpzaam zijn om kennis te laten doorwerken in wetgeving en overheidsbeleid?

De vraag of experimenteerwetgeving behulpzaam kan zijn om kennis te laten doorwerken in wetgeving en overheidsbeleid kan naar mijn mening zonder meer met ja worden beantwoord. Zowel wanneer een experiment slaagt, als wanneer het niet slaagt, werkt kennis door in wetgeving. Voor het geval het experiment slaagt, is dat het duidelijkst: de regels of instrumenten waarmee is geëxperimenteerd, worden vervolgens immers definitief ingevoerd en aldus is er sprake van doorwerking van kennis via experimenteerwetgeving. Maar ook als een experiment niet slaagt, is er sprake van doorwerking. Die doorwerking leidt er in dat geval toe dat er ten halve wordt gekeerd, in plaats van ten hele gedwaald.

Zoals ik in paragraaf 3 liet zien is er onder juristen geen consensus over de wenselijkheid van experimenteerwetgeving. De behoefte eraan is echter onmiskenbaar, getuige de vele recente voorbeelden waarin experimenteerregelingen zijn gemaakt en de verschillende manieren waarop de wetgever zichzelf de laatste jaren de mogelijkheid heeft verschaft om te kunnen experimenteren of proefdraaien met nieuwe regels. En de behoefte aan experimenteerwetgeving is geen typisch Nederlands verschijnsel; in vele landen bestaat er behoefte aan.¹⁸ Ook de vragen en bedenkingen die wij er in Nederland bij hebben, zijn elders onderwerp van discussie.¹⁹

18 Bijvoorbeeld in België, Duitsland, Zweden, Denemarken, Finland en Canada.

19 Zie bijvoorbeeld: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (2016). *Experiment-wetgeving en regelluwe zones*, advies, p. 29-32. Geraapleegd via www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_experimentwetgeving_ADV_RAP.pdf.

Het is wat mij betreft jammer dat er zo'n grote terughoudendheid bestaat als het gaat over de inzet van experimenteerwetgeving en dat in de discussie vaak uitsluitend aan de 'klassieke' vorm van experimenteerwetgeving wordt gedacht. Naar mijn mening zou er al veel gewonnen zijn als we zouden erkennen dat ook de wetgever in bepaalde gevallen alleen in zijn behoefte aan kennis kan voorzien door te experimenteren. Aan de bezwaren zoals verwoord in paragraaf 3, valt altijd wel een mouw te passen.

Een ander punt waarop winst kan worden behaald is als erkend wordt dat er meer wegen naar Rome leiden wat betreft de vormgeving van experimenten. De 'klassieke' experimenteerbepaling is nu eenmaal niet voor alle gevallen waarin een experimenteerbehoefte bestaat geschikt. Naar mijn mening moet de vraag die de wetgever beantwoord wil zien, of anders gezegd, de kennis waaraan de wetgever behoefte heeft, leidend zijn bij de keuze voor een passende experimenteervorm. Heel praktisch zou ik ervoor willen pleiten dat de verschillende experimenteervormen in de *Aanwijzingen voor de regelgeving* en het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK)²⁰ worden neergelegd en dat wordt aangegeven welke vorm in welk geval passend kan zijn. Bijkomend voordeel van opname in het *Integraal afwegingskader* is dat de discussie over experimenteerwetgeving zich dan niet meer in hoofdzaak tussen juristen afspeelt, maar dat ook beleidsmakers het bredere keuzepalet zien. Zij kunnen daar hun voordeel mee doen.

20 Dat is een 'tool' waarin alle eisen en hulpmiddelen staan voor een goede voorbereiding van beleid en wetgeving. Zie: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (www.kcbr.nl). Voor inspiratie kunnen we kijken naar wat er in het buitenland al voorhanden is op dit gebied. Zo zag in maart 2021 in Duitsland een met geld van het Bundesministerium für Bildung und Forschung opgestelde handleiding het licht: *Regulatory experiments for the reflexive and adaptive governance of innovation. A guide for public administrations.*

DE 3.1CW- WETENSCHAPSTOETS IN DE TWEDE KAMER

*Naar een meer evidence-based beleid in een
nieuwe (politieke) bestuurscultuur*

Joost Sneller & Pieter Duisenberg

In deze bijdrage gaan wij in op de 3.1Cw-wetenschapstoets die wij (samen met oud-Tweede Kamerlid voor GroenLinks Bart Snels, kenniscoördinatoren van de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer, wetenschappers en de liaison Parlement & Wetenschap) op verzoek van de Tweede Kamer ontwikkelden. Wij betogen dat deze toets en de inbreng van wetenschappers goed kunnen passen in een tijd van een voorgenomen nieuwe (politieke) bestuurscultuur met een meer open regeerakkoord. De toets 3.1Cw heeft meerdere handvatten die passen bij een nieuwe politieke bestuurscultuur, zoals het nadenken over ‘(het) wat’: de maatschappelijke opgave, de feitelijke onderbouwing van gekozen beleidsinstrumenten, de gevolgen voor de samenleving en een aanpak van ‘lerend evalueren’ in plaats van ‘afrekenen’. Naast de toets zullen Kamer en wetenschap echter ieder ook andere

veranderingen moeten doorvoeren. De Tweede Kamer kan de kaders van de toets 3.1Cw ook terug laten komen in andere aspecten van het werk, zoals een planningshorizon voorbij vier jaar en het erkennen en waarderen van verschillende rollen voor Kamerleden en slow politics. Wetenschappers moeten van hun zijde ‘de brug oversteken’ door de communicatie aan te passen en zich in te leven in welk handelingsperspectief het Kamerlid nodig heeft op welk moment.

1 Een betere onderbouwing van voorstellen: over het ontstaan en de opzet van artikel 3.1 Cw

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet

Sinds januari 2018 is de nieuwe Comptabiliteitswet (Cw), waarin de regels rondom de Rijksbegroting zijn vastgelegd, van kracht. Het belangrijkste nieuwe element uit deze wet is artikel 3.1:

Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:

- a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
- b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
- c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Dit nieuwe wetsartikel, dat verplicht tot onderbouwing van beleid, sluit naadloos aan op de rijksbrede *Operatie Inzicht in Kwaliteit*, in 2017 gestart door de minister van Financiën, gericht op de verbetering van het evaluatiestelsel van het Rijk.¹ Zonder vooraf de doelstellingen, instrumenten en beoogde doeltreffendheid en doelmatigheid scherp te stellen kan je immers niet zinvol evalueren.

¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 31865, nr. 118.

De afgelopen jaren hebben de Kamerleden Sneller (D66) en Snels (GroenLinks) als rapporteurs namens de Kamer de naleving van dit wetsartikel dan ook nauwgezet gevolgd. Vanuit het besef dat er geen expliciete sanctie op niet-naleving is opgenomen en de overtuiging dat voor dergelijke wettelijke bepalingen het adagium ‘*use it or lose it*’ geldt, hebben zij zich ten doel gesteld de aandacht ervoor bij kabinet en Kamer te vergroten. Daartoe onderzochten zij in 2019 de mate van naleving door het kabinet en de aandacht ervoor vanuit de Kamer gedurende het eerste jaar waarin de wet van kracht was.² De hoofdconclusies uit dit rapport waren als volgt:

Hoewel een groot deel van de aspecten van artikel 3.1 op orde is, is er ook nog veel ruimte voor verbetering, zowel aan de kant van departementen als aan de kant van de Kamer.

In voorstellen is relevante informatie over deze aspecten nog *te weinig vindbaar*, zijn doelstellingen te weinig specifiek geformuleerd, kan de mate waarin instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling veel meer worden toegelicht en moet zowel de onderbouwing van de doelmatigheid als de evaluatieparagraaf meer aandacht krijgen.

Aan de kant van de Kamer moet er meer gevraagd worden naar de onderbouwing van doeltreffendheid en doelmatigheid, evenals naar de wijze van monitoring en evaluatie. Omdat er nog te weinig aandacht is voor artikel 3.1 komt het leerproces gericht op goed beleid nog onvoldoende op gang, terwijl dat hard nodig is. Op het moment dat er in beleidsvoorstellen meer aandacht komt voor aspecten van artikel 3.1 en de Kamer hier ook meer naar gaat vragen, komt het

2 Tweede Kamer (2019). *Onderbouwing van beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren*. Onderzoek door de rapporteurs namens de Tweede Kamer Sneller en Snels, zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D35098&did=2019D35098.

gewenste leerproces op gang. Op deze wijze kan de Kamer de regering controleren en bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van beleid en de overheidsuitgaven.

Uit het onderzoek bleek dus dat Kamerleden onvoldoende gebruikmaken van de mogelijkheid om bewindspersonen aan hun wettelijke verplichting op grond van artikel 3.1 Cw te houden waarmee zij zichzelf onnodig op achterstand zetten bij het uitoefenen van hun eigen controlerende en medewetgevende taken. Als geheugensteun en aansporing ontvingen alle Kamerleden daarom een *Cweditcard*, ter grootte van een bankpas, met daarop de 3.1Cw-wetstekst om altijd bij zich te kunnen dragen.



Ook nam de Kamer een motie aan om de Raad van State te verzoeken in de beleidsanalytische toets die onderdeel is van zijn wetgevingsadviezen, expliciet aandacht te besteden aan de mate waarin een (concept)wetsvoorstel en memorie van toelichting voldoen aan deze vereisten.³ In haar rapport van april 2021 *Inzicht in Kwaliteit. Operatie geslaagd?* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de kwaliteit van de onderbouwing bij veel voorstellen nog steeds tekortschiet.⁴ Bovendien bleek uit evaluatieonderzoek naar het gebruik

3 Motie Sneller c.s. over aandacht van de Raad van State voor artikel 3.1 Comptabiliteitswet in zijn advisering: *Kamerstukken II* 2020/21, 35570, nr. 14.

4 Algemene Rekenkamer (2021). *Inzicht in Kwaliteit. Operatie geslaagd?*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, zie www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/04/21/inzicht-in-kwaliteit.

door Tweede Kamerleden van de bijlage 3.1Cw, dat ook in dat opzicht nog steeds een wereld te winnen is.⁵ Sterker nog, dit onderzoek werd uitgevoerd vóór de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021, waarna een Kamer startte die voor ongeveer de helft uit ‘nieuwe’ leden bestond. Om de nieuwe Kamer in dit opzicht een vliegende start te geven schreven de minister van Financiën en de rapporteurs (elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid) een gezamenlijk overdrachtsdocument: *Reflecties en lessen. Inzicht in Kwaliteit*.⁶

De minister van Financiën heeft begin november 2021 een brief naar de Kamer gestuurd waarin hij aangeeft dat het kabinet zal beginnen met een vast kader onder de titel *Beleidskeuzes uitgelegd*, dat wordt opgenomen in alle beleidsbrieven met financiële gevolgen van meer dan € 20 miljoen in enig jaar.⁷ In dit kader wordt een aantal vaste vragen beantwoord die corresponderen met de onderbouwingsvereisten uit artikel 3.1 Cw. Deze werkwijze geldt sinds 1 november 2021 en volgt op de pilot uit 2020, waarin deze informatie nog in een bijlage bij kabinetsbrieven werd opgenomen. In het geval van een wetsvoorstel wordt de 3.1Cw-onderbouwing onder herkenbare kopjes opgenomen in de memorie van toelichting.

2 De 3.1Cw-wetenschapstoets

Initiatief wetenschapstoets door Tweede Kamer en Parlement & Wetenschap

In 2020 zijn de rapporteurs *Inzicht in Kwaliteit* (Tweede Kamerleden Sneller en Snels) begonnen met hun initiatief in samenwerking met

5 V.E. Pattyn et al. (2021). *Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer. Een onderzoek naar de onderbouwing van beleidsvoorstellen*. Uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën. Den Haag: Ministerie van Financiën, zie <https://hdl.handle.net/1887/3213793>.

6 Tweede Kamer (2021). *Reflecties en lessen. Inzicht in Kwaliteit 2018-2021*. Rapport namens de minister van Financiën en de rapporteurs voor Inzicht in Kwaliteit in de Tweede Kamer.

7 *Kamerstukken II* 2020/21, 31865, nr. 195.

de Vereniging van Universiteiten/Parlement & Wetenschap, om een methode/proces te ontwikkelen waarmee de Kamer de mate waarin aan 3.1Cw-informatievereisten wordt voldaan, kan beoordelen en tegelijk wetenschappers kan laten meekijken naar de onderbouwing van voorstellen aan de hand van wetenschappelijke inzichten. Dit mondde uit in een standaardformulier met drie voorbeelden op basis van aanhangige wetsvoorstellen,⁸ zodat Kamerleden alvast konden zien wat deze toetsmethode precies betekende. De methode werd in september 2020 aangeboden aan toenmalig Kamervoorzitter Khadija Arib.

Het standaardformulier bevat de volgende acht onderdelen:

1. vindbaarheid van 3.1Cw-informatie;
2. maatschappelijke opgave (bedoeling);
3. ingezette beleidsinstrumenten;
4. doeltreffendheid;
5. doelmatigheid;
6. financiële gevolgen voor het Rijk;
7. financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden;
8. evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden.

Na de eerste drie volgden later op verzoek van verschillende Kamercommissies nog eens zes wets- en beleidsvoorstellen.⁹ Alle wetenschapstoetsen zijn te vinden op de website van Parlement & Wetenschap.¹⁰ De teams van iedere keer twee wetenschappers werden bijgestaan door een werkgroep, bestaande uit beleidswetenschappers,

8 Het wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven, het wetsvoorstel Verruiming mogelijkheden verbieden rechtspersonen en het wetsvoorstel Verduidelijking burgerschapopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.

9 Succesievelijk het beleidsvoorstel Gerichte opkoop veehouderijen nabij Natura 2000-gebieden; het wetsvoorstel Betaald ouderschapsverlof; het beleidsvoorstel Verbetertraject kinderopvangtoeslag; het beleidsvoorstel Nationaal Groeifonds; de wijze van monitoring van het klimaatbeleid en het Nationaal Programma Onderwijs.

