

BOEKBESPREKING

Bespreking van: Frank van Ommeren, Daan Roovers, Pieter de Jong en Bart Coster, *Wetenschap en overheidsbeleid: Een spanningsvolle relatie*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2022

Joost Fledderus*

Wetenschap en overheidsbeleid

In juni 2022 verscheen bij Boom bestuurskunde het boek *Wetenschap en overheidsbeleid: Een spanningsvolle relatie*, onder redactie van leden en adviseurs van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).¹ De coronapandemie, en de wijze waarop de overheid hierbij omging met beschikbare kennis, vormt de directe aanleiding voor deze bundeling van essays. Bij het lezen van het boek gingen mijn gedachten dan ook terug naar mijn tijd als student Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Ik onderzocht toen voor mijn scriptie het gevoerde beleid tijdens de Mexicaanse griep in 2009. Uit een vergelijking met andere landen viel in deze analyse op dat de wetenschappelijke advisering in Nederland – ook dan de verantwoordelijkheid van het ‘Outbreak Management Team’ – weinig transparant was. Ik schreef onder andere: ‘Er is weinig openbaar gemaakt over de werking van het OMT tijdens de Mexicaanse griep. Zo wordt niet gepubliceerd welke experts worden uitgenodigd voor het OMT-overleg.’ Vervang ‘Mexicaanse griep’ door corona en het zou zo weer geschreven kunnen worden. Ook tijdens deze pandemie worden vraagtekens geplaatst bij de manier waarop de adviezen van het OMT tot stand komen. Er is kritiek op de eenzijdige samenstelling van het OMT en het OMT lijkt bovendien steeds meer verantwoordelijk te zijn vóór beleid dan te adviseren óver beleid. De discussie over de rol van het OMT laait nog eens extra op als blijkt dat het ministerie zich ook bemoeide met de formulering van de adviezen – waarbij de grens tussen ‘tekstuele suggesties’ en inhoudelijke wijzigingen niet zwart-wit blijkt.

De relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid mag dan een ‘klassieke’ vraag zijn, actueel is ze dus zeker ook. De ROB en ook de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) hebben in de afgelopen jaren al adviezen gegeven over hoe om te gaan met de spanning in deze relatie – met name hoe overheidsbeleid *beter* kennis en expertise kan benutten dan op dit moment het geval is. De nieuwe

* Joost Fledderus is senior adviseur Onderzoek & Statistiek bij de gemeente Arnhem en redactielid van Beleidsonderzoek Online.

1 De bundel is ook gratis online te raadplegen: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2022/06/27/wetenschap-en-overheidsbeleid>.

Joost Fledderus

essaybundel moet volgens de redacteuren verder bijdragen aan het maatschappelijke en politieke debat over de feitelijke en de wenselijke relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid. Hiervoor geeft de bundel aandacht aan ‘achterliggende, principiële vraagstukken bij het denken over, en het vormgeven van, de relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid’. In hoeverre is het boek hierin geslaagd?

Verscheidenheid aan perspectieven, maar weinig structuur

Eerst iets over de auteurs en de opbouw van het boek. Een pluspunt – maar ook een logische voorwaarde om verschillende perspectieven naar boven te halen – is in ieder geval dat de auteurs van de essays uit beiden werelden komen: wetenschappers van hogescholen en universiteiten, bestuurders en medewerkers van adviesorganen, (oud-)politici en rijksambtenaren. Bij deze auteurs zitten pareltjes, zoals Jet Bussemaker die alle hoeken van het speelveld heeft gezien én er nog midden in zit. Ook input vanuit de rechtsgeleerdheid biedt net wat andere invalshoeken dan je gebruikelijk aantreft.

