



Beleid en het bewijsbeest

Een verkenning van verwachtingen en
praktijken rond evidence based policy

Marjan Slob en Jan Staman

Rathenau Instituut

Drankennis
veranderend
interactief
debat
technologische
Rathenau Instituut

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.

Beleid en het bewijsbeest

Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy

© Rathenau Instituut, Den Haag 2012

Rathenau Instituut
Anna van Saksenlaan 51

Postadres:
Postbus 95366
2509 CJ Den Haag

Telefoon: 070-342 15 42
Telefax: 070-363 34 88
E-mail: info@rathenau.nl
Website: www.rathenau.nl

Uitgever: Rathenau Instituut
Ontwerp en opmaak: Smidswater
Foto's: Hollandse Hoogte
Drukwerk: Drukkerij Groen, Hoofddorp

Dit boek is gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Eerste druk: januari 2012

ISBN/EAN: 978-90-77364-42-0

Deze publicatie kan als volgt worden aangehaald:
Slob, M. & J. Staman: *Beleid en het bewijsbeest – Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*
Den Haag, Rathenau Instituut 2012

Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande vermelding van referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Rathenau Instituut.

Beleid en het bewijsbeest

Een verkenning van verwachtingen
en praktijken rond evidence based
policy

Auteurs

Marjan Slob

Jan Staman

Bestuur Rathenau Instituut

drs. S. Dekker (voorzitter)

mw. prof. dr. C.D. Dijkstra

drs. E.J.F.B. van Huis

prof. dr. H.W. Lintsen

mw. prof. dr. H. Maassen van den Brink

mw. prof. mr. J.E.J. Prins

prof. dr. A. Zuurmond

prof. dr. ir. W.E. Bijker

prof. dr. E.H.L. Aarts

mr. drs. J. Staman (secretaris)

Voorwoord

'Evidence based' is inmiddels meer dan een buzz woord in Den Haag. Sommige ministeries hebben *chief science officers* aangesteld. De Commissie voor de Werkwijze der Kamer is een pilot begonnen met wetenschappelijke partners om de kennispositie van de Tweede Kamer te versterken. En er is een maatschappelijk topinstituut voor evidence based onderwijs. Zo kan ik nog even doorgaan.

Evidence based beleid maar ook evidence based politiek is iets dat tegenwoordig gewoon moet. Dat zegt niet alleen WRR voorzitter André Knottnerus in deze publicatie, maar ook Bill Clinton toen hij een jaar geleden Sarah Palin en de Teaparty beschuldigde van *fact free politics*. Politiek die voorbij gaat aan de feiten, dat moest niet meer mogen. Toch is de praktijk weerbarstig. Volgens het klassieke model presenteert de ideologisch neutrale wetenschap haar feiten aan beleidsmakers en politici. Zij, op hun beurt, maken daarvan dankbaar gebruik om hun idealen te verwezenlijken. Dit model blijkt in de realiteit vaak niet te werken.

Wetenschap is niet altijd even neutraal en betrouwbaar. Steeds meer mensen wantrouwen zelfs de wetenschap. Denk aan de publieke discussie over het vaccin tegen baarmoederhalskanker, CO₂ opslag in Barendrecht of de fouten in het klimaatrapport van het IPCC panel. Juist bij ingewikkelde en omstrede thema's kan de wetenschap niet (tijdig) de keiharde informatie aandragen die politici zo graag zouden hebben. Politici van hun kant krijgen vaak het verwijt aan *cherry picking* te doen. Zij zouden alleen die wetenschappelijke feiten gebruiken die hun eigen standpunt onderbouwen. Recentelijk werd staatssecretaris Teeven nog selectief winkelen in onderzoek verweten om het kabinetsbeleid voor zwaarder straffen bij geweldsdelicten kracht bij te zetten.

Hoe dun het touw is waarop wetenschap, beleid en politiek met elkaar balanceren, blijkt uit een uitspraak van Tweede Kamerlid Madeleine van Toorenburg van het CDA in deze publicatie. "Te weinig wetenschap leidt tot populisme. Teveel wetenschap leidt tot vervreemding." Vervreemding doordat plannen niet aansluiten bij de wensen van de samenleving.

Er is naar mijn mening in Nederland nog te weinig discussie over de manier waarop de dragers van kennis en die van macht het vruchtbaarst met elkaar om kunnen gaan. Hoe komt het dat de praktijk van evidence based beleid nog al eens problematisch blijkt? Wat zou er kunnen verbeteren aan de rolopvatting van wetenschappers en politici? Dat zijn de kernvragen van deze publicatie. Het is een verhaal geworden gebaseerd op interviews met mensen uit de wetenschap en beleids- en politieke praktijk: André Knottnerus (WRR) en Paul Huijts (VWS) over de zorg, Henriëtte Maassen van den Brink (UvA) en Jeroen Dijsselbloem (PvdA) over het onderwijs, Frank Bovenkerk (UU) en Madeleine

Toorenburg (CDA) over justitie. En *last but not least* is ook Daniel Sarewitz geïnterviewd, auteur van het veel geciteerde artikel 'How science makes environmental controversies worse' in *Environmental Science & Policy*.

De interviews maar zeker ook de ervaring van het Rathenau Instituut zelf – onder meer als leverancier van feiten en cijfers om het wetenschapsbeleid vorm te geven – hebben geleid tot zes aanbevelingen. Aanbevelingen die gaan over goede omgangsvormen die neerkomen op rolvastheid van politici, beleidsmakers en wetenschappers. Wetenschappers die het beleid willen bedienen, moeten zich ontwikkelen tot experts met gevoel voor de sociale en politieke werkelijkheid die goed kunnen inschatten wat de betekenis van wetenschappelijke kennis voor die werkelijkheid is en kan zijn. Politici moeten beseffen dat meer wetenschappelijke kennis niet noodzakelijkerwijs onzekerheden zal helpen verminderen. Integendeel, bij complexe problemen resulteert meer wetenschap vaak in meer onzekerheid. Soms is dus een deugdelijk debat over overtuigingen en waarden het hoogst haalbaar. Wetenschappers kunnen in zo'n geval wel ingeschakeld worden om het veld in kaart te brengen en het debat focus te geven, maar niet om onzekerheden kalt te stellen.

Deze aanbevelingen en meer zullen tijdens ons 25-jarig jubileum diner met vooraanstaande mensen uit politiek, beleid en wetenschap op 7 februari 2012 centraal staan. Een diner waarbij ook Gerdi Verbeet als voorzitter van de Tweede Kamer én voorzitter van de commissie voor de Werkwijze der Kamer zich uit zal spreken over het belang van evidence based beleid voor de Tweede Kamer. Daarnaast zal Halbe Zijlstra, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, zijn visie geven op het onderwerp en op onze aanbevelingen.

Wij hopen met deze publicatie en het diner het debat over evidence based beleid en politiek in Nederland een vliegende start te geven.