10 Zie <https://parlementenwetenschap.nl/instrumentarium/wetenschapstoets-van-voor-nomen-beleid>.

een kenniscoördinator, een vertegenwoordiger van Parlement & Wetenschap en communicatiewetenschappers. Naast feitelijke bevindingen en de inbreng van wetenschappelijke inzichten werd ook veel tijd besteed aan de communicatie van bevindingen. De gedachte daarbij was dat het voor een geslaagde wetenschapstoets cruciaal is dat de bevindingen van de wetenschappers zodanig worden geformuleerd dat ze de Kamerleden handelingsperspectief bieden. Dat wil zeggen dat conclusies en constateringën waar mogelijk worden verbonden aan relevante vragen of acties waar Kamerleden instrumenten voor hebben (vragen, interrupties, moties, amendement, enzovoort). Daarnaast wordt veel tijd besteed aan het reduceren van het formulier tot een leesbare (maximaal) vier A4'tjes. Hierdoor is het tijdseffectief voor de Kamerleden en zeker voor diegenen uit kleinere fracties.

Brede welvaart

Het standaardformulier voor de wetenschapstoets blijft in opzet – met het oog op het gebruiksgemak voor de Kamerleden – dichtbij de checklist die het ministerie van Financiën voor zijn collega-ministeries ontwikkelde in het kader van de *Operatie Inzicht in Kwaliteit*, met één belangrijke uitzondering: wetenschappers buigen zich expliciet over de vraag of in het te toetsen voorstel de beleidsdoelen expliciet zijn gekoppeld aan bredewelvaartsdoelen en, in het verlengde daarvan, of concrete indicatoren voor de brede welvaart al dan niet zijn benoemd.

Lerend evalueren

De onderdelen 'maatschappelijke opgave, bedoeling' (2) en 'Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden' (8) geven in de wetenschapstoets in het bijzonder ruimte om de grote transities en maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat om te zetten naar een passende parlementaire behandelwijze. Deze transities zijn zo groot dat ze vaak geen scherp afgebakend doel of tijdbestek

kennen en veel onzekerheden in zich hebben. Uit de toetsen tot dusver blijkt dat de bedoeling van een wetsvoorstel niet eenvoudig is vast te stellen. Zonder dit heldere ‘waarom’ is de basis voor de toekomst van het wetsvoorstel echter wankel. Men moet de *bedoeling* van een (wets)voorstel immers goed voor ogen houden om koersvast te blijven wanneer zaken wellicht anders uitpakken. Even belangrijk is het goed na te denken over de wijze van evalueren. Tussentijdse evaluaties worden bij deze transities steeds belangrijker om goed en tijdig te kunnen bijsturen. Het instrument ‘evaluatie’ moet daarbij geen ‘afrekeninstrument’ zijn, maar een ‘leerinstrument’. Wetenschappers kunnen met de toets 3.1Cw helpen bij het opzetten of beoordelen van de juiste monitoring en evaluatiemethodiek.

Proces wetenschapstoets

1. Voorbereiding wets- of beleidsvoorstel door ministerie en indiening bij de Tweede Kamer.
2. Procedurevergadering verantwoordelijke commissie: bij ingekomen stukken wordt op advies van de commissiestaf aangegeven of een wetenschapstoets op basis van artikel 3.1 Cw al dan niet wenselijk is. Criteria: maatschappelijke impact, financiële impact (> € 20 miljoen), politieke impact. De procedurevergadering bepaalt of het voorstel wordt doorgeleid voor een wetenschapstoets.
3. Uitvoering wetenschapstoets: kenniscoördinator organiseert toets conform vastgestelde methode, op te leveren in maximaal vier weken. De toets wordt uitgevoerd in samenwerking tussen de Dienst Analyse en Onderzoek en Parlement & Wetenschap.
4. De commissie mandateert twee rapporteurs (lid coalitie en lid oppositie) die de procedurevergadering adviseren op basis van de toetsresultaten (beoordeling inhoud en suggesties voor verbetering).
5. De wetenschappers lichten hun bevindingen toe in een technische briefing voor de commissie.

6. Besluit procedurevergadering op basis van de toets, de technische briefing en het advies van de rapporteurs: eventueel aanvullend verzoek aan minister (commissiebrief met antwoord voorafgaand aan behandeling)
7. Vervolg behandeling wets- of beleidsvoorstel, waarbij de wetenschapstoets aanleiding kan zijn voor het indienen van moties en amendementen.

Praktijkvoorbeeld: regeling Opkoop van veehouderijen nabij Natura 2000-gebieden

De vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit besloot een wetenschapstoets te laten uitvoeren over het voorstel van de minister om veehouderijen in de buurt van natuurgebieden op te kopen om zo de stikstofuitstoot te beperken. De eerste stap betrof het vinden van twee wetenschappers van verschillende universiteiten en liefst ook verschillende disciplines. Van belang is ook – zeker in dit geval – dat de wetenschappers geen betrokkenheid hadden bij de totstandkoming van het beleid. Daarna werden de stappen uit het kader hierboven doorlopen. Het resultaat van de wetenschapstoets was dat de bevindingen van de wetenschappers werden gebruikt voor het debat, inspireerden tot moties en zullen worden benut om de voortgang van het beleid te bewaken.¹¹ Ook heeft de minister desgevraagd per brief op de wetenschapstoets gereageerd, met een waardevolle toezegging over het benutten van de adviezen bij de tussentijdse evaluatie van het beleid. De impact van deze wetenschapstoets werd vergroot doordat radioprogramma Argos (VPRO) er aandacht aan besteedde.

11 Het voor opkoop beschikbare bedrag – in totaal € 350 miljoen – wordt in tranches uitgekeerd, uiteraard onder voorbehoud van andere afspraken die door het nieuwe kabinet worden gemaakt.

Evaluatie

De nieuwe toetsmethode, die inmiddels bekend staat als de 3.1Cw-wetenschapstoets (of kortweg: wetenschapstoets), wordt door alle betrokkenen¹² gezien als een waardevol instrument. Ook zijn er verschillende suggesties gedaan voor verbetering. Deze suggesties zijn betrokken bij de (nog uit te rollen) werkwijze voor de toepassing van de wetenschapstoets in de Kamer.

3 Bijdrage 3.1Cw-wetenschapstoets aan een nieuwe politieke (bestuurs)cultuur

In de voorgaande paragrafen hebben we het ontstaan en de werking van artikel 3.1 Cw en de wetenschapstoets toegelicht. Beide kunnen een grote bijdrage leveren aan een nieuwe bestuurscultuur. In verschillende rapporten en artikelen worden immers oproepen en aanbevelingen gedaan tot meer op feiten gebaseerd beleid, meer lange-termijnfocus, meer aandacht voor uitvoering en effect op maatschappelijke sectoren en burgers, meer aandacht voor lerend evalueren, een meer open regeerakkoord met doelen en waarom, zonder het hoe, en tot slot: meer uitoefening van de wetgevende en controlerende taak van de Tweede Kamer. Laat de 3.1Cw-wetenschapstoets hier nu de goede handvatten voor geven en daardoor een grote bijdrage kunnen leveren aan een nieuwe bestuurscultuur. Dan moeten Kamer en wetenschappers elkaar echter ook goed begrijpen.

Handvatten in artikel 3.1 Cw voor een nieuwe bestuurscultuur

De onderdelen van de 3.1Cw-wetenschapstoets sluiten in meerdere opzichten goed aan bij de nieuwe politieke cultuur zoals die breed wordt beoogd. Zij kunnen elkaar versterken. Onderdeel hiervan is de

12 Het gaat hier om, bij een wetenschapstoets betrokken, Kamerleden, wetenschappers, kenniscoördinatoren en medewerkers van Parlement en Wetenschap. Ook zijn de staven van alle commissies schriftelijk bevraagd.

wens om in een meer dualistisch model te werken, waarin de controlerende en medewetgevende taken van de Kamer beter tot hun recht komen.

In lijn met die gedachte passen de elementen ‘maatschappelijke opgave’ (wat is de bedoeling) en ‘doeltreffendheid’ goed bij de op het ‘waarom’ en ‘wat’ gerichte opzet van een regeerakkoord op hoofdlijnen. Vervolgens is er een meer eigenstandige rol van de regering om het onderdeel ‘beleidsinstrumenten’ (het ‘hoe’) in te vullen, en heeft de Kamer meer ruimte om deze op zijn merites te toetsen en te beoordelen of de onderbouwing juist is, en of er iets te zeggen is over de geschiktheid van de gekozen dan wel alternatieve instrumenten (conform toetsvraag 3). Deze opzet laat ook meer ruimte om inzichten met betrekking tot de effecten op maatschappelijke sectoren en derden mee te wegen in de besluitvorming (conform toetsvragen 6 en 7) waarbij ook wordt ingegaan op uitvoeringsconsequenties en sociaalmaatschappelijke gevolgen. Dit creëert ook de gelegenheid om opvolging te geven aan de lessen van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.

De evaluatieaanbevelingen (conform toetsvraag 8) tot slot expliciteren voorafgaand aan het ingaan van het (wets)voorstel al de evaluatieopzet en de daarbij betrokken belanghebbenden. Zo kunnen wetenschappers feiten en denkwijzen inbrengen en handvatten geven voor een lerende politieke cultuur. Deze academische input dwingt Kamerleden om zich te verhouden tot concrete suggesties van een onafhankelijke afzender op dit punt en zich *voordat de wet ingaat* te verdiepen in de vraag hoe en door wie na verloop van tijd zou kunnen worden aangetoond dat voorgesteld beleid wel/niet ‘werkt’ – en zich te committeren aan het antwoord daarop.

Deze zorgvuldige stap-voor-stapbenadering en ruimte om inzichten van wetenschappers serieus mee te laten wegen, kan nog verder worden versterkt door in een vroegere fase van de voorbereiding van nieuwe wetgeving of nieuw beleid een debat over de hoofdlijnen te

voeren. Naarmate deze manier van werken meer vruchten afwerpt – dat wil zeggen: nieuwe, nuttige inzichten voor Kamerleden waar zij wat mee kunnen en uiteindelijk beter beleid alsmede een effectievere en efficiëntere aanwending van inherent schaarse publieke middelen – zal ook de waardering voor de meerwaarde van dualisme hoger worden gewaardeerd.

Elkaar beter begrijpen: van twee zijden op de brug elkaar tegemoet

Onze ervaring is dat wetenschappers en politici van twee zijden gemotiveerd zijn om wetenschappelijke kennis toe te willen passen in beleid en politiek. Toch blijkt de praktijk weerbarstig. Zo concluderen wij uit de evaluatie van de wetenschapstoets dat Kamerleden enthousiast zijn over de compacte en nuttige informatie in de toets, maar dat de toets tegelijkertijd maar in beperkte mate leidt tot een vertaling in bijvoorbeeld een amendement, aanvullende vragen aan de minister, afspraken over evaluaties of het terugsturen van een wetsvoorstel voor nadere onderbouwing. De vraag is enerzijds hoe de politiek de informatie uit de 3.1Cw-wetenschapstoets kan internaliseren in haar wetgevende en controlerende processen en anderzijds hoe de wetenschappers hun informatie zo kunnen aanreiken dat de politici deze hiervoor ook kunnen gebruiken. Zie ook de opmerkingen over het bieden van handelingsperspectieven in het formulier van de wetenschapstoets. Hiervoor doen we de volgende voorstellen:

a. Aansluiting 3.1Cw-toets met andere beleidsbepalende informatiestromen

Artikel 3.1 Cw en de toets hebben betrekking op individuele wetsvoorstellen en beleidsvoorstellen. Deze zijn echter onderdeel van een veel grotere macrocontext: langetermijndoelen, een regeerakkoord, een langetermijnbegrotingskader en een verantwoordingscyclus. Wat ons betreft wordt de aansluiting tussen de 3.1Cw-toets op wetsvoorstelniveau en regeringsbeleid op macroniveau gevonden door de laatste ook meer de ‘taal’ van de toets te laten spreken (lees:

hoofdpijnen van nadere onderbouwing van de maatschappelijke opgaven, doelen in bredewelvaarttermen, gevolgen voor het Rijk en maatschappelijke sectoren, derden en burgers). Een begin kan concreet gemaakt worden door: een regeerakkoord met maatschappelijke opgaven, een langere planningshorizon, in ieder geval tien jaar dus voorbij de vierjaarshorizon van een kabinet, een planning en verantwoording gericht op brede welvaart, een rekenmethodiek die onderscheid maakt tussen investeringen (bijvoorbeeld in R&D) en kostenuitgaven.

b. Cultuur van erkenning en waardering van slow politics

Het is inmiddels een breed gedeeld beeld: politici hebben weinig tijd en veel van de prikkels zijn erop gericht om zichtbaar te zijn en zich op de korte termijn te richten op kleinere, meer behapbare onderwerpen. Hoe maak je het dan aantrekkelijk en praktisch realiseerbaar om Tweede Kamerleden ook op andere wijze prioriteiten in hun werk te laten stellen? Hiervoor gebruiken we de analogie van het ‘erkennen en waarderen’-programma van de universiteiten. De achtergrond van dit programma is dat universiteiten ruimte willen geven aan meer verschillende talenten en activiteiten. Om echt invloed uit te kunnen oefenen dienen universiteiten zich niet alleen te richten op excellent onderzoek maar ook op andere activiteiten zoals onderwijs en valorisatie van kennis in de samenleving. De prikkels van erkennen en waarderen in de wetenschapssystemen en cultuur zijn echter voornamelijk gericht op onderzoek, bijvoorbeeld door het aantal citaties in (top)tijdschriften belangrijk te maken bij promoties of beursaanvragen. Om meer balans en ruimte voor talent te brengen moeten ook andere aspecten van het werk worden erkend en gewaardeerd, bijvoorbeeld onderwijs, valorisatie of leiderschap, met als uitgangspunt dat niet iedereen in alles excellent hoeft te zijn. Het gaat juist om de complementariteit en daarmee een sterkere *teamsience*. In het ‘erkennen en waarderen’-programma van de universiteiten wordt ernaar gestreefd om de cultuur en systeemprikkels te veranderen om deze differentiatie mogelijk te maken.

