

# 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](http://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](http://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](http://www.boombestuurskunde.nl)

## 8

# KENNIS-GESCHRAAGDE BELEIDSADVISING

*Spanningen in de samenwerking tussen wetenschap en beleid<sup>1</sup>*

*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*

---

<sup>1</sup> 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-geschaagde 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 belangenverstremgeling, 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 Conclusies**

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 beleidsadviesing 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 ‘vroege 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., Raykowska, 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.