Het boek is ingedeeld in vier delen: *Algemene beschouwingen*, *Beleid en wetenschap: twee verschillende werelden*, *Samenwerking in de praktijk* en *Instrumenten voor een betere samenwerking*. De eerste twee delen gaan met name over de verschillen tussen wetenschap en politiek en of deze verschillen te overbruggen zijn. Het derde deel brengt een aantal casussen naar voren, waaronder: de advisering van instituten zoals het Rijkinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Nederlands Jeugdinstuut (NJI), het gebruik van wetenschappelijke kennis bij de totstandkoming van wetgeving en bij de werking van het openbaar bestuur, en de werking van de staatscommissie Parlementair Stelsel (die zowel uit (oud-)politici als wetenschappers bestond). Het laatste deel gaat in op verschillende instrumenten die wetenschap en overheidsbeleid dichter bij elkaar kunnen brengen. Er wordt aandacht besteed aan onder andere experimenteerwetgeving, een rijksbrede kennisagenda, de inzet van deliberatieve vormen (het betrekken van burgers), en de 3.1Cw-wetenschapstoets (een methode waarbij aan wetenschappers wordt gevraagd om wets- of beleidsvoorstellen te beoordelen op een aantal vaste criteria, zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en wijze van evaluatie).

Bij het lezen van de bijdragen biedt de indeling in vier thema's toch niet echt structuur: in veel van de essays komen algemene beschouwingen voor, maar ook praktijkvoorbeelden en tevens aanbevelingen om tot betere samenwerking te komen. Zo komt bij *Instrumenten voor een betere samenwerking* Ronald van Raak aan het woord met een algemene verhandeling over het belang van de bescherming van academische waarden, waarbij 'instrumenten' eigenlijk nauwelijks aan de orde komen. Het verschil tussen het eerste en tweede deel is in ieder geval niet erg duidelijk.

Ook valt op dat de belangrijke termen in het boek ('wetenschap', 'overheidsbeleid') in de inleiding van de redacteuren niet worden gedefinieerd en afgebakend. Al lezende lijkt het dat het boek zich vooral richt op wetenschappelijke c.q. academische

kennis (kennis gevoed door toepassing van wetenschappelijke methodologie), maar de behandeling van kennis in een meer brede zin (bijvoorbeeld ook kennis van burgers, praktijkkennis, expertise van onderzoeks- en adviesbureaus, etc.) komt, in de meeste gevallen alleen terzijde, ook wel voor in de bijdragen. Daardoor wordt niet de vraag gesteld of het uitmaakt of je een enge of brede definitie hanteert. Verder blijkt dat het vaker gaat om 'politiek' dan om 'overheidsbeleid' – hoewel een enkel essay verheldert dat het bij overheidsbeleid naast politiek ook gaat om wetgevingsjuristen en ambtelijke beleidsmakers. Wat is hun rol in de relatie tussen wetenschap en beleid? Daar wordt maar beperkt op ingegaan. Dat terwijl zeker ook voor gemeenten geldt dat er een spanning is in de relatie tussen (gemeentelijke) onderzoekers en beleidsmakers (het was in 2021 niet voor niets nog het thema van het congres van de Vereniging van Statistiek en Onderzoek).

Wat verder niet helpt, is dat de redacteuren ervoor hebben gekozen om in het eerste hoofdstuk niet alleen de essays in te leiden, maar ook al een conclusie te schrijven. Na het lezen van het laatste essay was ik de rode draad een beetje kwijt en zocht ik nog een verlossende, scherpe analyse van alles wat er gezegd is – maar daarvoor moet je weer terug naar het begin. Meer in detail nog twee kritische kanttekeningen: auteursinformatie aan de start van een essay ontbreekt (terwijl juist de functie van de auteur van belang is voor het perspectief) – deze informatie moet achterin worden opgezocht; en het wisselend werken met voet- en eindnoten.

