

# VU Research Portal

## De spanningsvolle relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid

de Jong, Pieter; Coster, Bart; van Ommeren, FJ; Roovers, Daan

### **published in**

Wetenschap en overheidsbeleid  
2022

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

### **document license**

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

de Jong, P., Coster, B., van Ommeren, FJ., & Roovers, D. (2022). De spanningsvolle relatie tussen wetenschap en overheidsbeleid: Een introductie. In F. van Ommeren, D. Roovers, P. de Jong, & B. Coster (Eds.), *Wetenschap en overheidsbeleid: Een spanningsvolle relatie* (pp. 13-38). Boom bestuurskunde.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# 1

## 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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](http://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-openbaarbestuur](http://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie-algemeen/nieuws/2022/02/24/in-ontwikkeling-wegingskader-goed-openbaarbestuur)). Inhoudelijke reacties en suggesties zijn welkom via [info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto: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.<sup>4</sup> 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’.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 klimaatwetenschappers 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.’<sup>7</sup>

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.’<sup>8</sup>

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.’<sup>9</sup> 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.’<sup>10</sup>

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 nevenschikte doelen van het coronabeleid formuleert: (1) sociaal-maatschappelijke en economische continuïteit/vitaliteit en (2) toegankelijkheid van de gehele zorgketen voor iedereen.<sup>11</sup> 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’.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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.’<sup>14</sup>

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 langetermijnoniëntatie 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, *voortgangsgeloof*, 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, *voortgangsoptimisme*. 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 die deze kennis verwerpen – of menen te beschikken over alternatieve wetenschappelijke kennis. De klimaatontkenners en “viruswappies” 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.’<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> 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 kennisinstututen zoals het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en het Nederlands Jeugdinstuut 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 disciplineaire 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.<sup>17</sup>

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 beleidsontwikkende, 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,

---

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> In zijn advies *Een sterkere rechtsstaat* (2020)<sup>20</sup> 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)<sup>21</sup> 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 Dijkstra** 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 Dijkstra.

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 Mampuy**s en **Corien Prins** betogen in hoofdstuk 4 dat op wetenschappelijke kennis en methoden gebaseerde beleidsadviesing (wetenschappelijke beleidsadviesing) 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 *Basisonitor 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 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, 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 langetermijnonderzoek.

**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.’<sup>22</sup>

- 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. Beter toerusting kan bestaan uit een uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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'.