Jan Staman, directeur Rathenau Instituut

Inhoudsopgave

1	Twee domeinen: kennis en macht	10
1.1	Het klassieke model	11
1.2	Objectieve overdaad	11
1.3	De rol van twijfel	13
1.4	Leeswijzer	14
2	De gesprekken	18
2.1	Bewijs voor beleid	18
2.2	Bewijsculturen	19
2.3	Contacten tussen wetenschap en beleid	23
2.4	Hoe een advies tot stand komt	25
2.5	Pijnpunten	27
2.6	Wetenschap moet onafhankelijk kunnen blijven	30
2.7	De publieke taak van wetenschappers	31
2.8	De waarde van wetenschap	33
3	Bevindingen en aanbevelingen	38
3.1	Bevindingen	38
3.2	Aanbevelingen	39
	Bijlage: Lijst van geïnterviewden	42



WRR

Twee domeinen: kennis en macht



iOVERHEID



1 Twee domeinen: kennis en macht

RAPHAEL: *(..) there's no room at Court for philosophy.*

MORE: *There's certainly no room for the academic variety, which says what it thinks irrespective of circumstances. But there is a more civilized form of philosophy which knows the dramatic context, so to speak, tries to fit in with it, and plays an appropriate part in the current performance. That's the sort you should go for.*

Thomas More, Utopia, 1516 (Penguin editie 2003, pp. 41-42)

Evidence based policy is een buzzword aan het worden in Den Haag. "De term hangt al zeker vijftien jaar in de lucht, maar dringt nu echt door in de beleidsburelen", zegt WRR-voorzitter André Knottnerus. "Zo langzamerhand maakt een beroep op wetenschappelijk bewijs onderdeel uit van de overtuigingskracht van politici. Evidence based policy is iets wat tegenwoordig gewoon móét."

Op zichzelf is het loffelijk en wijs dat politici hun beleid willen baseren op feiten, vinden de zes prominente Nederlanders en de ene buitenlandse coryfee die het Rathenau Instituut voor deze verkenning heeft gesproken. Zonder respect voor de feiten verwordt politiek immers al snel tot blinde ideologie. Vier dus de feiten!

Alleen: welke feiten? Soms ontbreken die feiten simpelweg. Dan is het 'evidence beest' nergens te bekennen. En als het 'evidence beest' wél in de arena verschijnt, blijkt het helemaal zo tam nog niet. Het beest kan af en toe flink bokken. Dan zijn er feiten te over, maar deze leiden niet tot een coherente visie of spreken elkaar zelfs tegen. Wat telt als afdoende wetenschappelijk bewijs kan in zo'n situatie inzet worden van verhit publiek debat. Ook wetenschap kan de ideologische strijd dus niet altijd buiten de deur houden. In dat geval hebben wetenschappelijke bewijzen niet de stabiliserende, richting-bepalende werking die de roep om evidence based policy impliciet veronderstelt. Deze verkenning licht de dynamiek rond evidence based policy nader toe aan de hand van een interview met de Amerikaanse denker Daniel Sarewitz. Een tweede deel beschrijft hoe enkele prominente Nederlandse wetenschappers, politici en beleidsmakers in de praktijk aan evidence based policy proberen te doen – en waar ze dan tegenaan lopen. De verkenning eindigt met enkele aanbevelingen van het Rathenau Instituut voor een goede omgang met het evidence beest.

1.1 Het klassieke model

Het klassieke model van de relatie tussen wetenschap en politiek stelt de zaken helder en eenduidig voor. Wetenschappers zijn ideologisch neutraal en dienen slechts de waarheid. Zij verrichten hun onderzoek in de luwte van hun instellingen en stuiten daarbij op feiten die zij onderling zorgvuldig checken en vervolgens wereldkundig maken. Politici starten juist vanuit een uitgesproken visie; zij willen macht vergaren zodat zij hun idealen kunnen omzetten in beleid. Daarbij komt wetenschap goed van pas. Beleid dat is gebaseerd op wetenschap zal immers effectiever zijn en de uitverkoren politieke idealen dus sneller dichterbij brengen. Met wetenschappelijke feiten in de hand kunnen politici hun beleid bovendien beter verantwoorden. De wetenschap kan de politiek dus de ware, neutrale informatie verschaffen die nodig is om tot een gepaste beleidsactie te komen. *'Speaking truth to power'*, is de slogan die bij dit klassieke model hoort.

Deze voorstelling van zaken blijkt in de praktijk echter niet helemaal te kloppen. Wetenschappers zijn niet zo neutraal als het ideaalbeeld veronderstelt. Hun afhankelijkheid van publieke of private financiers heeft onherroepelijk gevolgen voor hun onderzoek. Politici blijken op hun beurt soms wetenschappelijke feiten te negeren die niet in hun kraam te pas komen. Een beetje kritisch-wantrouwende burger kan dit type commentaar zo oplepelen. De fout lijkt zo bij tekortschietende wetenschappers en politici te liggen. Maar ook als beide partijen altijd volkomen karaktervast zouden zijn, zou het klassieke model nog niet werken, zo stellen sommige hedendaagse denkers.

1.2 Objectieve overdaad

Daniel Sarewitz is zo'n hedendaagse denker. Deze Amerikaan, van oorsprong geoloog, bestudeert in Washington DC de relatie tussen wetenschappelijk onderzoek, wetenschapsbeleid en maatschappelijke uitkomsten. Volgens Sarewitz weet het klassieke model van de interactie tussen wetenschap en politiek geen raad met wat hij 'objectieve overdaad' noemt. "De werkelijkheid is dermate rijk en complex dat je er heel veel verschillende soorten wetenschappelijke projecten op los kunt laten", zegt Sarewitz. "Elke disciplinaire aanpak levert een ander type kennis op – en die kennis kan verschillende, soms zelfs tegen-gestelde, politieke maatregelen voor de hand liggend maken." De wetenschap spreekt kortom niet met één mond. Niet omdat wetenschappers hun werk slecht doen, maar omdat de werkelijkheid aanleiding geeft tot talloze ware verhalen.

Neem een maatschappelijk probleem, bijvoorbeeld de toename van obesitas onder de bevolking. Een socioloog zal opmerken dat vooral laag opgeleide mensen vaker te dik zijn. Een medicus wijst op een bepaalde genetische component die bijdraagt aan vetzucht. Een stedenbouwkundige vestigt de aandacht op de inrichting van de openbare ruimte die nauwelijks aanzet tot bewegen. Drie disciplines, drie diagnoses – en drie radicaal andere beleidsrichtingen die

politici op basis van feiten zouden kunnen inslaan om overgewicht tegen te gaan. Wat gaan we aanpakken: de sociaal-economische verschillen, de zelfzorg van het individu, of de inrichting van de stad?

De feiten die wetenschappers leveren, zijn zo 'waar' als je ze in dit leven kunt krijgen. Daar zorgt de ongeëvenaard zorgvuldige en doordachte wetenschappelijke methode wel voor. De wetenschappelijke feiten uit de verschillende disciplines sluiten echter niet op elkaar aan. Er ontstaat dus geen coherent, eenduidig 'wetenschappelijk verhaal'. En het is volgens Sarewitz een illusie om te denken dat zo'n coherent verhaal er ooit zal komen, ook als wetenschappers nog veel meer onderzoek verrichten. Daar is de werkelijkheid principieel te rijk en te complex voor. De werkelijkheid zal altijd een 'objectieve overdaad' opleveren.

