

## Wetenschap als strijdtoneel – publieke controversen rond wetenschap en beleid

Beleidsmakers kunnen bij maatschappelijk controversiële besluiten niet volstaan met een beroep op wetenschappelijke kennis. Bij wetenschappelijk onderzoek blijft altijd sprake van onzekerheden. Bovendien zijn niet alle relevante vragen en dilemma's door wetenschappelijk onderzoek op te lossen. Zet daarom bij controversiële kwesties in op het vroegtijdig opstellen van een maatschappelijke agenda samen met een breed gezelschap belanghebbenden. Dat adviseert het Rathenau Instituut in het rapport *Wetenschap als Strijdtoneel – publieke controversen rond wetenschap en beleid*.

Schaliegaswinning, de HPV-vaccinatiecampagne, klimaatbeleid, ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag: in de afgelopen jaren speelden de nodige maatschappelijke controversen waarbij de rol die wetenschappelijk onderzoek bij beleid speelt onder vuur kwam te liggen. Vaak was er sprake van een vergelijkbaar patroon. Beleidsmakers proberen de samenleving te overtuigen met een beroep op wetenschappelijke kennis. Als dat mislukt, wordt aanvullend onderzoek uitgezet. Als dat ook niet het gewenste resultaat heeft, wordt pas ingezet op een proces waarbij belanghebbenden in gezamenlijk overleg proberen tot oplossingen te komen. In dit stadium zijn de verhoudingen vaak al

verstoord en hebben voor- en tegenstanders zich ingegraven.

Het Rathenau Instituut pleit voor een aanpak waarbij al veel eerder in het proces een breed gezelschap aan belanghebbenden gezamenlijk een maatschappelijke agenda opstelt. Op die agenda moeten alle relevante zorgen, vragen en belangen een plek krijgen. Een dergelijke aanpak kan vertrouwen creëren in het besluitvormingsproces. Burgers en maatschappelijke groeperingen zullen veel meer bereid zijn om (onvermijdelijke) wetenschappelijke onzekerheden te accepteren.

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over wetenschap en technologie. Daartoe doet het instituut onderzoek naar de organisatie en ontwikkeling van het wetenschapssysteem, publiceert het over maatschappelijke effecten van nieuwe technologieën, en organiseert het debatten over vraagstukken en dilemma's op het gebied van wetenschap en technologie.

### AANBEVELINGEN

Het Rathenau Instituut heeft zes publieke controversen van de afgelopen jaren bestudeerd rond het gebruik van wetenschap voor beleid: elektromagnetische straling van zendmasten voor mobiele telefonie, opname van het HPV-vaccin in het Rijksvaccinatieprogramma, ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag, proefboringen naar schaliegas, klimaatrapporten van het IPCC en de uitbraak van de EHEC-bacterie. Analyse van de cases leidt tot de volgende aanbevelingen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis voor beleid:

- Beleidsmakers moeten voorkomen dat maatschappelijke kwesties versmald worden tot een wetenschappelijk vraagstuk. In publieke controversen spelen altijd bredere zorgen, waarop een wetenschappelijk antwoord niet volstaat.
- Beleidsmakers moeten de bredere zorgen en belangen een plek geven binnen het beleidsproces. Maatschappelijke partijen moeten in een vroeg stadium een podium krijgen. Dit moet gebeuren vóórdat de controverse zich verhardt.
- Beleidsmakers moeten maatschappelijke partijen tevens betrekken bij het formuleren van de onderzoeksagenda. Er spelen ook altijd maatschappelijke zorgen waarvoor wetenschappelijke kennis wel relevant is. De onderzoeksagenda moet die zorgen weerspiegelen.
- Deskundigen moeten open zijn over wetenschappelijke onzekerheden. Ze moeten de druk van beleidsmakers en maatschappelijke partijen weerstaan om uitspraken te doen waarvoor onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing bestaat. Als beleidsmakers of maatschappelijke partijen wetenschappelijke bevindingen zekerder voorstellen dan gerechtvaardigd, moeten deskundigen daar afstand van nemen.

# Wetenschap alleen is niet genoeg

Beleidsmakers doen voor de onderbouwing van beleidsmaatregelen meer en meer een beroep op wetenschappelijke kennis. Veel politieke en maatschappelijke vraagstukken zijn zo complex dat de inbreng van wetenschappelijke kennis in het beleidsproces noodzakelijk is. Maar dit beroep op wetenschap is niet onomstreden.