In de Tweede Kamer zijn voor *slow politics* ook andere competenties nodig. Die moeten dan ook worden erkend en gewaardeerd. Een Kamerlid moet ruimte krijgen om de bij *slow politics* behorende activiteiten uit te oefenen. Zo moet een fractie bijvoorbeeld ruimte geven voor ‘teampolitiek’. Je hebt mediakanonnen, maar je hebt ook wetgevende, controlerende, rapporterende kanonnen nodig in je fractie en op je lijst. En een niveau hoger, op het niveau van de Kamer zal, zeker met negentien verschillende en vele kleine fracties, de complementariteit en teampolitiek de Kamer moeten helpen om haar controlerende en wetgevende taken beter en *slower* – minder hijgerig, bedachtzamer, meer gericht op de lange termijn – uit te voeren. Er is meer ‘team Kamer’ en ‘team vaste Kamercommissie’ nodig. Concreet kan de Kamer hiertoe bijvoorbeeld in haar structuur aanpassingen doorvoeren: zij kan in iedere vaste Kamercommissie een auditcommissie benoemen van een coalitie- en oppositielid voor de controle op de begroting en verantwoording, rapporteurs benoemen voor grote wetgevende en beleidstrajecten, en experts op Kamercommissiesoverkoepelende gebieden bij elkaar brengen, bijvoorbeeld op uitvoering, brede welvaart of evaluatietechnieken. Er moet meer tijd worden uitgetrokken voor wetgevingsoverleggen, beleidsdebatten en technische briefings, vanuit het idee dat dit zorgt voor een zorgvuldiger en diepgaander behandeling van wetgeving en beleid. Een langetermijnkennis- en evaluatieagenda moet een belangrijker rol krijgen. Door dit soort wijzigingen vervolgens vast te leggen in het Reglement van Orde als verplichting voor commissies, veranker je deze werkwijze voor de lange(re) termijn in het DNA van de Kamer. Een bijkomend voordeel kan dan ook zijn dat de commissievoorzitters een duidelijker rol krijgen om uitvoering te geven aan een verbeterde wetgevende en controlerende taak en meer *slow politics*.

Er wordt vaak geadviseerd om de ambtelijke, analytische ondersteuning van de Kamer te verhogen. Dit is op zich een verstandig advies,¹³ maar als de Kamerleden niet zelf hun structuur en cultuur aanpakken om de informatie aan te pakken en te vertalen in hun werk, zal geen enkele aanvullende analyse iets bijdragen aan *fact-based* politiek en meer *evidence-based* beleid. Als de 3.1Cw-informatie tekortschiet, moeten Kamerleden er werk van willen maken, anders is er voor ministeries minder prikkel om het goed te doen. Transparantie maakt immers ook politiek kwetsbaar. De pendant hiervan is dat als de informatie van het ministerie er wel is, dit dus geen informatie moet zijn om af te rekenen, maar informatie voor het goede politieke debat, besluitvorming en lerend evalueren.

Overigens kunnen ook de media bijdragen aan dit nieuwe erkennen en waarderen. Wij kunnen ons voorstellen dat podcasts en andere programma's en berichtgeving deze onderwerpen en *slow politicians* meer voor het voetlicht kunnen brengen. Zie het voorbeeld hierboven met radioprogramma Argos bij de wetenschapstoets 'Opkoop veehouderijen'. Ook een initiatief als politiekeindex.nl is een welkome poging om zichtbaar te maken wat vaak verborgen blijft voor het grotere publiek.

c. Politieke sensitiviteit van wetenschappers

Zoals blijkt uit de evaluatie van de 3.1Cw-toets is er veel te winnen als wetenschappers beter inspelen op de politieke realiteit. De inzet op een korte (maximaal 4 pagina's) wetenschapstoets met aanbevelingen en vragen met een concreet politiek handelingsperspectief, wordt positief gewaardeerd door de Kamerleden. In de pilot van de wetenschapstoets is gebleken dat dit voor wetenschappers een nieuwe communicatiestijl is. Hier ligt een ontwikkelopgave, waarbij ook

13 Zie bijvoorbeeld: Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Ondersteuning Tweede Kamer* (Briefadvies). Den Haag: ROB. Zie www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2021/11/4/verdubbeling-ondersteuning-tweede-kamer-is-hoognodig.

rekening wordt gehouden met de spanning die dit kan geven in relatie tot wetenschappelijke onafhankelijkheid en integriteit. Kortom, een spannend vernieuwend pad van wetenschappers op de brug richting de politiek. Wetenschap en Kamer kunnen hier gezamenlijk bij-scholing op organiseren.

Daar komt nog een tweede les uit de evaluatie bij. De politieke agenda is voor een groot deel gedreven door beleidsagenda's en wetgevings-agenda's vanuit de ministeries, en in toenemende mate ook vanuit Europa. Politici prioriteren vele activiteiten en zijn gebaat bij een inbreng van de wetenschap die goed aansluit op de voor hen relevante agenda. Daarom is coördinatie nodig vanuit de wetenschap zodat een inbreng op het juiste moment kan worden aangeboden en kan aansluiten bij de fase waar de politiek dan in zit, van politieke hoofdlijnen tot beleidsnota en van wetgeving tot uitvoering.

Kortom, we doen meerdere voorstellen om wetenschap en politiek elkaar te laten naderen vanaf de twee zijden van de brug, om daarmee wetenschap en politiek bij elkaar te brengen in een poging om meer *evidence-based* beleid te krijgen in een nieuwe bestuurscultuur. Maar het blijft mensenwerk. *Elkaar kennen* is daarom simpelweg onze laatste aanbeveling. Wetenschappers en politici bij elkaar brengen rond gedeelde maatschappelijke opgaven, beleidsvoorstellen en wetsvoorstellen door middel van een 3.1Cw-toets is een formele structuurwijziging. In informele zin kan dit betekenen dat wetenschappers en politici elkaar als personen gaan *ontmoeten* rond deze thema's. Laten we zo aan het eind van ons stuk maar even wegdromen: netwerken van wetenschappers en politici, ontmoetingen in Nieuwspoort of elders in het land, samen nieuwsgierig zijn naar feiten, naar opgaven en vragen, naar oplossingen, naar wat werkt en niet werkt, in discussiebijeenkomsten, fora op internet of een gezamenlijk netwerk-kennisplein dat voor eenieder open is om mee te doen. Formele en informele *kennisecosystemen voor op feiten gebaseerd beleid (evidence-based policy)* zijn wat ons betreft de toekomst.

4 **Conclusie: de nieuwe ministers aan de slag**

De behoefte is groot om een nieuw begin te maken met een nieuwe werkwijze waarin hetgeen hierboven beschreven is beter tot zijn recht kan komen. De afgelopen jaren zijn hiervoor veel instrumenten en werkwijzen in de steigers gezet. Wij zijn ervan overtuigd dat met deze fundamenteën en met de diepgevoelde wens om het belang van inhoudelijk democratisch debat en beter beleid voorop te zetten, de grond vruchtbaar is om de komende jaren een productieve wisselwerking tussen wetenschap en politiek tot stand te brengen. Een breuk met de vermeende trend van feitenvrije politiek ligt in het verschiet. Zo kunnen we bouwen aan een cultuur waarin wetenschappelijke inzichten in het politieke domein op juiste waarde worden geschat en tot hun recht kunnen komen. Door deze werelden bij elkaar te brengen dragen we bij aan een rijker politiek debat en uiteindelijk beter *evidence-based* beleid. Dat perspectief lijkt ons meer dan de moeite waard om de wetenschapstoets op basis van artikel 3.1 Cw van harte te blijven aanbevelen en promoten. Bij de Kamer, maar ook bij de nieuwe ministersploeg. Wat ons betreft mag bij de ministers op hun eerste werkdag het regeerakkoord bovenop hun leesstapel liggen – maar de volgende bladzijde zijn de acht vragen uit de 3.1Cw-wetenschapstoets.

Aan de slag!

DE ONTWIKKELING VAN EEN RIKSBREDE KENNISAGENDA

*Lessen over transdisciplinaire samenwerking
met beleidsmakers en wetenschappers op basis
van een interdepartementale pilot*

Niels-Ingvar Boer & Agneta Fischer

Een van de uitdagingen van de rijksoverheid is de aanpak van maatschappelijke vraagstukken die zich niet beperken tot de traditionele grenzen van beleidsdomeinen. Het gaat om weerbarstige problemen, ook wel wicked problems genoemd, die in de praktijk van het politieke speelveld zowel interdepartementaal als interbestuurlijk niet eenvoudig zijn te structureren. Zeker niet als de focus ligt op een lange-termijnvisie. Voorbeelden van dergelijke problemen zijn armoede, klimaat, veiligheid en recent de maatschappelijke effecten van de Covid-19-pandemie. Door Covid-19 heeft de online samenleving een enorme versnelling doorgemaakt, met alle kansen en problemen die daarbij zijn ontstaan. Het oplossen van problemen en het benutten van kansen vereist kennisontwikkeling en cocreatie tussen onder andere beleidsmakers van verschillende departementen en tussen beleidsmakers en wetenschappers.

In dit essay blikken we terug op de uitdagingen van transdisciplinaire samenwerking aan de hand van een pilot, waarin chieff science officers en departementale kenniscoördinatoren van tien ministeries de Rijksbrede Kennisagenda Online Samenleving hebben opgesteld. Het doel van deze kennisagenda is om kennisleemtes te expliciteren. Het gaat hierbij om de langetermijneffecten van de online samenleving op de manier waarop mensen wonen, werken, leren en samenleven. De departementen hebben daarbij op verschillende manieren gebruikgemaakt van de kennis en expertise uit verschillende wetenschappelijke disciplines. Op basis van deze pilot formuleren we drie lessen voor transdisciplinaire samenwerking: (1) het belang van het investeren in een duurzaam transdisciplinair kennisecosysteem, (2) een dynamische creatie van bottom-up enthousiasme en top-down inbedding en (3) het financieren van interdepartementaal langetermijnonderzoek.

1 Aanleiding voor de Rijksbrede Kennisagenda Online Samenleving

Langetermijneffecten van een online samenleving

Eind februari 2020 vindt de eerste coronabesmetting in Nederland plaats. Kort daarna volgen de eerste noodmaatregelen vanuit de overheid om het virus te bestrijden en herstelmaatregelen om de negatieve effecten daarvan te beperken. Als gevolg van de coronapandemie en de hierop volgende maatregelen verandert er veel in de samenleving, zowel nationaal als internationaal. Een van de veranderingen betreft de digitalisering die door de pandemie enorm is versneld. Zo werken grote groepen mensen met behulp van *videoconferencing* vanuit huis, krijgen veel docenten, leerlingen en studenten te maken met digitale lesmethoden en online onderwijs, neemt het online winkelen een enorme vlucht en zien we een toename van online criminaliteit. De online samenleving heeft een enorme boost gekregen, zonder dat we precies weten wat hiervan de mogelijke langetermijneffecten zijn. Denk bijvoorbeeld aan de grotere flexibiliteit in de organisatie van werk; een relativering van de fysieke afstand tussen wonen en werken;

veranderende mobiliteit met bijbehorende gevolgen voor het gebruik van weginfrastructuur en openbaar vervoer; een grotere aanspraak op bereikbaarheid; fysieke, mentale en sociale gezondheidsklachten door de toename van schermwerk thuis en de afname van ‘echte’ sociale contacten; het monopolie van Big Tech-bedrijven; kansenongelijkheid tussen mensen die wel en niet beschikken over digitale middelen en vaardigheden; een andere inrichting van de publieke ruimte en de sociale infrastructuur en de vorming van onbereikbare online groepen.

Formuleren van kennisvragen in een rijksbrede kennisagenda

De *chief science officers* en departementale kenniscoördinatoren van tien ministeries raken vrij snel na de corona-uitbraak geïnteresseerd in de langetermijnkansen en -risico's van zo'n online samenleving. Het is evident dat het ontwikkelen van effectief beleid om de risico's te beperken en de kansen te benutten alleen mogelijk is wanneer dit vanuit een interdepartementaal perspectief wordt aangevlogen. Bestaande (monodisciplinaire) kennis vormt daarbij een stukje van de puzzel, maar er is ook nieuwe (transdisciplinaire) kennis nodig die inzicht moet geven in de kernvraag wat de online samenleving op de langere termijn betekent voor de manier waarop mensen wonen, werken, leren en samenleven. Bij het ontwikkelen van nieuwe kennis over meerdere disciplines heen speelt onderzoek niet de enige, maar wel een belangrijke rol.



Al snel ontstond het idee om een rijksbrede kennisagenda op te stellen waarin departementoverstijgende kennisleemtes worden geïdentificeerd. De gedachte is dat op basis van de *wicked problems* van de online samenleving kennisvragen worden geformuleerd, die later worden uitgewerkt in concrete onderzoeksvragen die wetenschappers samen met betrokkenen kunnen gaan beantwoorden. De te verkrijgen antwoorden bieden vervolgens relevante input voor het ontwikkelen van beleid dat is gericht op het oplossen van die *wicked problems*. Een kennisagenda vervult daarmee een cruciale verbindende factor voor en draagt inhoudelijk bij aan de (strategische) agenda's van zowel beleid, uitvoering als onderzoek. Omgekeerd vormen vertegenwoordigers vanuit beleid, onderzoek en praktijk ook een belangrijke bron van input voor een kennisagenda. De initiatiefnemers beperkten zich bij de rijksbrede kennisagenda echter tot het betrekken van beleidsmakers van verschillende ministeries en wetenschappers van planbureaus en kennisinstellingen met verschillende disciplinaire achtergronden.

Ondersteund door ZonMw en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) organiseerden de *chief science officers* rondom elk van de aandachtsgebieden 'wonen en leefomgeving', 'leren en ontwikkelen', 'hybride werken' en 'samen leven' drie kennisateliers van een dagdeel met in totaal meer dan honderd beleidsmakers en wetenschappers. Tijdens deze kennisateliers formuleerden de deelnemers trends, kansen, risico's, opgaven voor de rijksoverheid en kennisvragen. Een deel van de deelnemers heeft bijgedragen aan de verdieping en clustering van de uiteindelijke kennisvragen. Alle deelnemers hebben de gelegenheid gekregen om feedback te geven op de conceptversie van de *Rijksbrede Kennisagenda Online Samenleving*, waarvan de uiteindelijke versie is te vinden op www.rijksbredekennisagenda.nl.