Dit leidt tot problemen voor het klassieke model. Want 'de wetenschap' valt nu uiteen in wetenschappers die verschillende inzichten verkondigen. De vraag wordt dan: naar welke wetenschapper zal een politicus luisteren? Op welk bewijs zal hij of zij het beleid baseren? Die beslissing zal in grote mate afhangen van zijn of haar eigen visie, denkt Sarewitz. Om bij het obesitasvoorbeeld te blijven: een liberaal zal het individu als uitgangspunt nemen en burgers bijvoorbeeld aanspreken op de verantwoordelijkheden die een aangetoonde aanleg tot dik worden met zich meebrengt. Een sociaal-democraat zal geneigd zijn ongelijkheden tussen groepen mensen te willen verminderen door bijvoorbeeld te ijveren voor speeltuintjes waar kinderen in dichtbevolkte stadswijken zich fysiek kunnen uitleven. Beide politici zullen zich kunnen beroepen op 'de wetenschap'.

Voor wetenschappers, van sterrenkundigen tot sociologen, betekent die objectieve overdaad een intellectuele puzzel; de overdaad zal hen eerder uitdagen dan verlammen. Objectieve overdaad wordt pas een vervelend gegeven zodra politici via de wetenschap de angel uit hun controverses proberen te halen. Want zo'n project is tot mislukken gedoemd. Wetenschappers zullen bestaande politieke controverses niet kunnen beslechten, constateert Sarewitz. Een beroep op de wetenschap zal dergelijke controverses juist eerder versterken, omdat politici van verschillende kleur wetenschappelijke gegevens aan zullen dragen die passen bij hun eigen overtuiging. "En het kwalijke is", aldus Sarewitz, "dat het publieke debat vervolgens dreigt te verschuiven naar een discussie over 'goede' dan wel 'slechte' wetenschap – wat het zicht ontnemt op de conflicterende visies en waarden die in het geding zijn. Terwijl het dáár juist over zou moeten gaan in een democratie." Zo kan een misplaatst leunen op wetenschap democratische processen belemmeren.

Politici stuiten volgens Sarewitz dus op het onvermijdelijke gebrek aan coherentie tussen de inzichten van verschillende wetenschappers. Juist in het geval van maatschappelijk controversiële onderwerpen zal de boodschap van wetenschappers aan de politiek zelden eenduidig zijn. De vraag wordt dan dus: naar welke 'truth' zal 'power' luisteren?

1.3 De rol van twijfel

Het klassieke model van de interactie tussen wetenschappers en politici kent nóg een serieuze hindernis: twijfel. Het probleem is niet zozeer de twijfel op zichzelf, als wel het gegeven dat twijfel in de domeinen kennis en macht zo'n verschillende rol speelt.

Politici zijn gewend om te handelen te midden van onzekerheden. Onzekerheden verhinderen hen dus niet om tot actie over te gaan. Veel twijfels kunnen zij zich echter niet veroorloven. Een goede politicus is koers- en beginselvast en wil ook zo overkomen. Twijfelen staat in de beeldvorming al snel gelijk aan zwabberen en draaien, en zo'n beeld zal een politicus graag vermijden. Wetenschappers zijn daarentegen beroepstwijfelaars. Kennis is voor hen een proces: altijd voorlopig, altijd in ontwikkeling. Twijfelen aan de beschrijving van de huidige stand van zaken is in die omstandigheden vrijwel altijd mogelijk – en wordt in eigen kring zelfs gewaardeerd als bron van wetenschappelijke vernieuwing. De archetypische wetenschapper blijft twijfelen tot de feiten intellectuele overgave afdwingen.

Vanuit de aard van hun project gaan wetenschappers en politici ook anders met taal om. De woorden van een wetenschapper zijn beschrijvend van aard. De taal van een politicus is performatief: hij of zij wil met woorden inspireren en iets bewerkstelligen. Waar wetenschappers een wereld willen ontdekken, willen politici een wereld scheppen. Wetenschappers gaan uit van een vraag, politici van een doel. Deze verschillende uitgangspunten en mores kunnen aardig botsen – of, erger nog, tot een onheldere brij geraken als politici en wetenschappers teveel op elkaars stoel gaan zitten.

Tot welke problemen dit kan leiden, illustreert de traumatische gang van zaken rond het laatste IPCC-rapport, waarnaar meerdere van onze gesprekspartners spontaan verwijzen. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), een wetenschappelijk orgaan ingesteld door het United Nations Environment Programme, is expliciet in het leven geroepen om 'evidence' te leveren voor 'policy' aangaande het klimaat. Zoals bekend leidt de laatste rapportage uit 2007 tot de conclusie dat er mondiaal beleid moet komen om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Al snel uiten wetenschappers die niet in het IPCC vertegenwoordigd zijn bedenkingen bij de theoretische uitgangspunten van het rapport. Het rapport blijkt bovendien enkele feitelijke onjuistheden te bevatten – op zich kleinere fouten, die echter stelselmatig de opwarming van de aarde overdrijven en daarmee een politieke kleur geven aan het panel. Het draagvlak voor maatregelen neemt daardoor af; politici voelen ruimte om impopulaire maatregelen uit te stellen of af te blazen. De hoop was dat het zware wetenschappelijke panel een politiek zeer gevoelige discussie zou neutraliseren. Het resultaat is echter dat de wetenschap werd gepolitiseerd en in de ogen van het publiek aan betrouwbaarheid verloor.

De gang van zaken rond het IPCC is volgens Sarewitz geen incident. De ontmaskering van het klassieke model maakt dat de wetenschap onherroepelijk terrein verliest ten opzichte van de politiek. Dat heeft oncomfortabele kanten. Politici weten inmiddels dat het mogelijk is om te winkelen bij de wetenschap totdat ze iets horen wat hen beter bevalt. Sarewitz' objectieve overdaad maakt dat er altijd wel een wetenschapper te vinden is die de wereld op een andere manier ontsluit dan de dominante groep wetenschappers. Zo'n buitenbeentje hoeft bovendien geen slechte wetenschapper te zijn. Het minderheidsstandpunt kan uiteindelijk het beste blijken: geen rechtgeaarde wetenschapper zal dit op voorhand kunnen of willen ontkennen.

Twijfelen is in de wetenschap vrijwel altijd mogelijk, stelden we eerder. Maar twijfel is politieke springstof. Het cynische recept voor een belangengroep die onwelgevallig beleid wil tegenhouden is dus: zaai wetenschappelijke twijfel aan de wetenschap die dit beleid onderbouwt. Dit is volgens sommige auteurs (Oreskes & Conway)¹ al de gevestigde praktijk; de tabaksindustrie heeft zich volgens hen als eerste van deze strategie bediend door wetenschappers in te huren die kanttekeningen plaatsten bij wetenschappelijk onderzoek dat de schadelijkheid van roken aantoonde. Maatregelen die het verkopen van sigaretten zouden belemmeren, zijn zo jarenlang tegengehouden. In een wereld waar grote belangen spelen, is twijfel een product geworden.

Zo komt een systeemzwakte in de interactie tussen wetenschap en politiek aan het licht: wat in het ene domein een kracht is, is in het andere domein een zwakte. De grote waarde van de wetenschap – haar bereidheid om altijd op zoek te gaan naar de randen van de kennis – kan tegen haar worden ingezet. In het domein van de macht zal de deugd van de twijfel het gezag van de wetenschap juist ondergraven.