Het Rathenau Instituut is op zoek gegaan naar de voorwaarden voor betrouwbare wetenschap voor beleid aan de hand van zes publieke controversen: elektromagnetische straling van zendmasten voor mobiele telefonie, opname van het HPV-vaccin in het Rijksvaccinatieprogramma, ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag, proefboringen naar schaliegas, klimaatrapporten van het IPCC en de uitbraak van de EHEC-bacterie. Dat heeft geleid tot de volgende conclusies:

## Een beroep op wetenschappelijke kennis volstaat niet als antwoord op publieke controversen

(Verder) onderzoek kan wetenschappelijke onzekerheden nooit helemaal wegnemen. Daarnaast leidt de toespitsing op wetenschappelijk onderzoek ertoe dat de bredere zorgen die een rol spelen in de controversen onvoldoende aandacht krijgen in de discussie.

## Wetenschap beschikt niet langer over vanzelfsprekend gezag

De inzet van wetenschap zelf komt ter discussie te staan. Burgers en publieksgroepen gaan zonder schroom het debat aan met beleidsmakers en wetenschappelijke deskundigen.

## Wetenschappelijke onzekerheden behoeven openheid

Beleidsmakers en bij het beleid betrokken deskundigen zullen openheid moeten verschaffen over de wetenschappelijke onzekerheden die spelen rond beleidsmaatregelen. Verhulling van onzekerheden zal vroeg

of laat uitkomen en gooit dan alleen maar olie op het vuur van de controverse.

## Maatschappelijke partijen moeten vroeg worden betrokken bij de formulering van de onderzoeksagenda

De onderzoeksagenda moet de belangen en zorgen van de betrokkenen weerspiegelen, uiteraard binnen de grenzen van het wetenschappelijk mogelijke. Er moet op tijd een podium voor betrokken maatschappelijke partijen worden gecreëerd om invloed uit te oefenen op de onderzoeksagenda, voordat de controverse zich heeft verhard.

## Partijen moeten vroeg worden betrokken bij de formulering van de maatschappelijke agenda

Bij publieke controverses spelen bredere belangen en zorgen, die zich niet of moeilijk laten vertalen in een onderzoeksagenda. Daarom moeten beleidsmakers in een vroeg stadium in samenspraak met alle relevante betrokken partijen nagaan welke zorgen en belangen een plek verdienen op de maatschappelijke agenda en hoe deze zorgen kunnen worden weggenomen.

## Zet in op 'good enough science'

De Amerikaanse hoogleraar Science and Society Daniel Sarewitz heeft de stelling ontwikkeld dat de bereidheid van betrokken maatschappelijke groeperingen om wetenschappelijke onzekerheden te accepteren, afhangt van de mate waarin hun zorgen en belangen worden meegenomen in de besluitvorming over beleidsmaatregelen. Hij noemt dit *good enough science*. Als er bij belanghebbenden voldoende vertrouwen bestaat in het besluitvormingsproces, zullen ze sneller bereid zijn om een bepaalde mate van wetenschappelijke zekerheid als 'goed genoeg' te aanvaarden. Dit inzicht vormt mogelijk de sleutel tot een succesvollere omgang met maatschappelijke onrust.

## SAMENVATTING

In de afgelopen jaren speelde een aantal publieke controversen rond het gebruik van wetenschappelijke kennis binnen beleidscontexten. Het Rathenau Instituut analyseerde er zes: elektromagnetische straling van zendmasten, opname van het HPV-vaccin in het Rijksvaccinatieprogramma, ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag, proefboringen naar schaliegas, klimaatrapporten van het IPCC en de uitbraak van de EHEC-bacterie.

Waarom leidde in deze gevallen het gebruik van wetenschappelijke kennis voor beleidsdoeleinden tot maatschappelijke ophef? En wat is er nodig om maatschappelijk draagvlak te krijgen voor het inzetten van wetenschappelijke kennis voor beleidsmaatregelen?

Het beroep op wetenschap nam de maatschappelijke onrust niet weg. Burgers en maatschappelijke groeperingen voelden zich in hun zorgen niet serieus genomen en legden zich niet neer bij de lezing van de overheid en aangevoerde wetenschappelijke argumenten. Ook nieuw onderzoek leidde niet tot overeenstemming. Net zomin als het – later in het proces – creëren van platforms waarin voor- en tegenstanders met elkaar het gesprek gingen.

De cases laten zien dat er vanuit maatschappelijk oogpunt telkens vragen kunnen worden gesteld bij de breedte van de onderzoeksagenda. Niet iedere maatschappelijke vraag valt op zinvolle wijze wetenschappelijk te onderzoeken. Bovendien speelden bredere maatschappelijke zorgen een rol. Zorgen die wetenschappelijk onderzoek niet kon wegnemen, maar die wel degelijk een podium behoeven omdat ze mede ten grondslag lagen aan de onrust.

### Colofon

Het Bericht is een uitgave van het Rathenau Instituut ~ Redactie: Geert Munnichs, Marlous Blankesteijn en Antoinette Thijssen. Het Bericht is gebaseerd op het rapport *Wetenschap als strijdtooneel*.

Publieke controversen rond wetenschap en beleid. Den Haag, Rathenau Instituut, 2014.



Rathenau Instituut