Experimenteren en leren door middel van een interdepartementale pilot

De rijksbrede kennisagenda is tot stand gekomen in de vorm van een interdepartementale pilot. De *chief science officers* en departementale kenniscoördinatoren wilden experimenteren en daarvan leren. Experimenteren is een werkwijze die soms nog richting moet vinden, maar in die zoektocht ruimte kan vinden voor nieuwe werkbare en werkzame praktijken.¹ De uitdaging zat in vijf kenmerken van de pilot. In de eerste plaats ging het om de langetermijneffecten van een complex maatschappelijk vraagstuk. Ten tweede moesten de *wicked problems* worden benaderd vanuit de verbinding tussen verschillende ministeries. Ten derde werkten de *chief science officers* en departementale kenniscoördinatoren voor het eerst samen aan een concreet project; sterker nog, tot voor kort kwamen zij niet periodiek bij elkaar. Ten vierde hadden zij ook zelf het initiatief genomen voor de pilot zonder verzoek of mandaat vanuit de ambtelijke of politieke top. Tot slot zochten zij vanaf de start de samenwerking met wetenschappers vanuit verschillende disciplines.

Dit gehele proces ontvouwde zich op een buitengewoon organische manier: van een klein idee aan de ‘keukentafel’ groeide het geleidelijk uit tot een omvangrijk interdepartementaal en transdisciplinair project. De afbakening en de opzet van het eindproduct werd pas gaandeweg duidelijk, net als wat en wie er voor nodig waren om dat te realiseren. Al met al een spannende onderneming waarin de initiatiefnemers al experimenterend ondervonden wat wel en wat niet werkte op het gebied van transdisciplinaire samenwerking. We presenteren een selectie van de geleerde lessen die hierop betrekking hebben.

1 Schulz, M., Ophoff, P., Huiting, M., Vermaak, H., Scherpenisse, J., Steen, M. van der & Twist, M. van (2020). *Experimenteren en opschalen. Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.

2 **Investeer in een duurzaam transdisciplinair kennisecosysteem**

Het belang van transdisciplinaire samenwerking is evident,² maar de praktijk blijkt tijdens deze interdepartementale pilot weerbarstig. Het was niet altijd eenvoudig om het samenwerkingsproces (institutioneel) vorm en doorwerking te geven. We beschrijven hieronder hoe we om zijn gegaan met drie elementen uit een transdisciplinair kennisecosysteem.

Zorg voor laagdrempelige toegang tot wetenschappers en beleidsmakers

Zowel ministeries als universiteiten kennen een hoge mate van inhoudelijke en organisatorische fragmentatie langs de lijnen van beleidsdossiers en wetenschappelijke disciplines. Rondom een vooraf duidelijk afgebakend onderwerp weten beleidsmakers en wetenschappers elkaar doorgaans redelijk te vinden. Bij het verkennen van langetermijneffecten van complexe maatschappelijke vraagstukken is het vooraf echter niet altijd even duidelijk welke (soort) kennis nodig is. Het aanhaken van academische expertise vanuit verschillende disciplines blijkt dan een stuk lastiger. Er bestaat geen telefoonnummer voor het inschakelen van *de* wetenschap. Omgekeerd is het voor wetenschappers overigens ook niet altijd even duidelijk hoe ze hun kennis en onderzoek goed onder de aandacht kunnen brengen bij beleidsmakers.³ Dat geldt zeker in het geval van transdisciplinaire onderwerpen.

2 Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021). *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek*. Den Haag: AWTI; Faasse, P., Elzakker, I. van & Diederens, P. (2020). *Kennis, kunde, beleidskeuzes*. Den Haag: Rathenau Instituut; Latesteijn, H. van (2017). *Ontwerpeisen voor de relatie tussen kennis en duurzaamheidsbeleid* (WRR-working paper nr. 11). Den Haag: WRR.

3 Red.: zie hierover ook het essay van Katy Hofstede in deze bundel. Het Nederlands Jeugdinstituut ondervond dat zijn kennis over de effecten van coronamaatregelen op de ontwikkeling van de jeugd onvoldoende weerklank vond in politiek Den Haag.

Voor het vinden van relevante deelnemers voor de kennisateliers speelden de *chief science officers* zelf een belangrijke rol. Zij vonden en benaderden de beleidsmakers vanuit het overzicht over de verschillende ministeries en departementale beleidsterreinen. Voor het snel mobiliseren en enthousiasmeren van relevante expertise vanuit de wetenschap speelden de decanen Social Sciences and Humanities (SSH-raad) in eerste instantie een bemiddelende rol, vanwege het publieke aanbod om hun netwerk en expertise in te zetten voor het bestrijden van de coronacrisis. Omdat er naast expertise uit de sociale wetenschappen ook expertise gewenst was vanuit andere disciplines, werden daarnaast netwerken van organisaties zoals ZonMw, NWO, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) ingeschakeld. Kortom, met behulp van verschillende kennismakelaars kregen we de relevante expertisegeraden uiteindelijk goed aan tafel.

Benut de kwaliteiten van alle spelers in het kennisecosysteem

Beleidsmakers, wetenschappers, onderzoekers van planbureaus en kennismakelaars dragen allemaal op een andere manier bij aan het articuleren van kennisbehoeftes en het ontwikkelen en toepassen van kennis. Simpel gezegd houden wetenschappers zich bezig met *kennisvragen*, waarbij zij op zoek gaan naar meer kennis en inzichten in de aard of de kenmerken van een fenomeen. Het stap-voor-stap systematisch onderzoeken en het schrijven van artikelen over de resultaten van dit zoekproces in academische tijdschriften vormen daarin belangrijke elementen. Beleidsmakers zijn meer gericht op *keuzevragen*, waarbij ze op zoek gaan naar ‘goede beleidsopties’ en het monitoren en valideren van ingezet beleid. Daarbij gaat het primair om het *oplossen* van maatschappelijke vraagstukken, in de context van een politieke, normatieve afbakening van het vraagstuk. Planbureaus zijn met onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd onderzoek, met (strategische) beleidsanalyses en als kennismakelaar gericht op het onderbouwen en verbeteren van beleidskeuzes. Meer dan academische wetenschappers zijn zij vertrouwd met de politieke

context. Kennismakelaars vervullen zoals gezegd een belangrijke rol bij het matchen van de vraag naar en het aanbod van uiteenlopende kennis.

Vanuit de overtuiging dat alle genoemde spelers (en ook nog anderen) nodig zijn om maatschappelijke vraagstukken passend te adresseren, hebben de *chief science officers* hen allemaal uitgenodigd voor de verschillende kennisateliers. Daarbij kwam ook de vraag naar voren hoe de verschillende spelers optimaal kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een kennisagenda en hoe de interactie tussen hen kan worden verbeterd. Kunnen universitaire wetenschappers bijvoorbeeld vragen oppakken die niet door planbureaus kunnen worden geadresseerd? Kunnen universitaire wetenschappers ook een bijdrage leveren aan de onderbouwing van bepaald beleid, ondanks het feit dat hun onderzoek hier vaak niet op is gericht? Universitaire wetenschappers (b)lijken meer ruimte te hebben voor een lange-termijnagenda en voor het *reflecteren buiten de bestaande politieke kaders*. Wetenschappelijke kennis hoeft daarbij overigens niet pas na meerjarige onderzoekstrajecten beschikbaar te komen voor beleid, maar kan ook vorm krijgen door het inzetten van wetenschappers in expertpanels, het opstellen van stand-van-zakenpapers van bestaand onderzoek en het uitvoeren van kort(er) cyclisch onderzoek, hetgeen vaak ook al gebeurt voor meer monodisciplinaire vraagstukken.

Investeer proactief in structurele netwerken van onderzoek en beleid

Voor de *wicked problems* van de online samenleving willen we niet alleen samen experimenteren met het *formuleren* van kennisvragen, maar ook met het *beantwoorden* daarvan. Dat vraagt in de context van de interdepartementale pilot om een *duurzaam* transdisciplinair kennisecosysteem dat voortbouwt op bestaande relaties tussen universiteiten, ministeries en planbureaus. Om te kunnen komen tot effectieve(re) samenwerking is het gewenst om elkaar goed te leren kennen en te begrijpen. Daarbij moet er aandacht zijn voor het feit

dat deze groepen elk opereren binnen een ander krachtenveld, met een eigen cultuur, verschillende denkkaders, concepten, belangen en spelregels. Dit vraagt om tijd en veelvuldige gelegenheid om elkaar laagdrempelig te (blijven) ontmoeten. Niet alleen als *chief science officers* en als professoren, maar zeker ook voor beleidsmakers ‘in het veld’ en voor jonge wetenschappers. Daarom stimuleren we beleidsmakers en wetenschappers om zelf te participeren in bestaande netwerken zoals de Nationale Wetenschapsagenda en het missiegedreven topsectorenbeleid. Via dergelijke netwerken kunnen zij cocreëren en raken zij beter op elkaar ingespeeld.

Met de kennisateliers hebben we een eerste stap gezet in het ontwikkelen van een transdisciplinair kennisecosysteem rondom de uitdagingen van een online samenleving. Met behulp van verschillende digitale werkvormen brachten we gedurende langere tijd beleidsmakers en wetenschappers rondom dit vraagstuk bij elkaar. De deelnemers waren uitgenodigd op basis van hun relevante complementaire inhoudelijke expertise en hun netwerk. We gingen er daarbij overigens onbewust en abusievelijk van uit dat een beleidsmaker van een bepaald ministerie of een wetenschapper vanuit een bepaalde discipline ook deels zijn collega's zou representeren en zijn netwerk zou mobiliseren. Het was fijn om te constateren dat de deelnemers niet het gevoel hadden een ‘andere taal’ te spreken of te leven in een ‘andere wereld’. Sterker nog, soms was het tijdens de gesprekken niet eens duidelijk of er een beleidsmaker of een wetenschapper aan het woord was en ervoeren de deelnemers juist kruisbestuiving en wederzijdse inspiratie. Het feit dat we vanaf het begin de maatschappelijke vraagstukken centraal hebben gesteld in plaats van de inhoudelijke achtergronden van de deelnemers kan hier mede toe hebben bijgedragen. We zagen wel dat waar wetenschappers vanuit hun objectieve sfeer van wetenschap vertrouwd zijn met het formuleren van *kennisvragen*, sommige beleidsmakers vanuit de meer normatieve sfeer van beleid soms eerder geneigd waren om *keuzevragen* te formuleren. In deze pilot bleken echter niet zozeer de verschillen tussen beleid en onderzoek ingewikkeld te zijn, maar lag de uitdaging

voor de deelnemers veel meer in het denken over de eigen beleidsdossiers en disciplines heen en in het verder kijken dan het hier en nu. Dat vraagt om bepaalde competenties, waarvan het van tevoren moeilijk is in te schatten of uit te nodigen deelnemers hierover in voldoende mate beschikken.

3 Creëer bottom-up enthousiasme en zoek naar top-down inbedding voor goede implementatiemogelijkheden

Benut inhoudelijke gedrevenheid en geef ruimte om te experimenteren

Het idee van het opstellen van een rijksbrede kennisagenda is door de *chief science officers* zelf vanuit inhoudelijke nieuwsgierigheid en enthousiasme *bottom-up* geïnitieerd. Vanwege het experimentele karakter hiervan en het beperkte budget kozen zij er bewust voor de pilot *low profile* en ‘onder de radar’ uit te voeren. Hun gedrevenheid en het volgen van informele kanalen heeft er waarschijnlijk aan bijgedragen dat de pilot snel van start kon gaan en uiteindelijk tot een concreet product heeft geleid. De context voor de pilot veranderde toen het kabinet het programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19) instelde. Het werd gaandeweg steeds duidelijker dat er raakvlakken waren tussen het reeds lopende traject van de rijksbrede kennisagenda en bepaalde activiteiten van DGSC-19. Ook DGSC-19 beoogde een interdepartementale oriëntatie, richtte zich deels op de lange termijn (wat in zijn geval een aantal maanden vooruit betekent), ook DGSC-19 betrok wetenschappers en had aanvankelijk zelfs het idee om een kennisagenda te gaan maken.

Dit riep de vraag op hoe deze trajecten zich tot elkaar (moesten gaan) verhouden. Samen met DGSC-19 verkenden de *chief science officers* verschillende varianten: (1) de *chief science officers* worden verantwoordelijk voor dat deel van het DGSC-19 programma dat gaat over het benutten van wetenschappelijke en langetermijnkennis, (2) de twee trajecten blijven beide parallel aan elkaar bestaan in de

oorspronkelijke opzet, of (3) het traject van de rijksbrede kennis-agenda stopt omdat de doelen hiervan (lange termijn, interdepartementaal, gebruik wetenschappelijke inzichten) ook door DGSC-19 werden beoogd. Uiteindelijk werd gezamenlijk voor de tweede optie gekozen, waarbij de intentie werd uitgesproken om zoveel mogelijk de samenwerking te zoeken. In de praktijk beperkte dit zich tot het over en weer uitnodigen van mensen voor elkaars bijeenkomsten, het met elkaar afstemmen van te benaderen wetenschappers en beleidsmakers om dubbelingen te voorkomen en het uitwisselen van bepaalde documenten.

Zorg voor voldoende beleidsmatige betrokkenheid en verankering

Terugkijkend is het een juiste beslissing geweest om het traject van de *chief science officers* voort te zetten, zeker als blijkt dat de werkzaamheden van DGSC-19 anders van insteek zijn. Voor de *chief science officers* was het van belang om zich te kunnen richten op de vraagstukken die op de *echt* lange termijn spelen, zonder zich te hoeven beperken tot wat in het hier en nu politiek gewenst dan wel haalbaar was. In dat opzicht staat DGSC-19 dichter bij de dagelijkse politieke dynamiek, inclusief de strakke tijdschema's die daarbij horen. Tegelijkertijd kan ook worden geconstateerd dat – met de wijsheid van achteraf – optie (1) wellicht toch de betere keuze zou zijn geweest. Niet alleen hadden we dan onnodig dubbele werkzaamheden en onduidelijke boodschappen richting alle betrokkenen kunnen voorkomen, ook hadden we dan meer de bottom-up wereld van de wetenschap en de top-down wereld van beleid bij elkaar kunnen brengen. Voor het implementeren van een rijksbrede kennisagenda is uiteindelijk een interdepartementaal mandaat en politieke daadkracht nodig, wat tijdens de experimentele pilot onvoldoende vorm heeft gekregen. Het bewust onder de radar opereren was een goede manier om een groot interdepartementaal traject te initiëren, maar op enig moment is het waarborgen van voldoende politiek en ambtelijk commitment toch essentieel.