1.4 Leeswijzer

De portee van bovenstaande schets is duidelijk: het simpele model waarin wetenschap de politiek van ware feiten voorziet, staat onder druk. Wat verwachten de hedendaagse politici die het woord 'evidence based policy' zo enthousiast in de mond nemen dan eigenlijk van wetenschappers? En hoe gaan wetenschappers die de maatschappij willen bedienen te werk als zij niet simpelweg 'de waarheid' aan 'de macht' kunnen vertellen? Van deze grote, onbescheiden vragen heeft het Rathenau Instituut een bescheiden eerste indruk willen verwerven. Wij hebben dat gedaan door steeds met een politiek-bestuurlijk én een wetenschappelijk expert te spreken uit de velden onderwijs, justitie en gezondheidszorg, en hun te vragen naar hun praktijken en bevindingen. In het vervolg leest u wat wij te horen kregen.

1 N. Oreskes & E. Conway. (2010). *Merchants of Doubt*. New York: Bloomsbury Press, New York.



De gesprekken

2



2 De gesprekken

2.1 Bewijs voor beleid

Evidence based policy is beleid gebaseerd op onderzoek, kennis en ervaring, zegt PvdA-parlementariër Jeroen Dijsselbloem. Evidence based policy betekent dat elke beleidsbeslissing die je neemt is gestoeld op het beste wetenschappelijke bewijs dat beschikbaar is, zegt hoogleraar onderwijs-economie Henriëtte Maassen van den Brink. VWS-topambtenaar Paul Huijts denkt bij de term aan beleid dat berust op wetenschappelijk gefundeerde uitgangspunten. En voor CDA-parlementariër Madeleine van Toorenburg draait het om het laten meewegen van wetenschappelijke inzichten in de beleidsvorming.

Een hele strakke definitie is niet zo gemakkelijk te vinden, maar het is duidelijk wat Den Haag bedoelt met evidence based policy: beleid waaraan bewijs ten grondslag ligt. En het is bij voorkeur de wetenschap die dat bewijs levert, want een wetenschappelijk keurmerk garandeert dat de bewijzen op methodisch deugdelijke wijze vergaard zijn.

Evidence based policy staat voor het leveren van wetenschappelijke kennis aan beleidsmakers. Die kennis kan overigens ook op de aanpak van beleidsprocessen zelf slaan. Hoe richt je beleid in, hoe implementeer je het effectief? "Als beleidsmaker heb je behoefte aan bewijzen uit het beleidsvak zelf", stelt Huijts. En Dijsselbloem zegt: "Weten we wat zinnige beleidsprocedures zijn? Zal de invoering van Diagnose Behandel Combinaties (DBC's) in de zorg bijvoorbeeld leiden tot efficiëntere behandelprocessen? Ook dat is voor ons relevante informatie." Voor Van Toorenburg betekent evidence based policy ook: "Erop toezien dat de maatregelen die de regering voorstelt inderdaad het beoogde doel zullen bereiken."

Relevante informatie blijkt echter lang niet altijd voorhanden. De wetenschap beschikt simpelweg niet altijd over onderzoeksgegevens die voorspellen welke effecten bepaalde interventies zullen hebben. In een minimale variant vraagt evidence based policy dan ook om de bereidheid van politici om hun beleid achteraf op effectiviteit te laten toetsen. Dijsselbloem: "Voor mij gaat evidence based ook over de vraag: trekken wij politici lering uit wat we doen of gedaan hebben?"

Dat gebeurt nog niet systematisch. Onderwijsspecialist Henriëtte Maassen van den Brink: "Beleidsmakers zouden moeten laten evalueren hoe zij hun geld hebben besteed en hun beleid hebben uitgezet. Dat is echter bepaald geen standaardpraktijk." Bewuste obstructie zit hier niet achter, denkt Maassen van den Brink. Zij wijt het eerder aan een gebrek aan 'denken-vanuit-de-wetenschap' op het ministerie. Een voorbeeld: "Het ministerie stelt subsidies ter beschikking voor experimenten, zoals die rond onderwijstijdverlenging. Scholen

kunnen dat geld aanvragen, maar het ministerie zegt er niet bij hoe zo'n experiment moet worden uitgevoerd of hoe daarover moet worden gerapporteerd. Laat staan hoe de besteding van dat geld na afloop geëvalueerd moet worden. Met als gevolg dat scholen elk hun eigen experimentje verrichten. Die experimenten zijn onderling moeilijk te vergelijken, waardoor je er wetenschappelijk gesproken weinig tot niets aan hebt." Deze gang van zaken belemmert volgens haar een snelle verspreiding van innovaties. Maassen van den Brink probeert het ministerie ervan te doordringen dat het eisen moet stellen aan de manier waarop scholen experimenteren. Zij ziet hier een missie voor zichzelf: "Ik heb mezelf tot doel gesteld om de mensen op het ministerie en in het onderwijsveld een evidence based attitude aan te leren."

Justitiewoordvoerder Madeleine van Toorenborg ziet dat een interventie ook in de wereld van straf en reclassering lang niet altijd wordt uitgevoerd zoals de bedoeling is. En dan kalft gelijk de waarde van de aanpak af, hoe evidence based die op zichzelf misschien ook is. "Neem 'U-turn', een bewezen effectieve manier om jongvolwassen veelplegers een andere manier van leven aan te leren. Als een professional zo'n aanpak een beetje naar eigen smaak gaat inkleuren", zegt ze, "is de kans groot dat het programma lang zo effectief niet meer is."

2.2 Bewijsculturen

Cruciaal in de discussies rond 'bewijs voor beleid' is de vraag wat eigenlijk telt als bewijs. Dat blijkt per veld aanzienlijk te verschillen, ofwel, in de woorden van WRR-voorzitter Knottnerus: "Er bestaan verschillende bewijsculturen." Medici zijn volgens hem gewend aan een vrij hoge graad van bewijs. Het veld werkt het liefst met zogenoemde Randomized Controlled Trials (RCT's): een methode waarbij een flink aantal onderling vergelijkbare proefpersonen wordt verdeeld over twee groepen. De crux is dat de ene groep een bepaalde behandeling ondergaat en de andere groep niet. Groep A krijgt bijvoorbeeld een nieuw medicijn en groep B een placebo, waarbij proefpersoon noch toediener weten welke groep nu eigenlijk wat krijgt. Als groep A statistisch aantoonbaar anders reageert dan groep B, kan dat alleen maar liggen aan het medicijn; de andere variabelen zijn immers identiek. Dat telt als hard bewijs.

Maar niet elk probleem leent zich voor zo'n aanpak, "zelfs niet in de medische wereld", aldus Knottnerus. Hoe dichter een experiment bij de dagelijkse praktijk staat, hoe lastiger de variabelen onder controle te houden zijn. "Uit de aard der zaak kan bewijs niet altijd volgens de hoogste standaarden worden verkregen", zegt ook Huijts. Fataal is dit volgens hem niet. "Ook dan kan er nog wel een wetenschappelijke ratio aan een maatregel ten grondslag liggen."