Beperkte diepgang algemene beschouwingen, nuttige praktijkervaringen

Dan de inhoud. Hoewel Han Polman en Rien Fraanje (voorzitter en secretaris-directeur van de ROB) in hun inleiding wijzen op soms zelfs botsende inzichten van auteurs, valt toch op dat de meeste algemene beschouwingen aardig dezelfde kant op wijzen. Een aantal bekende inzichten passeren de revue, zoals: goed beleid kan niet zonder kennis; kennis wordt niet altijd benut; en wetenschap en politiek zijn twee verschillende werelden die met elkaar moeten kunnen en leren omgaan. Alle verschillen tussen wetenschap en politiek komen voorbij: zo is wetenschap onzeker, voor de lange termijn, vragen stellend en gericht op waarheidsvinding; politiek is eenduidig, voor de korte termijn, geeft antwoorden en is gericht op het vinden van consensus. Het leuke van de verschillende perspectieven: het ene essay (van uiteraard de wetenschapper, in dit geval Gert-Jan Veerman) probeert de politicus op te leiden in het begrijpen van wetenschap; het andere essay (van uiteraard de politici, Joost Sneller en Pieter Duisenberg) roepen wetenschappers op meer politiek sensitief te zijn. Tegelijkertijd blijven het zo perspectieven vanuit de wetenschapper versus die van de politicus naast elkaar, en is het voor lezer niet helder waar dan de schoen echt wringt.

Ondanks al die verschillende achtergronden van de auteurs blijkt toch dat men het over de meeste zaken wel eens is. Zo moeten wetenschappers en politici rolvast blijven (vooral: politiek maakt normatieve keuzes, wetenschappers moeten geen beleid maken, zich niet laten beïnvloeden door lobby, geld, bedrijfsleven en politiek), en tegelijkertijd moeten beide partijen ook dicht bij elkaar georganiseerd

Joost Fledderus

worden om elkaar te blijven begrijpen. Deze gedachtelijnen zullen voor het lezerspubliek geen verrassing zijn. Soms lijkt het alsof de auteurs – waarschijnlijk gehouden aan een maximaantal woorden – net warm zijn geworden, maar dan hun bijdrage snel moeten afronden en hierdoor tot een te algemene conclusie worden gedwongen.

Het interessantere gedeelte van het boek zit in de praktijkervaringen. De analyse van Katy Hofstede (bestuurssecretaris bij het NJi) is bijzonder reflectief: waarom waren de adviezen van het NJi over de effecten van de coronamaatregelen op de jeugd niet overtuigend genoeg? De conclusie is dat de heersende opvatting in de samenleving over opvoeden en opgroeien die zich richt op de rol van ouders (een individualistische kijk), niet overeenkwam met de collectieve aanpak van de pandemie: ‘Zie je de uitdaging 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”.’ Uiteraard zijn er nog andere verklaringen mogelijk waarom het NJi niet in zijn missie slaagde, die niet in het artikel genoemd worden (gewoonweg bewuste politieke keuzes, een sterkere lobby vanuit het bedrijfsleven), maar dat mensbeelden er toe doen in de benutting van kennis is een belangrijke observatie.

Ook het stuk van Marijke Malsch is een goede illustratie van het gebruik van wetenschappelijke kennis, in dit geval bij drie wetgevingstrajecten. Een treurige, maar ook niet verrassende conclusie is dat de beschikbare kennis heel beperkt is gebruikt. De conclusie van Malsch is dat bij complexe wetgevingstrajecten Kamerleden en ministers geneigd zullen zijn om aan te haken 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 roept dan wel de – onbeantwoorde – vraag op wat de rol van de beleidsmakers dan is geweest. Juist in wetgevings-trajecten geeft de politiek de kaders, maar zorgen ambtenaren voor de uitwerking.

Specifieke thema’s vragen om meer beschouwing

Hoewel de essays soms diepgang ontberen, worden er zeker relevante zaken aangestipt. In sommige gevallen had ik er graag meer over gelezen. Misschien had een indeling die meer was gericht op specifieke elementen van de spanningsvolle relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid, hierbij geholpen. Ik zie er minstens drie.

Ten eerste de rol van media. Een enkel essay ziet de rol van de media positief. Joost Sneller en Peter Duisenberg geven aan dat de impact van de 3.1 CW-Wetenschapstoets werd vergroot doordat een radioprogramma er aandacht aan besteedde. Vaker komen in de bijdragen de media negatief in beeld. Wim Derksen geeft aan dat wetenschappers vooral moeten oppassen als ze (bijvoorbeeld in talkshows) gevraagd worden te discussiëren over beleid. Zoals hij zegt: ‘Wetenschap is niet “ook maar een mening”. Maar de mening van wetenschappers is wel gewoon een mening.’ Wanneer wetenschappers zich met hun mening profileren, kan dit bijdragen aan de politisering van kennis, beargumenteert Derksen. Tegelijkertijd wordt van

wetenschappers steeds meer verwacht dat ze de verbinding zoeken met de samenleving, zichtbaar zijn, onder het mom van ‘valorisatie’. Dan kom je ook in kranten, heb je een Twitteraccount en schuif je aan bij een praatprogramma. Hoe ga je daarmee om, en hoe bescherm je in deze rol de ‘academische waarden’?