4 Faciliteer investeren in interdepartementaal langetermijnonderzoek

Profiteer van cofinanciering binnen bestaande financieringssystematiek

Voor het kunnen (laten) beantwoorden van de kennisvragen uit de *Rijksbrede Kennisagenda Online Samenleving* wordt ingezet op agendering via het synergieprogramma van de *Nationale Wetenschapsagenda* (NWA). Hiermee kunnen middelen van NWO en departementen worden ingezet voor onderzoeksprogrammering op een specifiek maatschappelijk thema. Mede door de inzet van de *chief science officers* kiest NWO binnen het synergieprogramma voor het thema ‘digitale samenleving post Covid-19’. Voor het synergieprogramma wordt ingezet op maximaal € 15 miljoen voor een programma van vier jaar, voor de helft betaald door NWO, met cofinanciering van de betrokken departementen.

In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om deze middelen ook daadwerkelijk te genereren. Zo verschilt de betrokkenheid van de departementen bij de rijksbrede kennisagenda. Dat hangt samen met de relevantie van de kennisvragen voor de eigen beleidsverantwoordelijkheden, maar ook met de verschillende posities die de *chief science officers* en de kenniscoördinatoren in de departementen hebben. Kort gezegd: de inbreng van kennis in de departementale structuren is heel verschillend georganiseerd en dat maakt een gelijkwaardige betrokkenheid lastig te organiseren.

Beperk transactiekosten voor realiseren van cofinanciering

Chief science officers beschikken doorgaans ook niet over een eigen onderzoeksbudget. Bijna zonder uitzondering zijn deze gelden decentraal belegd bij de verschillende beleidsdirecties. Dat betekent dat elke *chief science officer* vervolgens binnen het eigen departement bij *individuele* beleidsdirecties (en soms zelfs afdelingen) op zoek moet

gaan naar stukjes budget. Bij de afweging om financieel bij te dragen kijken beleidsdirecties vervolgens welke vragen uit de rijksbrede kennisagenda voor hun eigen beleidsterrein op de korte termijn relevant zijn en of ze via een aanbesteding niet meer regie kunnen voeren op de beantwoording hiervan. De institutionele financieringsstructuur van de departementen is dus sterk gericht op disciplinaire en beleids-specifieke vragen, en niet op bredere, transdisciplinaire vraagstukken. Het is daarmee niet eenvoudig om te komen tot financiering van langetermijneffecten over departementale beleidsterreinen heen. De transactiekosten om de benodigde cofinanciering vanuit de verschillende departementen bij elkaar te krijgen worden daarmee onevenredig groot.

5 Tot slot

Het zal duidelijk zijn dat de organische totstandkoming van de *Rijksbrede Kennisagenda Online Samenleving* niet vanzelf ging en uiteindelijk veel meer tijd heeft gekost dan aanvankelijk voorzien. Tijd die er eigenlijk onvoldoende was bij de meeste *chief science officers*, aangezien zij niet beschikten over een (uitgebreide) staf die zij voor dit proces konden inzetten. Voldoende inhoudelijke en procesmatige uitvoeringscapaciteit vanuit ZonMw en NWO was cruciaal voor het kunnen opstellen van de rijksbrede kennisagenda. Zo bleek het ook van belang dat zowel beleidsmakers als wetenschappers beschikken over specifieke competenties om daadwerkelijk te kunnen cocreëren, zoals het denken vanuit maatschappelijke vraagstukken, het omgaan met verschillende perspectieven en het inhoudelijk kunnen verbinden. Daarbij bleek de opgave niet zozeer te liggen in het verbinden van beleidsmakers en wetenschappers, maar eerder in het kunnen overbruggen van beleidsdossiers en disciplines vanuit een langetermijnperspectief.

Het is in ieder geval van belang te constateren dat de meeste deelnemers dit initiatief als belangrijk en inspirerend hebben ervaren, niet in de laatste plaats omdat we als samenleving met een groot

probleem werden geconfronteerd. We denken dat er een goede basis is gelegd om deze interdepartementale samenwerking voort te zetten en om samen verder te leren, in de vorm van een transdisciplinair kennisecosysteem. Wij willen ons inzetten om dit systeem duurzaam te ontwikkelen om zo de samenwerking tussen wetenschappers en beleidsmakers verder te intensiveren, zeker als het gaat om de ontwikkeling van kennis voor complexe vraagstukken en het langetermijnbeleid. Want zonder het samen ontwikkelen van kennis groeien deze vraagstukken de organisatie van de overheid steeds vaker boven het hoofd. Wij roepen beleidsmakers van ministeries en wetenschappers op om zich in te zetten voor zo'n overkoepelende benadering en de vertrouwde basis van een beleidsdossier of discipline wat vaker te verlaten.

‘NEE’ LEREN ZEGGEN MET ERASMUS

Voor de waarden van de wetenschap

Ronald van Raak

De waarden van de wetenschap staan onder druk. Academische onderzoekers voelen zich vaker gedwongen om gegevens en resultaten aan te passen aan de eisen van opdrachtgevers, zo bleek in juli 2021 in een nationale enquête (Gopalakrishna et al., 2021). De biecht van deze frauderende wetenschappers past in een bredere discussie over academische waarden, zoals die onder meer aan de Erasmus Universiteit wordt gevoerd. In dit essay probeer ik te verklaren waarom de waarden van de markt en het efficiency-denken de universiteiten zijn gaan overheersen, discussies over waarden lange tijd taboe waren en dit waardendebat nu weer terug is. Daarbij wordt een voorbeeld genomen aan Erasmus, die erg ondernemend was maar ook ‘nee’ durfde te zeggen als zijn onafhankelijkheid in het geding kwam. Een openlijk debat over wetenschappelijke waarden kan onderzoekers hierbij helpen. Een eigen kennisraad kan Tweede Kamerleden helpen de kwaliteit van wetenschappelijke onderzoeken en het gebruik ervan door ministeries goed te beoordelen.

Het lijkt een grap die Desiderius Erasmus uithaalde toen hij zich in 1514 meldde bij de uitgeverij van Johann Froben in Bazel en zich voordeed als de vertegenwoordiger van de beroemde Erasmus, die de persoon zou hebben toevertrouwd om in zijn naam te spreken, voor alles wat geld en uitgaven betrof. Als de uitgever goed keek, zou hij in de bezoeker zelfs de trekken van Erasmus herkennen (Langereis, 2021). Een flauwe grap, maar wel een met een boodschap: naast de ‘ondernemer’ Erasmus die hier voor hem stond was er ook de ‘wetenschapper’. Twee mensen die hetzelfde waren, maar toch niet samenvielen. Als ondernemer was Erasmus bereid tot allerlei concessies; de komische act voor de deur van Froben leidde er in ieder geval toe dat de uitgever bereid was om zijn rekening bij de herberg te betalen. Van de wetenschapper kon de uitgever echter geen concessies verwachten; hier golden andere waarden en die waren voor Erasmus juist niet onderhandelbaar.

1 Biechtende wetenschappers

Je zou denken dat zo’n act ruim vijf eeuwen later niet meer nodig is en de onafhankelijkheid van wetenschappers is verzekerd. De werkelijkheid lijkt echter anders. Hoe anders bleek in juli 2021, in een nationale enquête onder universitaire onderzoekers, waarin meer dan de helft aangaf regelmatig de grenzen op te zoeken van het academisch toelaatbare (Gopalakrishna et al., 2021). Daarbij gaat het om zaken als het niet vastleggen van onderzoeksvragen, het niet controleerbaar maken van de onderzoeksmethode en zelfs het aanpassen van de onderzoeksgegevens. Data die een conclusie niet ondersteunen, worden verdraaid of weggelaten, of niet-bestaande gegevens worden toegevoegd. Als reden voor de wetenschapsfraude noemen deze onderzoekers de externe druk: de eisen die universiteiten stellen om eigen financiering binnen te halen, de toegenomen verplichtingen om te publiceren en vooral de neiging om lucratieve opdrachtgevers tevreden te houden.

De nationale enquête leest als een soort ‘biecht’ en een roep om hulp. De uitkomsten van dit onderzoek onder academische onderzoekers zijn verontrustend, maar de stilte die vervolgens intrad, vond ik nog schokkender. Behalve hier en daar een kort bericht gebeurde er verder weinig. Alsof hier een waarheid werd onthuld die eigenlijk iedereen al kende, of mensen denken dat dit nu eenmaal de manier is waarop de dingen gaan. Onderzoekers lijken wel degelijk geneigd om tegemoet te komen aan de eisen van opdrachtgevers en wetenschappelijke waarden blijken toch onderhandelbaar op het moment dat onderzoekers zich begeven op de kennismarkt en te maken krijgen met de belangen van financiers of van andere betrokkenen vanuit de politiek, het bedrijfsleven of belangenorganisaties. Ongeveer tegelijk met deze enquête naar de integriteit van het onderzoek verscheen in juli 2021 een onderzoek over de intimidatie van wetenschappers.

Academische onderzoekers die zich mengen in het publieke debat kunnen rekenen op bedreigingen en scheldpartijen, zo bleek onder meer uit een enquêteonderzoek door *ScienceGuide* (Digan & Baaren, 2021). Bijna de helft van de deelnemende wetenschappers gaf aan de afgelopen vijf jaar na een publiek optreden te zijn geïntimideerd en ruim de helft zegt om deze reden te hebben afgezien van deelname aan publieke debatten. (Het aantal deelnemers aan deze enquête was wel een stuk lager dan aan het onderzoek naar de academische integriteit.) Intimidatie speelt vooral bij onderwerpen die in de samenleving leiden tot polarisatie, zoals de coronacrisis, discriminatie of de klimaatverandering. De biechten van deze wetenschappers schetsen geen rooskleurig beeld van de positie van onderzoekers en laten zien dat er behoefte is aan discussie over de waarden van de wetenschap. Een debat dat aansluit bij een veel bredere politieke discussie over de rol van waarden.

2 Terugkeer van de waarden

In de Tweede Kamer zitten verschillende mensen met een andere politieke kleur. Ondanks dit onderscheid is in de Haagse bubbel ook

sprake van dominante denkbeelden, die soms zo dwingend zijn dat ze geen onderwerp meer kunnen zijn van discussie. Dat lijkt in ieder geval te gelden voor het vrijemarktdenken dat de Haagse politiek vanaf het midden van de jaren negentig in een greep hield. Binnen deze politieke status quo werden discussies over waarden en normen afgedaan als ouderwets en conservatief, of gezien als iets voor de privé sfeer. De laatste keer dat ik een politicus een poging zag doen tot een waardendiscussie was in 2002 Jan Peter Balkenende, kort nadat hij was aangetreden als minister-president. Dat kwam hem toen te staan op flinke kritiek van andere partijen, vooral uit de hoek van de liberalen. VVD-leider Gerrit Zalm sprak laatdunkend van de ‘tegeltjeswijsheden’ van de premier. Moraliseren was in de politiek lang niet gewenst.

De politieke discussie over normen en waarden werd niet alleen gevoerd vanuit rechts, maar ook door linkse politici. Enkele jaren voor de oproep van Jan Peter Balkenende had Jan Marijnissen zijn boek *Tegenstemmen* gepubliceerd, waarin hij een pleidooi hield voor een socialisme op basis van morele beginselen, in reactie op het vrijemarktdenken dat de paarse kabinetten van Wim Kok was gaan domineren (Marijnissen, 1996). Zoals Balkenende destijds onder vuur werd genomen door de liberalen van de VVD, zo kreeg Marijnissen toen te maken met kritiek vanuit vrijzinnige partijen als D66 en GroenLinks. Twee mensbeelden in de politiek botsten, ongeacht of politici zichzelf nu zagen als ‘rechts’ of ‘links’. Politici die uitgingen van het autonome individu zagen discussies over waarden als een bedreiging van de individuele vrijheid. Partijen die meer nadruk legden op het belang van gemeenschappen merkten hoe gebrek aan gedeelde waarden de gemeenschapszin uitholde.

‘We lijken in een waarden crisis te verkeren, die onze democratie heeft geïnfecteerd’, zo stelt Markus Gabriel in zijn boek *Morele vooruitgang in duistere tijden* (2021), waarin deze Duitse filosoof zich erover beklaagt dat waarden zo lang zijn weggerelativeerd. Door neo-liberalen die waarden zien als een privé zaak, of identiteitsdenkers

die ethische principes verbinden met de persoon. Nog erger zijn in Gabriels ogen postmodernisten die het bestaan van universele waarden ontkennen. Dit is een interessante oefening in het denken, maar kan volgens deze filosoof maatschappelijk grote gevolgen hebben. Als bijvoorbeeld geen discussie meer plaatsvindt over de academische waarden worden onderzoekers kwetsbaar en gaan andere belangen het onderzoek domineren. Als universiteiten niet meer zelf hun waarden formuleren wordt hun waarde bepaald door anderen. Dan krijgen de commerciële belangen van de markt en de efficiency-normen van de overheid al snel de overhand.

3 Waarden zijn meer dan wensen

‘Vleierij is de stroop en de kruiperij van alle menselijk verkeer’, zo liet Erasmus de dwaasheid verkondigen in *Lof der Zotheid* (Erasmus, 2001, p. 69). Als je de vele brieven leest die de gevierde filosoof gedurende zijn leven schreef naar machtige en invloedrijke vrienden, bekruipt je een gevoel van plaatsvervangende schaamte. Zelfs gemeten naar de vleierige omgangsvormen van zijn tijd doet het ongegeneerde bedelen om geld en steun soms pijnlijk aan. De beroemde portretten van Erasmus (zoals onder andere gemaakt door Hans Holbein) lijken door de filosoof bewust te zijn verspreid en ingezet om zijn bekendheid te vergroten. Marketing was Erasmus dus niet vreemd, maar daarbij was hij zich bewust van zijn waarde. Die zat vooral in zijn eigen integriteit en zijn onafhankelijkheid, zaken die Erasmus altijd ferm verdedigde. Tegenover uitgever Froben (zoals we zagen) maar ook tegen vorsten en pausen die hem voor hun belangen probeerden te winnen (Geurts, 2017, p. 234-238).