"Schone RCT's zoals in de medische sector zitten er voor ons maar zelden in", beaamt Maassen van den Brink. "Die gouden standaard halen we haast nooit. Neem een relevante onderzoeksvraag voor het onderwijsveld, bijvoorbeeld: 'Is

teambeloning een goede manier om vroegtijdig schoolverlaten in het MBO tegen te gaan?’ Vaak kunnen wij geen harde wetenschappelijke experimenten uitvoeren, omdat we bijvoorbeeld geen controlegroepen kunnen inrichten. Het stuit op teveel verzet om de ene groep docenten van een school wel als team te belonen en de andere groep niet.”

In Nederland leeft bovendien sterk het gevoel: gebruik onze kinderen niet als proefkonijnen! Dat maakt het lastig om strakke onderwijsexperimenten uit te voeren. Maassen van den Brink: “Waar kankerpatiënten in de rij staan om een experimentele therapie te mogen volgen, huiveren ouders voor experimenten op scholen. Ik vind het persoonlijk flauwekulargumenten. Er vallen weliswaar geen doden als het onderwijs niet mag experimenteren, maar je bent wel voor je leven getekend als je slecht onderwijs hebt gehad. Daar bekommeren wij wetenschappers ons om, en we proberen zo dicht mogelijk bij een onderzoeksopzet te komen die ons in staat stelt om met enige zekerheid te rapporteren over oorzaak en gevolg. Maar dat stuit dus op ideologische bezwaren. Het ironische gevolg is dat er nu in de praktijk juist ongecontroleerd geëxperimenteerd wordt – zonder enig bewijs en zonder gefundeerde aanleiding. Die maatschappelijke stage, die gratis schoolboeken: klinkt leuk, op niets gebaseerd. En we meten ook de effectiviteit van al die interventies niet.”

Zuivere wetenschap valt in het onderwijsveld dus maar moeizaam te bedrijven. “Maar”, zegt Maassen van den Brink, “we kunnen de resultaten die het onderwijsbeleid boekt wél op wetenschappelijke wijze beoordelen. En het veld zou in ieder geval rekening kunnen houden met wat we wél weten. Er gaan nu miljoenen om in het onderwijs zonder dat men kijkt naar wat dat geld oplevert.”

Onderwijs- en jeugdzorgspecialist Dijsselbloem vindt ook dat je moeilijk met kinderen kunt gaan experimenteren. “Maar je kunt op zijn minst de vraag stellen welke feiten ten grondslag liggen aan een bepaald beleidsvoornemen.” En die grondslag is volgens hem soms flinterdun. Dijsselbloem stoort zich aan wat hij noemt ‘de goeroes’ in onderwijsland: pedagogen of didactici met een activistische benadering, vaak overgewaaid uit Amerika, die een ‘hoe-goed-onderwijs-te-geven’-boek de wereld in slingeren. Denk aan ‘natuurlijk leren’, denk aan ‘lederschoolen’. Dijsselbloem: “Ik merk dat scholen op zoek naar inspiratie zich daar helemaal aan kunnen overleveren, en denken: dát is het helemaal, dat gaan we hier invoeren. Aanvankelijk presteert zo’n school vaak heel goed. Wat denk je! Zo’n team werkt enthousiast samen vanuit één visie, bereidt al die nieuwe lessen goed voor, is recentelijk bijgeschoold: dat werpt z’n vruchten wel af. Drie jaar later kelderen de resultaten dan.”

In 2008 presenteerde Dijsselbloem het rapport van de parlementaire enquête die hij had geleid naar het effect van onderwijsvernieuwingen sinds de jaren negentig. De onderzoekscommissie had veel kritiek op beleidsmakers en politici die deze vernieuwingen oplegden en invoerden. Maar Dijsselbloem vindt dat

ook het onderwijsveld zelf meer evidence based te werk zou mogen gaan. “Eén van onze aanbevelingen is: stel elementaire vragen. Wat weet je van een mogelijke vernieuwing? Is die al beproefd? Wat zijn de randvoorwaarden voor zo’n vernieuwing, hoe moet het lerencorps worden getraind, et cetera. Want vaak kloppen de ideeën nog wel, maar zijn de randvoorwaarden niet in kaart gebracht en worden ze uitgevoerd in een context die maakt dat de hele onderneming tot mislukken gedoemd is.”

Of het komt door het veld waarop hij opereert – de criminologie –, door zijn onafhankelijke positie als emeritus hoogleraar, of door nog weer een andere factor is een open vraag. Maar feit is dat Frank Bovenkerk het meest sceptisch staat tegenover het idee van ‘bewijs voor beleid’. Hij vindt het zelfs een gewetensvraag of politici überhaupt iets aan wetenschappers hebben. Bovenkerk: “Vroeger zou ik hebben gezegd: ‘Ja, natuurlijk!’ Nu weet ik het niet meer zo net.”

“Alsof je kunt bedenken hoe beleid in de praktijk zal uitpakken!”, licht hij zijn twijfels toe. “De sociale werkelijkheid is daar veel te complex voor.” Methodologen hebben altijd maar dat medische model in gedachten. Maar in de medische wereld heb je volgens Bovenkerk met veel minder factoren te maken en kun je de experimentele setting veel beter controleren dan in de sociale werkelijkheid.

Neem het vraagstuk over de invloed van de media op gewelddadig gedrag. Onderzoek levert geen spijkerhard bewijs dat gewelddadige computerspelletjes leiden tot gewelddadig gedrag. “Maar kijk eens goed naar dat onderzoek”, zegt Bovenkerk. “Dat wordt uitgevoerd door psychologen die netjes volgens het medische model een groep studenten drie uur lang gewelddadige spelletjes laat spelen en een controlegroep drie uur lang niet-gewelddadige spelletjes voorschotelt. Drie weken later kijken de onderzoekers dan of de eerste groep zich gewelddadiger heeft gedragen. Tja, op grond van dergelijk onderzoek vind je niet zo veel. Er is zoveel gewelddadige shit op televisie dat die drie uur dat zo’n groep een spelletje speelt, nauwelijks uitmaakt. Dit type onderzoek is dan wel volgens de regels der kunst opgesteld, maar ook behoorlijk waardeloos. De RCT-aanpak doet een dergelijk onderwerp meer kwaad dan goed.”

In Bovenkerks vak wordt de toon gezet door een handboek van Lawrence Sherman, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What Looks Promising*. Het handboek wordt jaarlijks aangevuld en kent een soort classificatiesysteem voor de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek – de bewijsvoering kan bijvoorbeeld twee of drie sterren krijgen. Bovenkerk: “De *What Works*-aanpak is vooral heel populair onder de criminologen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dus wat doen beleidsmakers als een man in het wilde weg mensen gaat neerschieten in een winkelcentrum, zoals onlangs in Alphen aan de Rijn? Dan pakken ze het handboek erbij, zoeken bij het hoofdstuk *spree killing* en kijken wat er bekend is over maatregelen.”