Ten tweede de rol van burgerkennis (‘citizen science’). In een aantal essays komt dit aan de orde, het meest expliciet in de bijdrage van Elsa Körner, Jeroen de Ridder en Jasper Zuure. Zij beargumenteren dat burgers ook experts zijn, namelijk wat betreft hun eigen leven of de leefomstandigheden, verlangens en zorgen van hun gemeenschap. Het gebruik van de kennis van burgers, naast of samen met die van wetenschappers, zorgt volgens de auteurs voor zowel inhoudelijke kwaliteit als draagvlak. Maar ook dit levert weer spanningen op, ditmaal tussen burgerkennis, wetenskapskennis en overheidsbeleid. Daar zijn nog vele vragen over te stellen, en deze bespreekt de bundel niet. Nog een leuk feitje uit mijn eerder aangehaalde scriptie: waar in de Verenigde Staten op verschillende momenten het publiek is bevraagd hoe om te gaan met het verdelingsvraagstuk rondom een beperkt beschikbaar aantal vaccinaties, was er van publieke consultatie in Nederland geen enkele sprake.

Ten derde, en mogelijk de belangrijkste: het belang van een bepaalde ‘cultuur’ waarbij het benutten van kennis vanzelfsprekend is. Het gaat in het boek specifiek om de nieuwe gewenste cultuurverandering of bestuurscultuur in het parlement. In de essays komen allerlei oplossingen voor het beter benutten van kennis aan de orde, die zoals gezegd vaak nauw aansluiten bij adviezen die al op de plank liggen. Hierbij valt te denken aan: een betere kennisbasis van ministeries en uitvoeringsorganisaties, een steviger expertisecentrum voor de Tweede Kamer, minder roulatie van (top)ambtenaren binnen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Hier gaat het er vooral om ervoor te zorgen dat de regering, de Tweede Kamer en ambtenaren beter kennis kunnen benutten. Zoals de titel van het essay van Wim Derksen luidt: er is te veel onderzoek en te weinig kennis. Er is ook al veel instrumentarium om die kennis te vergroten. Maar dit zijn vaak vrijblijvende instrumenten. Exemplarisch is de bijdrage over de Staatscommissie Parlementair Stelsel van Meine Henk Klijnsma en Ardaan van Ravenzwaaij. In die Staatscommissie heeft men er veel moeite in gestoken om wetenschappers en politici bij elkaar te brengen. In het uiteindelijke rapport kunnen velen zich vinden, maar vooralsnog ‘hangt’ het bij de Tweede Kamer om daadwerkelijk iets te doen met de resultaten. Joost Sneller en Pieter Duisenberg geven de crux aan: ‘Als de Kamerleden niet zelf hun structuur en cultuur aanpassen 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.’

Slotsom

De essaybundel *Wetenschap en overheidsbeleid* draagt in mijn ogen beperkt bij aan het maatschappelijke en politieke debat over de feitelijke en wenselijke relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid. Daarvoor gaat het teveel over wetenschap in

Joost Fledderus

de enge zin en niet over kennis in de brede zin; en te vaak over politiek in plaats van de bredere context van overheidsbeleid. De auteurslijst is indrukwekkend, maar door de beperkte omvang van de essays ontbeert het regelmatig aan diepgang. Een aantal belangrijke thema's die om meer discussie en reflectie vragen, zijn onderbelicht. Wel de moeite waard zijn een aantal praktijkervaringen. Het boek fungeert daarmee meer als een opwarmer voor een discussie dan dat het een echte impuls geeft.