Dat de Erasmus Universiteit bij haar oprichting in 1973 de naam koos van deze filosoof is goed te begrijpen. Niet alleen omdat Erasmus zichzelf ‘van Rotterdam’ noemde, maar ook vanwege de markterichtheid van de universiteit die voortkwam uit onder meer de Nederlandse Economische Hogeschool, die weer was opgericht door de havenbaronnen en ondernemers van Rotterdam. Een instituut

waar ook de beroemde econometrist Jan Tinbergen actief was, een van de grondleggers van de planbureaus die in ons land hebben geleid tot een unieke combinatie van wetenschap en politiek (Dekker, 2021, p. 248-252). Deze gerichtheid naar buiten die de ‘Erasmus’ van oudsher heeft gekenmerkt, zou kunnen verklaren waarom men zich hier bijzonder bewust is van het belang om academische waarden te beschermen. In ieder geval is op deze universiteit een discussie gestart over de waarden van de universiteit, waaraan ik als hoogleraar ‘Erasmiaanse waarden’ een bijdrage mag leveren.

Waarden zijn meer dan wensen. Academische waarden zijn geen beloften of goede voornemens; ze zijn ook geen *mission statement* of *management tool*, maar beginselen die vooral zichtbaar worden wanneer ze in de knel komen, op het moment dat de academische praktijken die we vanzelfsprekend achten, worden uitgedaagd. Dat is ook het belang van de genoemde ‘biechten’ in de enquêtes naar de vrijheid en de integriteit van het academische onderzoek. Daarbij is het onderscheid dat Erasmus maakte tussen zijn positie als ‘ondernemer’ en als ‘wetenschapper’ onverminderd belangrijk. Als academische onderzoekers maatschappelijk relevant onderzoek willen doen moeten zij de kennismarkt op. Daardoor zullen zij ook betrokken worden in publieke debatten; dat is een gevolg van dat relevant zijn. Academische waarden zouden onderzoekers moeten beschermen tegen ongewenste beïnvloeding. Die waarden zijn geen zaak van individuen maar van de academische gemeenschap.

4 De waarden van de wetenschap

‘Wie heeft zulke goede ogen dat ze die niet helemaal vol zand strooien?’ In *Lof der Zotheid* laat Erasmus zijn woordvoerder de dwaasheid van elke machthebber op de korrel nemen, maar geen enkele groep mensen krijgt zozeer de wind van voren als de dogmatische theologen van zijn tijd (Erasmus, 2001, p. 83-90). Want die ‘lopen over van net bedachte termen en eigenaardige woorden’, waardoor ze ‘zo brabbelen dat alleen een brabbelaar ze kan begrijpen en dat dan “diepgang”

noemen'. Erasmus was een theoloog die zich verzette tegen het dominante denken in zijn tijd: de scholastieke methode van redeneren die toen het gangbare denkmodel aan de universiteiten was. Ik zou iedereen willen waarschuwen voor het trekken van historische parallellen, omdat verschillende tijden zich niet laten vergelijken. Toch denk ik dat als Erasmus nu zijn lof der zothed zou mogen afsteken, hij in de consultants een goed alternatief zou vinden voor de theologen.

Als Tweede Kamerlid heb ik er veel mee te maken gehad, al die beleidsonderzoeken uitgevoerd door consultancybureaus. Die niet zelden tegelijk advies gaven over het beleid, hun hand hadden in de uitvoering van dat beleid en in de controle van datzelfde beleid. Een alomtegenwoordige groep van mensen die zich bedienen van een eigen taalgebruik en eigen denkmodellen. Dit is de wereld van de *new public managers* die de laatste decennia de uitvoerders zijn geworden van het dominante marktdenken, waarin de commerciële belangen van de markt en de efficiëncynormen van de overheid de overhand hebben gekregen. Een denken dat volgens Roel Kuiper, oud-senator voor de ChristenUnie, heeft geleid tot een nadruk op economisch systeemdenken en verwaarlozing van de leefwereld van mensen. Een strijd tussen 'schurende logica's' die ontstaat als de logica van de markt andere domeinen gaat overheersen en het eigenbelang het publieke belang bedreigt (Kuiper, 2014, p. 80).

Dat waarden onder druk staan, is niet alleen een verlies, maar ook een kans om onszelf bij de tijd te brengen. Dat geldt zeker voor de waarden van de wetenschap. De discussies over de academische waarden zijn geen vorm van moraliseren, maar een manier om na te denken over de redenen van bestaan van de universiteiten. Het debat over de onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek moet ook door academische gemeenschappen als geheel worden gevoerd, omdat die hun eigen waarden moeten formuleren. Dit helpt bovendien individuele onderzoekers om zich beter te weren tegen de invloed van belanghebbenden uit het bedrijfsleven, van lobbyisten en uit de politiek. Wij zijn geen Erasmus en niet altijd in staat om 'nee'

te zeggen. Helderheid over academische waarden helpt academische onderzoekers om het onderscheid te bewaren wanneer zij zich als ‘ondernemer’ begeven op de markt, waar hun onafhankelijkheid nooit onderwerp mag zijn van onderhandeling.

5 Een raad voor de Tweede Kamer

De ‘biecht’ van de academische onderzoekers kwam voor mij niet helemaal als een verrassing. In de jaren dat ik Tweede Kamerlid was, heb ik gezien hoe onderzoeken werden gepresenteerd. Hoe de uitkomsten van een onderzoek werden afgezwakt of bijgekleurd in de samenvatting en in de brieven van het kabinet aan de Kamer. Daar kwam een minister gemakkelijk mee weg, omdat Kamerleden maar zelden de tijd hebben om een onderzoek helemaal te lezen. Onderhandelingen over vraagstelling en methode van onderzoek zijn nog gemakkelijker als dit wordt gedaan door een van de vele consultancybureaus die door ministeries graag worden ingehuurd. Helemaal eenvoudig is dit bij kennisinstituten van ministeries zelf, zoals we bijvoorbeeld zagen in de affaire bij het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, waarbij onder meer bleek dat politieke sturing plaatsvond in het onderzoek en ook gegevens werden aangepast.

We hebben allerlei gedragscodes, onder meer de Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (van 2018) van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). Overheden en overheidsorganisaties zijn graag bereid om dit soort *codes of conduct* te onderschrijven, maar deze goede voornemens leiden zelden tot een beter gedrag zolang het loont om onderzoek aan te passen en conclusies te beïnvloeden. Verandering vindt pas echt plaats als de nadelen van bepaald gedrag groter worden dan de voordelen; in dit geval als de imagoschade van een organisatie erger is dan het politieke gewin. Dat kan door ‘nee’ te zeggen en beïnvloeding aan te klagen en openbaar te maken. Dit is niet alleen een zaak van onderzoekers, maar moet door universiteiten worden gedaan, die de hoeders zijn

van deze waarden. Het debat over de waarden van de wetenschap kan zich echter niet beperken tot universiteiten, maar moet ook in de politiek worden gevoerd.

Hier lijkt mij ook een rol weggelegd voor de Tweede Kamer, als die onderzoeken krijgt toegestuurd. Kamerleden zouden vaker moeten ingrijpen op het moment dat zij menen dat de integriteit en onafhankelijkheid van deze onderzoeken in het geding is. Uit ervaring weet ik hoe moeilijk dat is, omdat Kamerleden niet de tijd en de kennis hebben om zelf de kwaliteit van onderzoeken goed te kunnen beoordelen. Daarvoor kan het parlement echter de hulp inroepen van wetenschappers, bijvoorbeeld in een eigen kennisraad die het parlement specifiek zou kunnen adviseren of onderzoek op een onafhankelijke manier is uitgevoerd en welke invloed er is geweest van opdrachtgevers of andere belanghebbenden. Deze kennisraad kan kritisch kijken naar onderzoeksvragen, naar onderzoeksmethoden en naar de verslaglegging, zaken die ook werden genoemd in de nationale enquête onder onderzoekers. Zo'n toets kan preventief dwingelandij voorkomen en ook de Tweede Kamer helpen om 'nee' te zeggen.

Literatuur

- Balkenende, J.P. (2002). *Anders en beter. Pleidooi voor een andere aanpak in de politiek vanuit een christen-democratische visie op de samenleving, overheid en politiek*. Soesterberg: Uitgeverij Aspekt.
- Dekker, E. (2021). *Jan Tinbergen. Een econoom op zoek naar vrede*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Digan, K. & Baaren, E. (2021). Wetenschappers zwichten voor intimidatie, op: *ScienceGuide*, via www.scienceguide.nl/2021/07/wetenschappers-zwichten-voor-intimidatie.
- Erasmus, D. (2001). *Lof der Zotheid* (1511) (vertaling en bewerking door Harm-Jan van Dam). Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Genneep.

- Gabriel, M. (2021). *Morele vooruitgang in duistere tijden. Universele waarden voor de 21^{ste} eeuw*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Geurts, T. (2017). *De Nederlandse paus. Adrianus van Utrecht, 1459-1523*. Amsterdam: Balans.
- Gopalakrishna, G., et al. (2021). *Prevalence of questionable research practices, research misconduct and their potential explanatory factors: a survey among academic researchers in The Netherlands*, via <https://osf.io/preprints/metaarxiv/vk9yt>.
- Kuiper, R. (2014). *De terugkeer van het algemeen belang. Privatiseringsverdriet en de toekomst van Nederland*. Amsterdam: Van Genneep.
- Langereis, S. (2021). *Erasmus: dwarsdenker. Een biografie*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Marijnissen, J. (1996). *Tegenstemmen. Een Rood antwoord op Paars*. Amsterdam: Veen.

DEMOCRATISEER DE EXPERTOCRATIE

*De rol van experts en leken bij drie vormen van
deliberatieve democratie*

Elsa Körner, Jeroen de Ridder & Jasper Zuure

De rol van experts en leken in de democratie staat momenteel ter discussie. Waar sommigen een expertocratie vrezen waarin leken of ‘gewone’ burgers geen stem meer hebben, zijn anderen bang voor beleid dat onvoldoende is gebaseerd op feiten, kennis en wetenschap. In dit essay betogen wij echter dat het betrekken van experts niet ten koste hoeft te gaan van de betrokkenheid van andere burgers. Sterker nog: hun bijdrages kunnen elkaar versterken als we de expertocratie democratiseren. Hiervoor kunnen politici en beleidsmakers gebruiken van verschillende vormen van deliberatieve democratie.

1 Inleiding

Tijdens de coronacrisis adviseren allerlei wetenschappelijke experts de politiek, zoals onderzoekers van het *Outbreak Management Team* (OMT), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

en verschillende universiteiten. Hierdoor is de rol van experts in de politiek, en de invloed die zij uitoefenen op politieke besluiten, extra onder de aandacht gekomen. Er zitten duidelijk positieve kanten aan die rol: experts kunnen actuele feitenkennis leveren om beleidsopties te ontwikkelen en ingezet beleid kritisch volgen en toetsen. Experts kunnen zo de inhoudelijke kwaliteit van politieke besluiten vergroten. Sommigen pleiten er daarom voor om ook een OMT op te richten voor het klimaat.⁴

Maar er zijn ook schaduwzijden. Een al te zware rol voor experts in de politiek kan leiden tot een *expertocratie* waarin de macht bij experts ligt en andere burgers niet of nauwelijks meer iets te zeggen hebben en hun stem verloren gaat. Dan kalft het draagvlak en de legitimiteit van politieke besluiten af. Bovendien zijn experts ook net mensen: ze doen soms stevige ongefundeerde uitspraken buiten hun expertisegebied.⁵

Idealiter kunnen experts en leken allebei de politiek adviseren en ter verantwoording roepen. Dat is voor zowel de kwaliteit van besluitvorming als voor het draagvlak en de legitimiteit van besluiten goed. Het kan de democratie zelfs versterken. In dit essay gaan we daarom op zoek naar manieren waarop politici en beleidsmakers experts en leken kunnen betrekken bij politieke besluitvorming. We gaan daarvoor te rade bij de politieke filosofie en kennisleer. Eerst gaan we nog iets dieper in op de vraag waarom zulke brede betrokkenheid wenselijk zou zijn vanuit het normatieve ideaal van deliberatieve democratie, daarna analyseren we het onderscheid tussen experts en leken en vervolgens introduceren en evalueren we drie concrete werkvormen waarin experts en leken politiek kunnen participeren: consultaties, dialogen en fora.

4 Renes, R.J. & Zuure, J. (2020, 17 december). Richt ook voor het klimaat een OMT op. *NRC*.

5 Vinkers, C., Ridder, J. de & Tijdink, J. (2020, 1 april). Help! Verlos ons van deze opiniedemie. *De Volkskrant*.

2 **Het ideaal van deliberatieve democratie**

Je kunt politieke besluiten op ten minste twee manieren beoordelen: op hun inhoudelijke kwaliteit – zijn ze goed onderbouwd, effectief, efficiënt, in lijn met de relevante feiten? – en op hun draagvlak – kunnen ze rekenen op brede steun, voldeed het besluitvormingsproces aan eisen van zorgvuldigheid, transparantie, inspraak enzovoort?

Beide factoren zijn relevant voor de legitimiteit van een besluit: breed gedragen maar onzinnig beleid is net zo problematisch als piekfijn onderbouwd beleid dat op grote weerstand stuit. Helaas lijken de twee factoren op het eerste oog in verschillende richtingen te wijzen. Meer inhoudelijke kwaliteit vraagt om een zwaardere rol voor experts in de politiek. Meer draagvlak vereist juist brede en diverse input van burgers en belanghebbenden, ongeacht hun kennis en achtergrond.

Het ideaal van deliberatieve democratie, dat de afgelopen decennia in de politieke filosofie en democratische theorie aan populariteit gewonnen heeft, sluit in eerste instantie het beste aan bij de eis van draagvlak. Deliberatieve democraten stellen dat democratie de beste regeervorm is en dat deze het best vorm kan krijgen door middel van deliberatie: een proces waarin burgers informatie en argumenten uitwisselen om te komen tot politieke besluiten, liefst via consensus.

De kwaliteit van deliberatie kun je beoordelen aan de hand van drie criteria: openheid, inclusiviteit (of representativiteit) en gezamenlijke besluitvorming. Openheid staat voor de mate waarin burgers toegang hebben tot het proces van deliberatie. Inclusiviteit zegt in hoeverre verschillende groepen burgers aanwezig of vertegenwoordigd zijn. En gezamenlijke besluitvorming duidt op de mate van invloed en controle die burgers hebben op de uitkomst van het proces.