Het is natuurlijk zinnig om kennis te aggregeren en te ontsluiten, beaamt Bovenkerk. Zijn bezwaar is dat zo'n handboek suggereert dat een bepaalde aanpak onafhankelijk van de context werkt. En dat klopt volgens hem niet. Een voorbeeld: "Gemeentes proberen lastige allochtone jongens te beteugelen door een zeecontainer op een landje te plaatsen en te zeggen: 'Dit is vanaf nu jullie honk.' Op de ene plek werkt dat heel goed en op de andere niet. Als je wilt begrijpen hoe dat komt, moet je zelf gaan kijken en dan zie je het vaak in één oogopslag. Op de ene plek staat een enthousiaste jonge kerel dag en nacht voor de jongeren klaar. Op de andere plek is het honk toevertrouwd aan een hoofdagent zonder vooruitzichten met wie de gemeente eigenlijk niet zo goed raad meer weet. Het is natuurlijk doorslaggevend welke persoon zo'n honk draait. Maar dat staat niet in het boek van Sherman. Of eigenlijk wél, maar verborgen onder de paragraaf 'externe validiteit'."

Een aanpak is extern valide als een aanpak die op plek en moment X werkt ook zal werken op plek en moment Y, doceert Bovenkerk. Dus als de aanpak hier aanslaat, zal hij onder dezelfde omstandigheden elders ook werken. De externe validiteit van de meeste methodes is gewoonlijk slechts gering. Het succes van een aanpak hangt voor het grootste deel dus niet af van de gevolgde methode, maar van andere factoren. En dat is volgens Bovenkerk slecht nieuws voor politici die snakken naar bewijzen voor beleid.

Als onderzoeker in de sociale wetenschappen kun je jezelf bovendien niet buiten schot houden, stelt Bovenkerk. "Ik vind dat ik me de afstandelijkheid van de onderzoekers binnen het medisch model van de RCT niet kan permitteren. Als ik iets observeer en ik zie dat mensen domme fouten maken, moet ik die dan laten passeren met het oog op de wetenschap? Terwijl mensen me ter plekke om raad vragen? Ik vind: je moet als onderzoeker meedenken en een zekere verantwoordelijkheid nemen. Overigens niet alleen om morele redenen. Ook omdat mensen zich pas in de kaart laten kijken als je een tijdje echt meedraait. Als je je niet engageert, wordt een deel van de werkelijkheid je ontnomen."

Madeleine van Toorenburg is als wetenschapper (ze werkte aan de universiteit Tilburg) en ervaringsdeskundige (ze was directeur van een jeugdinstelling) goed op de hoogte van de 'What Works'-aanpak waartegen Bovenkerk van leer trekt. De invloed van externe factoren is groot, beaamt ze. "Feit is dat ruim driekwart van de veroordeelden ondanks alle wetenschappelijk deugdelijke interventies toch weer de wet overtreedt. We weten nu enigszins wat niet werkt; daar zullen we het op korte termijn veelal mee moeten doen."

Ze ziet nog een ander nadeel: de te strakke protocollen waarmee de goedgekeurde interventies vergezeld gaan, maken de ruimte voor professionals om naar eigen inzicht te handelen erg klein. Zo stelt de regel dat een ex-gevangene elke maand contact moet hebben met zijn reclasseringsambtenaar.

Van Toorenburg: “Dergelijk toezicht werkt, dat is bewezen. Maar zo’n ambtenaar kan aanvoelen dat de ene ex-gevangene eigenlijk meer toezicht nodig heeft, terwijl de andere wel met minder toekan. Maatwerk mag hij echter niet leveren. De marge om naar eigen inzicht te beslissen is klein, en dat is frustrerend voor professionals.”

Toch zou Van Toorenburg geen afscheid willen nemen van de ‘What Works’-aanpak. Daarvoor staat er simpelweg teveel op het spel. Voor de maatschappij: de maatschappelijke onrust rond criminaliteit en veiligheid is groot – ‘o wee als er een TBS’er ontsnapt’ – en de verantwoordelijken op dit terrein moeten dus steeds goed kunnen uitleggen waarom ze doen wat ze doen. Maar de aanpak beschermt net zo goed degenen die een maatregel opgelegd krijgen. “Het is niet niks om mensen in hun vrijheid te beperken. We leggen daarom alleen een maatregel op als bewezen is dat zo’n interventie effectief is.”

Hoe haalbaar het is om hard bewijs te leveren aan – en over – beleid, is al met al een open vraag. De medici hebben hun gouden standaard, het RCT, een standaard die boven de discussie hangt, hoewel ze die zelf ook niet altijd halen. Maassen van den Brink kent de beperkingen, maar denkt dat de standaard voor het experimentele onderzoek in het onderwijsveld desondanks omhoog kan. Bovenkerk gelooft niet meer zo in een experimentele opzet. Hij ziet meer in een kwalitatieve aanpak, omdat je dan meer en beter waarneemt – al levert dat onmiddellijk het probleem op dat onduidelijk is in hoeverre de verworven inzichten te veralgemeniseren zijn.

2.3 Contacten tussen wetenschap en beleid

Tot nu toe bespraken we problemen rond het vergaren van wetenschappelijk bewijs voor beleid. Maar zelfs als die bewijzen er zijn, slaagt de wetenschap er niet altijd even goed in om die aan de politiek over te brengen. “Zorgen dat jouw wetenschap aankomt bij het beleid en in het onderwijsveld is niet eenvoudig”, verzucht Maassen van den Brink. “Het kost veel tijd en energie, en levert niets op voor je CV.”

Vanuit haar TIER (Top Institute for Evidence Based Education Research) draaft Maassen van den Brink één keer per zes weken op bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om het management te informeren over TIER-onderzoek. Voor de velddirecties zoals de directie Primair Onderwijs of de directie Voortgezet Onderwijs organiseert zij goed bezochte maandelijkse lunchseminars. Maassen van den Brink ziet het als haar verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de resultaten van het onderzoek bij het beleid terechtkomen. Maar ze vindt niet dat elke wetenschapper dat moet kunnen of willen. Een ideaal onderzoeksteam bestaat voor haar uit een mix van mensen die goed zijn in fundamenteel onderzoek en mensen die goed de link kunnen leggen met het beleid. “Ik heb collega’s die geweldig onderzoek doen, maar van zichzelf weten dat ze de mensen van het ministerie tegen de haren in strijken. In de

wereld van politiek en beleid spelen andere problemen dan in de wetenschappelijke wereld, en dat moet je als wetenschapper wél aanvoelen en kunnen hanteren.”

Wetenschappers die adviezen opstellen voor politiek en beleid, moeten politici en beleidsmakers ook willen ontmoeten, vindt André Knottnerus. “Je moet je afvragen: zijn de wetenschappelijke vragen die wij willen gaan beantwoorden ook interessant voor hen? Dat kun je controleren door tussendoor experts én beleidsmakers te consulteren – al moet je erg opletten, je wilt natuurlijk niet dat de politiek zichzelf gaat adviseren.”

Knottnerus raadt wetenschappers aan om van tevoren goed na te denken over de functie van het adviesrapport dat zij gaan schrijven. Wil de politiek tijd kopen via jouw onderzoek om zichzelf even door een lastige situatie heen te helpen? Is het rapport bedoeld voor een politieke afrekening, terwijl jij als onderzoeker wilt dat de maatschappij leert van je rapport? Knottnerus: “Vraag je altijd af: waarom zet ik mijn goede en dure mensen hier voor in? Als wetenschappelijk adviseur wil je bijvoorbeeld dat de maatschappij, of althans de ziekenhuiswereld, leert van jouw onderzoek naar die neuroloog uit Enschede die expres verkeerde diagnoses stelde. Je wilt dus dat er algemenere conclusies komen. Je wilt niet dat de spanning wegebt nadat die ene man vertrokken is.”