Deels is de opkomst van het deliberatieve ideaal te verklaren uit kritiek op het functioneren van electorale democratieën. Die zouden last

hebben van het democratisch vermoeidheidssyndroom,⁶ getuige de beperkte opkomst bij verschillende verkiezingen en de teruglopende ledenaantallen van politieke partijen. Daarnaast zouden electorale democratieën vatbaar zijn voor populisme, de lobby van grote bedrijven en corruptie. Verder zouden kiezers zich tijdens verkiezingen te veel laten leiden door vluchtige emoties, desinformatie en de waan van de dag. En tot slot, voor dit essay niet onbelangrijk, zouden electorale democratieën vooral ‘diplomademocratieën’⁷ zijn die de ‘tiran-
nie van verdienste’⁸ faciliteren en de belangen van hoogopgeleiden beter behartigen dan die van laagopgeleiden.

Deliberatieve vormen kunnen tegenwicht bieden aan de geschetste problemen doordat zij burgers uitnodigen om te reflecteren op politieke vraagstukken, samen met andere deelnemers informatie en argumenten uit te wisselen en tot creatieve oplossingen te komen voor politieke vraagstukken. Zo ontstaat een publieke sfeer waarin door middel van publiek debat politieke besluiten worden genomen en burgers een cruciale rol spelen bij de besluitvorming. Vormen van deliberatieve democratie kunnen zo een goede aanvulling zijn op zuiver electorale democratieën, of zelfs een alternatief.⁹

Voorstanders van de deliberatieve democratie wezen in eerste instantie op de voordelen ervan voor het draagvlak van politieke besluiten. Maar de laatste jaren gaan er ook stemmen op dat open, inclusieve en invloedrijke deliberatie de inhoudelijke kwaliteit van besluiten kan versterken.¹⁰ Deliberatie waarin niet slechts experts maar ook leken volop meedoen en invloed uitoefenen zou tot inhoudelijk betere

6 Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

7 Bovens, M. & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.

8 Sandel, M.J. (2021). *De tirannie van verdienste. Over de toekomst van de democratie*. Utrecht: Ten Have.

9 Van Reybrouck (2013); Landemore, H. (2020). *Open democracy*. Princeton: Princeton University Press.

10 Landemore, H. (2017). *Democratic reason*. Princeton: Princeton University Press.

uitkomsten leiden. Om dat te begrijpen moeten we eerst het verschil tussen experts en leken heroverwegen.

3 Experts en leken

Wat is eigenlijk het verschil tussen experts en leken? In de kennisleer en wetenschapsfilosofie vind je twee soorten antwoorden: het ene inhoudelijk, het andere functioneel.¹¹

Het inhoudelijke antwoord zegt dat specialistische kennis, knowhow of praktijkervaring iemand tot een expert maken. Experts zijn mensen die ergens veel van weten omdat ze er grondig voor opgeleid zijn, onderzoek naar doen, veel ervaring mee hebben of op een andere manier aan veel kennis over een onderwerp, vakgebied of vaardigheid zijn gekomen. Een leek is dan iemand die deze specialistische kennis niet heeft. Marion Koopmans is volgens deze benadering een expert op het gebied van virussen en infectieziekten, omdat ze diergeneeskunde heeft gestudeerd en al haar hele wetenschappelijke carrière virussen onderzoekt. Evenzo is een elektricien een expert wat betreft stroom, verlichting, bedrading en andere zaken die met elektriciteit te maken hebben, op basis van opleiding en ervaring.

De functionele benadering daarentegen zegt dat iemands sociale status en rol bepaalt of hij of zij een expert is. Een bepaalde functie bekleden in een organisatie, een adviserende rol hebben in besluitvormingsprocessen, in het bezit zijn van relevante *credentials* zoals opleiding, training, of inschrijving in een register. Simpel gezegd: om een expert te zijn moet je als expert gezien en behandeld worden. Dat sluit inhoudelijke kennis en ervaring niet uit, maar dat is in deze benadering niet het bepalende. Leken zijn in deze benadering mensen die niet zo'n sociale rol vervullen.

11 Goldman, A.I. (2018). Expertise. *Topoi*, 37 (1), 3-10.

De waarheid zou wel eens in het midden kunnen liggen. Als je beide benaderingen combineert, is een expert iemand die een bepaalde rol of functie heeft én relevante inhoudelijke kennis en ervaring bezit. Als alles goed gaat, vallen de benaderingen samen en heeft iemand een expert-rol vanwege haar of zijn kennis en ervaring. Maar het kan ook misgaan. Daar duidde waarschijnlijk de beruchte uitspraak van de Brexiteer Michael Gove op dat *'the people of this country have had enough of experts'*. Het valt nogal eens tegen met de inhoudelijke expertise van de mensen die de sociale rol van experts vervulden.

Voor dit essay vertrekken we bij de inhoudelijke typering van experts. We zullen echter laten zien dat die een relativering met zich meebrengt die voor ons onderwerp interessant is, omdat die uiteindelijk leidt tot de conclusie dat ook 'leken' op bepaalde gebieden experts kunnen zijn. En dat pleit ervoor om ook hun een expert-rol te geven in deliberatie over politieke besluiten.

Inhoudelijke expertise heeft altijd betrekking op een onderwerp, vakgebied, of vaardigheid. Een expert op gebied A (bijvoorbeeld epidemiologie) is dan iemand die veel weet van A ten opzichte van de mensen om hem heen. Maar dat iemand een A-expert is, maakt hem nog geen expert over gebieden B (zoals economie), C (denk aan psychologie) enzovoort. Niemand is een expert op alle gebieden.

Vaak gebruiken we het woord expertise alleen voor specialistische en vaktechnische kennis en vaardigheden waarvoor je een veeleisende opleiding of loopbaan achter de rug moet hebben. Maar je kunt het ook breder opvatten. Als het criterium voor expertise 'veel kennis bezitten is', volgt dat ieder mens expert is op het gebied van zijn eigen denk- en leefwereld. Niemand weet immers beter hoe het is om jouw leven te leiden dan jijzelf!

Hierop voortbordurend kunnen gewone burgers die geen officiële sociale rol als expert hebben dus (inhoudelijk) expert zijn wat betreft hun eigen leven of de leefomstandigheden, verlangens en zorgen van

hun gemeenschap.¹² Ook kunnen burgers een expertise ontwikkelen vanuit hun (praktische) ervaring, zoals professionele kennis, lokale kennis of kennis van een specifiek onderwerp waarmee zij zich bezighouden.¹³ Het onderscheid tussen experts en leken is niet absoluut. Wie een inhoudelijke expert is, hangt af van de vraag die aan de orde is en van de context.

Zo komen we terug bij de rol van leken en experts in democratische deliberatie. Veel politieke vraagstukken zijn complex. Om adequate oplossingen en beleid te ontwerpen is enerzijds specialistische wetenschappelijke of vaktechnische kennis nodig, vaak ook nog eens over verschillende onderwerpen, en anderzijds kennis over de leef- en denkwereld van alle betrokkenen. Die verschillende soorten kennis en ervaring moeten bovendien afgewogen en geïntegreerd worden.

Een succesvolle vaccinatiecampagne vereist bijvoorbeeld niet alleen specialistische biomedische kennis over de werking en effectiviteit van vaccins, grootschalige logistieke expertise en gedragswetenschappelijke kennis over overtuigende communicatie en gedragsbeïnvloeding, maar ook 'lokale' kennis over wat individuen en gemeenschappen stimuleert of weerhoudt om zich te laten vaccineren, wat de praktische hobbels zijn waar ze tegenaan lopen en wat daaraan gedaan kan worden.

Politieke besluiten worden inhoudelijk beter als ze de inbreng van alle relevante experts verdisconteren. Maar inmiddels is duidelijk dat onder die relevante experts ook 'leken' en gewone burgers vallen. Dat is dan ook de reden dat sommige voorstanders van deliberatieve democratie zeggen dat open, inclusieve en invloedrijke deliberatie goed is voor zowel draagvlak als voor inhoudelijke kwaliteit.

12 Noveck, B.S. (2016). *Enough of experts: data, democracy and the future of expertise*. London: Annual Sage Publishing Lecture, Academy of Social Sciences, Professional Briefings 10.

13 Sprain, L. & Reinig, L. (2018). Citizens Speaking as Experts: Expertise Discourse in Deliberative Forums. *Environmental Communication*, 12 (3), 357-369.

4 De rol van experts en leken bij drie vormen van deliberatieve democratie

Stel dat een politicus of beleidsmaker met deze ideeën aan de slag wil. Het organiseren van verkiezingen in een land met meer dan 13 miljoen stemgerechtigden is al een flinke klus, laat staan het organiseren van een deliberatief proces voor hetzelfde aantal. Bij de meeste toepassingen van deliberatieve platforms gaat het daarom vooralsnog om kleinschalige vormen die eerder een aanvulling op de electorale democratie zijn dan een alternatief. Maar ook dan is de vraag actueel wie er kunnen, mogen en/of willen deelnemen.

We onderzoeken hier de rol die experts en leken spelen bij drie ideeaaltypische vormen van deliberatieve democratie: consultaties, dialogen en fora. Dit zijn vormen die in de theorie van elkaar te onderscheiden zijn, maar in de praktijk vaak gemengd worden. We evalueren elke vorm aan de hand van de eerdergenoemde criteria: openheid, inclusiviteit en gezamenlijke besluitvorming.

Consultaties

Consultaties zijn een deliberatieve vorm waarbij politici en beleidsmakers zowel burgers met als zonder officiële expert-status raadplegen. Zij nodigen hen uit om op specifieke beleidsproblemen en oplossingen te reflecteren.¹⁴ Daarbij kunnen wetenschappers en andere deskundigen beleidsmakers informeren over de relevante inhoudelijke en vaktechnische aspecten van een probleem of oplossing. En andere burgers kunnen delen hoe zij hierdoor worden geraakt en wat hun verlangens en zorgen zijn.

14 Białożył, W. & Le Quiniou, R. (2020). Europe's deliberative instruments: Has the EU delivered? In: S. Blockmans & S. Russack (red.). *Deliberative Democracy in the EU: countering populism with participation and debate* (pp. 313-332). London: Rowman & Littlefield International; Fung, A. (2007). Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences. In S.W. Rosenberg (red.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 159-183). London: Palgrave Macmillan.

Een voorbeeld zijn de ‘European Consultations’, een initiatief van de Europese Commissie met het doel om burgers buiten de commissie, zowel experts als leken, te betrekken bij de besluitvorming. Deze consultaties worden online gehouden, waarbij burgers hun verlangens en zorgen kunnen uiten, hun kennis kunnen delen en advies kunnen geven.

Een voorbeeld uit Nederland is internetconsultatie, waarbij experts en leken online kunnen reageren op een wetsvoorstel van een minister.¹⁵ Zij kunnen in een periode van minimaal vier en maximaal twaalf weken feedback geven en deze feedback kunnen ministeries gebruiken om het voorstel te verbeteren. In de memorie van toelichting op het voorstel licht de minister toe wat er precies mee is gedaan en waarom.

Consultaties scoren hoog op openheid: iedereen die wil, kan deelnemen. Maar consultaties scoren laag op inclusiviteit en gemeenschappelijke besluitvorming. Het zijn met name experts en/of hoogopgeleide burgers die meedoen en er is geen verplichting om de input over te nemen waardoor de invloed schaars is.¹⁶

Dialogen

Bij dialogen gaan politici en beleidsmakers in gesprek met officiële experts en andere burgers om het debat te openen.¹⁷ Net als bij consultaties is informatieverschaffing hierbij een belangrijk doel, maar daarnaast is er nadrukkelijk ruimte voor burgers om vragen te stellen en politici en beleidsmakers ter verantwoording te roepen.

Een voorbeeld zijn de ‘European Citizen Dialogues’ van de Europese Commissie. Het doel van dit initiatief is Europese burgers (hoge)

15 Raad voor het Openbaar Bestuur (2018). *Signalement. Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*. Den Haag: ROB.

16 Białożył & Le Quiniou (2020); Raad voor het Openbaar Bestuur (2018).

17 Białożył & Le Quiniou (2020).

beleidsmakers van de Commissie te laten bevragen. Deze dialogen worden enkele weken on- en offline gehouden, met name voor beleid dat gerelateerd is aan een lokaal probleem bij een van de lidstaten. De opzet kent twee fasen. Eerst krijgen burgers en experts die zelf niet werken voor de Commissie de gelegenheid om kennis te nemen van het voorstel. Daarna mogen ze feedback op het voorstel leveren en het verbeteren. Specialistische experts leveren hierbij technische aanbevelingen over het probleem en de verwachte effecten van oplossingen. Gewone burgers krijgen de ruimte om vragen te stellen en aan te geven wat volgens hen de effecten van beleid zullen zijn.

Een recent voorbeeld uit Nederland zijn de dialogen die de rijksoverheid organiseerde naar aanleiding van corona. Hierbij waren er tachtig dialoogtafels, waarvan 56 voor ‘burgerdialogen’, achttien voor ‘middenvelddialogen’ en zes voor ‘wetenschapsdialogen’ waarin men in gesprek ging over ideeën voor herstel en vernieuwing na de coronacrisis.¹⁸ Hierbij was de overheid vaak zelf ook gesprekspartner doordat zij werd vertegenwoordigd door een lokale bestuurder of ambtenaren van diverse ministeries of uitvoeringsinstellingen.

Het belangrijkste verschil tussen dialogen en consultaties is het tweerichtingsverkeer: politici en beleidsmakers halen niet alleen input op, maar leggen ook verantwoording af over beleid. Burgers kunnen bij de dialogen niet alleen hun stem laten horen en hun verlangens en zorgen uiten, maar ook vragen stellen over specifiek beleid en suggesties doen voor verbetering van het beleid.

Net als bij consultaties hebben politici en beleidsmakers echter niet de verplichting om hier iets mee te doen. Daarnaast leveren burgers hun input vaak afzonderlijk en minder als collectief. Zij zijn daardoor niet altijd op de hoogte van de input van anderen: zo waren er

18 Zie het eindverslag *Nederland versterkt verandert vernieuwt* op: www.watisjouwidee.nl (geraadpleegd op 6 december 2021).

bij de dialoogtafels naar aanleiding van corona verschillende soorten tafels.

Dialogen scoren hoog op openheid (iedereen die wil, kan deelnemen), maar laag op inclusiviteit (met name hoogopgeleiden) en gemeenschappelijke besluitvorming (vooral raadplegend, niet besluitvormend).

Fora

Fora bieden aan politici, beleidmakers, experts en leken een platform om met elkaar in gesprek te gaan. Het is mogelijk om specialistische experts uit te nodigen voor toelichting en ondervraging. Zij informeren en beantwoorden vragen van burgers zodat die tot een geïnformeerd oordeel kunnen komen. Fora zorgen voor een tweewegcommunicatie tussen specialistische experts en andere burgers.¹⁹ Daarbij kunnen experts opnieuw politici, beleidsmakers en burgers informeren over de inhoudelijke en vaktechnische aspecten van problemen en oplossingen. Andere burgers kunnen politici, beleidsmakers en experts informeren over de impact van beleidsplannen en over hun verlangens en zorgen.

Een voorbeeld zijn de Ierse 'Citizens' Assemblies' in 2012. Een gelote groep burgers boog zich samen met een aantal parlementariërs over aanpassingen van de Ierse grondwet. Deelnemers werden bijgestaan door adviescommissies van specialistische experts. De rol van deze experts was burgers te informeren en in staat te stellen goed geïnformeerde meningen te vormen. Over de voorstellen van het forum werd later gestemd in de twee kamers van het Ierse parlement en bij een referendum. Zo werd de representatie gewaarborgd. Een ander internationaal voorbeeld dat veel aandacht heeft gekregen is het

19 Laurian, L. (2007). Deliberative Planning through Citizen Advisory Boards: Five Case Studies from Military and Civilian Environmental Cleanups. *Journal of Planning Education and Research*, 26, 415-434.

Franse burgerberaad voor het klimaat dat Macron initieerde naar aanleiding van de gelehesjesbeweging. Hoewel over proces en inhoud veel positieve geluiden waren te horen, is er over de invloed op de politiek, en de omgang van de politiek met de uitkomsten van het beraad, nog veel discussie.²⁰

In Nederland is er op lokaal niveau al veel ervaring opgedaan met burgerfora, maar op nationaal niveau is de ervaring nog beperkt. Een recent lokaal voorbeeld is het burgerberaad voor het klimaat dat de gemeente Amsterdam in 2021 organiseerde.²¹ Er klinken steeds meer geluiden om ook op nationaal niveau een burgerberaad voor het klimaat te organiseren.²² Voorbeelden op het nationaal niveau zijn het Burgerforum Kiesstelsel, dat in 2006 werd ingesteld door het kabinet-Balkenende II om na te denken over welk kiesstelsel het geschiktst is voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer, en de V-100, honderd burgers die voorafgaand aan het jaarlijkse verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer vragen bedenken over de gepubliceerde jaarverslagen van de ministeries.²³

Een verschil tussen fora enerzijds en consultaties en dialogen anderzijds is dat bij fora experts en leken onderling veel meer met elkaar van gedachten kunnen wisselen en zij minder afzonderlijk van elkaar in gesprek gaan met politici en beleidsmakers. Fora verschillen bovendien van andere vormen doordat zij zo zijn georganiseerd dat de instituties die de leiding hebben geen hiërarchische relatie hebben met de deelnemers, maar op basis van gelijkwaardigheid met

20 Dekker, A. (2021, 28 juli). Macron heeft ons verraden. *De Groene Amsterdammer* (geraadpleegd 6 december 2021).

21 Zie: www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/mini-burgerberaad (geraadpleegd 6 december 2021).

22 Roovers, D. & Rovers, E. (2020, 3 juli). Laat burgers politici helpen: Organiseer een burgerberaad. *NRC Handelsblad*; Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen*, geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/doe-mee/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat.

23 Raad voor het Openbaar Bestuur (2018).

hen samenwerken. Ze creëren een horizontale relatie tussen relevante beleidsmakers, experts en leken in plaats van een verticale relatie en doen daarmee het meest recht aan de besproken relativering van het onderscheid tussen experts en leken.²⁴

Hoewel de initiële selectie van burgers open is, zijn fora, nadat deze selectie is afgerond, niet meer voor iedereen open en toegankelijk, in tegenstelling tot consultaties en dialogen. Door de willekeurige selectie zijn fora wel inclusiever omdat de deelnemers een diverse dwarsdoorsnede uit de samenleving vormen. De gedachte is bovendien dat fora leiden tot een betere gemeenschappelijke besluitvorming dan consultaties en dialogen, omdat deelnemers beter geïnformeerd worden door experts en meer mogelijkheden hebben om te interveniëren en hun eigen perspectieven over het voetlicht te brengen. Fora vormen zo de grondigste poging om alle relevante perspectieven op te halen, diverse soorten informatie en kennis te integreren en op basis daarvan tot goed onderbouwde en breed gedragen besluiten te komen.

5 Conclusie

De beste politieke besluiten zijn zowel breed gedragen als inhoudelijk sterk onderbouwd. Volgens het ideaal van deliberatieve democratie is voor het eerste brede betrokkenheid en invloed van veel burgers nodig. Voor het tweede ligt het voor de hand om vooral experts te betrekken bij politieke besluitvorming. Maar volgens sommige voorstanders van deliberatieve democratie is dat onterechte blikvernauwing. Behalve de specialistische wetenschappelijke en vaktechnische expertise van officiële experts, is voor goede politieke besluitvorming ook de lokale, particuliere en subjectieve expertise van gewone burgers en 'leken' nodig. Burgers die op het ene gebied leek zijn, kunnen op een ander gebied de rol vervullen van expert.

24 Fischer, M. & Leifeld, P. (2015). Policy forums: Why do they exist and what are they used for? *Policy Sciences*, 48 (3), 363-382.

Om hier handen en voeten aan te geven kunnen politici en beleidsmakers gebruikmaken van drie verschillende vormen: consultaties, dialogen en fora. Alle drie bieden ze gelegenheid om specialistische experts en gewone burgers op voet van gelijkheid bij politieke besluitvorming te betrekken. Ze kunnen politici en beleidsmakers inzicht geven in de specialistische kennis van officiële experts, maar ook in de perspectieven van leken of gewone burgers.

Politici en beleidsmakers kunnen zo veel informatie ophalen en blinde vlekken van beleid in kaart brengen. Een nadeel is dat de opbrengst van deze vormen vaak vrijblijvend is; politici en beleidsmakers kunnen de informatie en suggesties ook naast zich neerleggen. Hoewel sommigen dat laatste misschien ook wel als voordeel zien, is het voor deelnemers teleurstellend en frustrerend. Dat ondermijnt het vertrouwen in de democratie.

Consultaties en dialogen zijn relatief eenvoudiger te organiseren en minder arbeidsintensief dan fora. Bovendien houden politici en beleidsmakers zelf meer regie over het proces. Een nadeel is daarentegen dat deze twee vormen vaak vooral hoogopgeleide burgers aantrekken, die toch al in een bepaalde mate vertegenwoordigd worden door officiële experts, politici en beleidsmakers. Dit werkt een diplomademocratie verder in de hand, terwijl de intentie vaak juist is om burgers bij beleid te betrekken die daar doorgaans minder bij betrokken zijn.

Het voordeel van fora is dat ze, meestal door middel van loting, allerlei soorten burgers betrekken, ook burgers die doorgaans minder betrokken zijn bij politiek. We stelden ook al vast dat fora het verst gaan in de poging om allerlei diverse soorten kennis en expertise gelijkwaardig te verdisconteren en integreren. Een nadeel is echter dat in het geval van loting niet iedereen die wil, kan meedoen. Dit kan echter verzacht worden door een forum online uit te breiden voor een breder publiek of te laten volgen door een referendum, zoals in Ierland gebeurde.

Wij denken dat politiek en beleid in Nederland het meest gebaat zouden zijn bij fora, die dankzij hun structuur en organisatie het meest recht doen aan de gelijkwaardigheid van alle relevante vormen van informatie, kennis en expertise. Zij bieden zodoende een kans voor politici en beleidsmakers om de democratie te versterken. In Nederland zijn fora op nationaal niveau nog schaars, zeker in vergelijking met het buitenland, maar de roep om nieuwe kanalen voor deliberatie te graven zwelt aan.²⁵

Kortom: het is tijd om de expertocratie te democratiseren!

25 Zuure, J. (2021). Graaf kanalen voor massadeliberatie in de platformdemocratie. In: C. Brummer & A. Groen (red.). *Naar een nieuw kabinet van sociale rechtvaardigheid. Een programma van urgentie voor arbeid, technologie, wonen, onderwijs & democratie in een nieuwe tijd* (pp. 209-222). Amsterdam: Boom uitgevers.

OVER DE AUTEURS

Dr. N.-I. (Niels-Ingvar) Boer is *chief science officer* op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Prof. mr. G. (Geerten) Boogaard is bijzonder hoogleraar Decentrale overheden (Thorbeckeleerstoel) aan de Universiteit Leiden.

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom is secretaris-directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar Normatieve aspecten van wetenschappelijke beleidsadvisering aan het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht.

Prof. dr. ir. J. (Hans) Brug is directeur-generaal van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en hoogleraar Health behaviour aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte eerder onder andere als decaan en hoogleraar bij het VU medisch centrum en de Universiteit van Amsterdam.

Prof. dr. M. (Jet) Bussemaker is voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en bijzonder hoogleraar Wetenschap, beleid en maatschappelijke impact, in het bijzonder in de zorg, aan de Universiteit Leiden. Daarvoor was zij onder meer lid van de Tweede Kamerfractie van de PvdA, staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

A. (Bart) Coster MA werkt als adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Prof. dr. W. (Wim) Derksen is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit. Daarnaast was hij onder meer lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, directeur van het Ruimtelijk Planbureau en *chief science officer* op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Hij organiseert masterclasses en leer-
gangen op het snijvlak van kennis en beleid.

Prof. dr. P.A. (Pearl) Dykstra is hoogleraar Empirische sociologie aan de Erasmus Universiteit en voormalig vicevoorzitter van de Group of Chief Scientific Advisors to the European Commission.

Prof. dr. H.O. (Huub) Dijstelbloem is wetenschappelijk directeur van het Institute for Advanced Study van de Universiteit van Amsterdam en aan diezelfde universiteit hoogleraar Filosofie van wetenschap, techniek en politiek. Daarvoor was hij werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Rathenau Instituut.

Drs. P.J. (Pieter) Duisenberg is voorzitter van de vereniging Universiteiten van Nederland en oud-lid van de Tweede Kamerfractie van de VVD.

Prof. dr. A.H. (Agneta) Fischer is decaan van de Faculteit Maatschappij- en Gedragswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam, en aan diezelfde universiteit hoogleraar Emoties en affectieve processen.

K. (Katy) Hofstede MA is bestuurssecretaris bij het Nederlands Jeugdinstituut.

Mr. drs. J.R. (Josta) de Hoog is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Prof. mr. M.J. (Rianne) Jacobs is bijzonder hoogleraar Wetgeving en reguleringsvraagstukken aan de Vrije Universiteit Amsterdam en raadadviseur bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Drs. P. (Pieter) de Jong werkt als senior adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Dr. M.H. (Meine Henk) Klijnsma was werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en was secretaris van de staatscommissie Parlementair stelsel, die eind 2018 haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* publiceerde.

E. (Elsa) Körner is student aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Prof. mr. dr. M. (Marijke) Malsch is hoogleraar Empirical legal studies bij de Open Universiteit en senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.

Dr. R. (Ruth) Mampuys is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Prof. dr. K. (Klaartje) Peters is bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht en zelfstandig onderzoeker en publicist.

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins is voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en is als hoogleraar Recht en informatisering verbonden aan de Tilburg Law School van Tilburg University.

Daarnaast is zij onder meer lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Prof. dr. A.A.G.M. (Ronald) van Raak is bijzonder hoogleraar Erasmiaanse waarden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en oud-lid van de Tweede en Eerste Kamerfractie van de SP.

Dr. A. (Ardaan) van Ravenzwaaij is werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en was plaatsvervangend secretaris van de staatscommissie Parlementair stelsel, die eind 2018 haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* publiceerde.

Prof. dr. ir. G.J. (Jeroen) de Ridder is bijzonder hoogleraar Christelijke filosofie aan de Rijksuniversiteit Groningen en universitair hoofddocent Filosofie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Drs. D.M.G. (Daan) Roovers doceert filosofie aan de Universiteit van Amsterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam, en is lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Van april 2019 tot april 2021 was zij Denker des Vaderlands.

J.C. (Joost) Sneller MA is lid van de Tweede Kamerfractie van D66.

Prof. dr. G.J. (Gert Jan) Veerman is emeritus hoogleraar Wetgeving en wetgevingskwaliteit aan de Universiteit Maastricht. Daarvoor was hij onder meer hoofd van het Kenniscentrum wetgeving en coördinerend raadadviseur op het ministerie van Justitie.

Dr. G.-J.M (Gert-Jan) Veerman is lector Diversiteit en sociale cohesie aan de Christelijke Hogeschool Ede en docent Onderwijswetenschappen aan de Radboud Universiteit.

Dr. H.L.J. (Hella) van de Velde is kenniscoördinator bij de directie Democratie en Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

J. (Jasper) Zuure MSc werkt als senior adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur.

OVER DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

Wettelijke verankering

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, *Stb.* 1996, 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997. De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

Werkwijze

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, de meest recente wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

Samenstelling

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij koninklijk besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen. Op het moment van verschijnen van deze essaybundel – medio 2022 – was de samenstelling van de Raad voor het Openbaar Bestuur als volgt:

- Drs. J.M.M. (Han) Polman – voorzitter
- Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer – vicevoorzitter
- Dr. M. (Martiene) Branderhorst
- Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren
- Drs. D.M.G. (Daan) Roovers
- H. (Huri) Sahin
- Drs. P.J. (Peter) Verheij
- Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
- Drs. P.J.M. (Peter) Wilms – tijdelijk raadslid

Staf

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E info@raadopenbaarbestuur.nl

www.raadopenbaarbestuur.nl

@Raad_ROB