Knottnerus is voldaan over een rapport als hij denkt: het staat er goed in, en we slaan echt een brug tussen wetenschap en beleid. Hij wil ook kunnen tekenen voor de onafhankelijkheid van dat rapport. Het is daarentegen ‘een ramp’ als een rapport ongezien de kast in gaat. Knottnerus: “Allereerst natuurlijk omdat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de besluitvorming. Maar ook omdat je zo de inzet van wetenschappers verliest. Zij werken hard aan zo’n rapport, tegen een beetje vacatiegeld, en het helpt hun wetenschappelijke carrière niet veel verder. Je vraagt dus nogal wat van ze. Veel wetenschappers zijn bereid zich in te zetten voor de publieke zaak, maar als hun rapport in een lade verdwijnt, werkt dat natuurlijk heel demotiverend. Dat ondermijnt op den duur het hele proces van bewijs voor beleid. Ik zou politici op het hart willen drukken: benut die rapporten!”

Als ontvanger van dergelijke rapporten realiseert Paul Huijts zich wat hij vraagt van de wetenschap. “In de Gezondheidsraad zitten hoogleraren die, naast hun baan, bij wijze van liefdewerk oud papier voor ons adviezen schrijven. Zij accepteren het echt niet als wij ons met de inhoud bemoeien. Zo’n Raad loopt dan leeg. Wij plegen dan ook geen interventie op de conclusies van onze adviesorganen. Wel hebben we een intensief gesprek vooraf. Eventueel kijken we ook naar een concept, stellen we nog wat vragen, laten we weten wat we niet snappen.” Huijts vindt het belangrijk dat de mensen die leidinggeven aan wetenschappelijke adviesorganen voeling hebben met het beleid. “Wetenschappelijke kwaliteit is niet onderhandelbaar. Maar het is wel prettig als de project-

leider snapt waarvoor het rapport dient en waar het gaat landen. Het is ook prettig als hij of zij het tempo soms ter wille van de effectiviteit wil opvoeren, bijvoorbeeld omdat wij vóór 1 mei iets moeten zeggen over een onderwerp dat het rapport aansnijdt." Niet iedere onderzoeker heeft die voeling met het beleid; de wetenschappelijke instituten lopen volgens Huijts niet over van mensen die het gesprek met Den Haag aan kunnen. "Dat hoeft ook niet. Als er maar enkele personen op het instituut én op het ministerie zijn die de brugfunctie goed kunnen vervullen. Waaronder dus de leider van het project."

Huijts wil van tevoren goed praten over de vraagstelling van het rapport. "Daar moeten de instituten wel ontvankelijk voor zijn." Hij stelt ook eisen aan de manier waarop de onderzoeksgroep de aanbevelingen opschrijft. Waar hij een hekel aan heeft: aanbevelingen die langs de oorspronkelijke vraag schieten omdat de wetenschappers liever hun wetenschappelijke interesse volgen. Huijts: "Dan valt zo'n rapport dus dood voor de kast. Het is ook vervelend. Wij zitten enorm in onze maag met X, vragen om een studie naar X, en krijgen iets anders. De instituten die voor ons werken doen niet aan vrije wetenschaps-garing! Ze zoeken wetenschappelijke kennis bij een beleidsvraag die om een oplossing vraagt. Als het RIVM of de Gezondheidsraad de maatschappelijke vragen van de overheid niet zouden kunnen of willen adresseren, dan kunnen zij wel dicht. Zo is het gelukkig niet."

2.4 Hoe een advies tot stand komt

Adviesprocessen hebben in Nederland een vrij intern en niet zelden besloten karakter. Volgens Knottnerus om goede redenen: de politiek, maar ook allerlei groeps- en commerciële belangen, moeten even buiten de deur gehouden worden. "Zeker rond een gevoelig onderwerp wil je als commissie van deskundigen een tijdje vrijuit kunnen discussiëren, zodat een advies zich kan uitkristalliseren. Een openbare tribune verlamt zo'n discussie. Een duidelijk voorbeeld hiervan maakte ik eind jaren negentig mee in de Verenigde Staten. Het ging over de vraag of pesticiden die mogelijk schadelijk waren voor mensen ook op menselijke vrijwilligers zouden mogen, of zelfs moeten, worden getest voordat werkers en omwonenden in bijvoorbeeld de landbouw eraan blootgesteld mochten worden. Het panel van experts dat met een advies moest komen, werd voortdurend onder vuur genomen door politici, artsorganisaties, bestrijdingsmiddelenproducenten, boeren, milieuorganisaties, et cetera. Er is toen geen zinnige analyse uitgekomen. Laat staan bruikbare aanbevelingen of beleidsopties." Een commissie waarin vertegenwoordigers van belangengroepen zitting hebben, werkt volgens Knottnerus ook niet goed, want: "Het is dan erg moeilijk en vaak zelfs onmogelijk om 'zonder last en ruggenspraak' tot een objectieve analyse te komen op grond van de stand van wetenschap. En als er dan wel wat uitkomt, is de kans groot dat het een duplicatie en compilatie wordt van de al bekende standpunten van deze belangengroepen. Daar kom je als regering of volksvertegenwoordiging dus niet verder mee als je besluiten moet nemen en wilt weten hoe het echt zit." Wel moet je als commissie de relevante partijen

horen, vindt Knottnerus. Zeker bij omstreden onderwerpen. “Je wilt geen relevante invalshoeken, probleemstellingen en informatie missen, en het beoordelen van ervaringskennis kan erg belangrijk zijn.” Hij acht het ‘cruciaal’ dat de afwegingen en de lijn van redeneren achteraf volkomen transparant zijn.

Knottnerus: “Openheid achteraf is nodig om vertrouwen te kunnen hebben in wat de commissie in die relatieve beslotenheid heeft onderzocht en bedacht.”

Over sommige wetenschappelijke rapporten ontstaat weinig discussie.

Knottnerus: “De Gezondheidsraad brengt soms rapporten uit met puur technische adviezen, bijvoorbeeld over de normering van bepaalde stoffen op de werkvloer. Dat is een ambachtelijke activiteit waarvan de resultaten vrijwel rechtstreeks vertaald worden in beleid.” Maar regelmatig maken commissies lastige afwegingen. Ook rapporten van de WRR hebben vaak dat karakter. In november 2010 bracht de WRR onder voorzitterschap van Knottnerus een (ongevraagd) advies uit over het buitenlandbeleid. De teneur was dat Nederland zich exclusiever zou moeten richten op de zaken waar het verschil kan maken, en bijgevolg een aantal andere activiteiten zou moeten staken. Knottnerus: “Dat is niet per se een welkome boodschap voor bijvoorbeeld het netwerk van diplomaten dat nu nog over de hele wereld verspreid zit. Wat soms ook lastig is: niemand in de politiek zit te wachten op een probleem dat men nog niet als zodanig ervaart.” Het is volgens Knottnerus goed als een rapport openlijk bediscussieerd wordt, want dat biedt gelegenheid om aanbevelingen en verschillende perspectieven nog eens in de openbaarheid te bespreken. “Een dergelijk rapport heeft toch ook als functie om het maatschappelijke debat te voeden en verder te brengen.” Wél moet je voorkomen dat de kwaliteit van het rapport ter discussie staat. “Het is cruciaal dat een rapport gezag heeft. Het rapport moet hoog scoren in de wetenschappelijke hiërarchie, en het moet echt onafhankelijk zijn.” Twijfel aan het wetenschappelijke gehalte maakt een rapport machteloos in het domein van de macht.

Wetenschappelijke adviezen komen dus in relatieve beslotenheid tot stand.

Topambtenaar Huijts verzekert echter dat een eenmaal opgesteld advies aan de politiek altijd onverkort in de openbaarheid komt, vaak zelfs nog voordat het ministerie zelf een standpunt heeft bepaald. Dat heeft iets bedreigends, zegt hij. “Het maakt ons kwetsbaar, want het kan betekenen dat er een advies uitkomt waar je politiek gesproken echt wel zonder kunt.”

Buitenlandse collega’s snappen volgens Huijts niet dat het ministerie dat risico neemt. In het buitenland komt een rapport vaak pas naar buiten als een soort bijlage van een beleidsmaatregel – als er al om het rapport wordt gevraagd. Maar Huijts koestert de politieke neutraliteit van zo’n advies. “Die neutraliteit is een pijler waarop het ministerie kan rusten. Dus geven we de opvattingen van experts de ruimte, ook als wij er niet blij mee zijn. In moeilijke tijden hebben we namelijk veel plezier van wetenschappers. Het is vaak beter dat Roel Coutinho op televisie een probleem uitlegt waarvoor wij net een beleidsmaat-

gel hebben gemaakt, dan iemand van het ministerie.” Inzet van een expert is gunstig voor de acceptatie van die beleidsmaatregel, weet Huijts, want wetenschappers wekken meer vertrouwen dan politici. Huijts: “Deels is dat ook te begrijpen. Een topambtenaar noch een minister heeft persoonlijk de kennis om de vakinhoudelijke details van een maatregel goed uit te leggen. Bovendien, ons beroep is: compromissen sluiten. Daardoor hebben wij in de ogen van het publiek minder geloofwaardigheid. Mensen zullen al snel denken: ja ja, dat zeg je nu om ons rustig te houden, de waarheid krijgen we niet te horen. Juist in crisissituaties, tijdens die hele vitale momenten, leunen we dan ook graag op het gezag en de geloofwaardigheid van de wetenschap. En daarom bewaken wij zelf scherp de grens tussen kennis en politiek. Uit welbegrepen eigenbelang.”

2.5 Pijnpunten

Beleidsmakers koesteren de wetenschap, stelt Huijts. Het gezag van wetenschappers is voor hen waardevol. Wetenschappers klagen echter dat het beleid zich maar moeilijk voegt naar de evidence die zij leveren. Maassen van den Brink weet een reden: tijd. “Het beleid heeft geen geduld. Onder het vorige kabinet is er een experiment met onderwijstijdverlenging bedacht en opgezet. Zo’n experiment loopt vier jaar, maar na een half jaar wil het ministerie al weten wat ‘de resultaten’ zijn. Tja, uit zo’n vraag blijkt niet veel begrip van de aard van wetenschappelijk onderzoek.” Een ander obstakel vindt zij dat beleid vaak stoelt op slogans, zoals: ‘Geen kind mag achterblijven’. Maassen van den Brink: “Klinkt mooi, maar zegt niets. Toch zal zo’n slogan door gebrek aan bewijs niet van tafel verdwijnen.”

Dijsselbloem beaamt dat tijd “een enorme drijfkracht” is in de politiek. Er is vaak gewoon geen tijd om de experimenten volgens de regelen der kunst op te zetten en uit te voeren. Bewindspersonen hebben maximaal vier jaar om een dossier een bepaalde draai te geven. En die draai hebben politici vaak in hun eigen gelederen al bepaald, zonder dat duidelijk is of daar wetenschap aan te pas is gekomen. Bijvoorbeeld in het regeerakkoord.

Dijsselbloem ziet het regeerakkoord als een grote hindernis voor meer evidence based beleid. “Zo’n regeerakkoord is een treurig ding. Er staan tal van ingrijpende maatregelen in, maatregelen die een klein groepje politieke insiders achter gesloten deuren heeft bedacht en uitonderhandeld. Het veld zelf en de wetenschap komen er niet aan te pas en er zitten dan ook geen buiten-politieke *checks and balances* in. Maar die ministers komen wel naar buiten met hun handtekening onder zo’n akkoord. De pretentie dat je met zo’n klein groepje mensen wel even zult bedenken hoe het moet!” Een sober akkoord op absolute hoofdlijnen zou volgens hem veel meer recht doen aan dat verklaarde verlangen naar evidence based beleid.

Frank Bovenkerk heeft een andere klacht. “De politiek ziet het liefste dat wij wetenschappers informatie leveren waarmee zij kunnen scoren, zodat zij kunnen

zeggen: 'Dankzij mijn aanpak is de criminaliteit omlaaggegaan!' Maar vaak zijn onze adviezen niet zo helder en hard. Zo is de belangrijkste reden dat misdadigers met hun wandaden stoppen het feit dat ze ouder worden. Welk advies hoort daarbij? En als onze adviezen wél helder en toepasbaar zijn, zijn ze politiek misschien niet opportuun. Iedere Nederlandse criminoloog zal zeggen dat het legaliseren van drugs de beste manier is om de criminaliteit snel en scherp te doen laten dalen. Strafrechterlijke interventies werken daarentegen averechts, omdat zij georganiseerde misdaad in de hand werken. Maar er is geen Nederlandse politicus die langs deze evidence based lijnen durft te handelen. Bovendien zit Nederland vast aan internationale verdragen die dat onmogelijk maken."

Maassen van den Brink herkent dit. "Het rookverbod in cafés dat minister Klink invoerde was een staaltje van evidence based beleid. Het is glashelder dat roken ongezond is, dat de gelegenheid deels de roker maakt, en dat roken de zorgkosten omhoog jaagt. Maar het eerste dat minister Schippers deed, is zeggen: 'Roken is een kwestie van levensstijl, en welke levensstijl je erop nahoudt moet je zelf maar weten.' Dus wordt dat beleid teruggedraaid. Om politieke redenen."

Het kan gebeuren dat de politiek haar eigen neus volgt en tegen de wetenschappelijke feiten in handelt, beaamt Huijts. Volgens hem komt dit omdat politici een breder gebied bestrijken dan wetenschappers. "De Gezondheidsraad neemt de maatschappelijke acceptatie van een maatregel niet mee in haar advies", zegt hij. "Het ministerie heeft daar natuurlijk wél mee te maken. Als wij veel verzet tegen een maatregel verwachten, kan dat betekenen dat wij die maatregel niet invoeren – ook al zou invoering wetenschappelijk gesproken rationeel zijn."

Huijts wil maar zeggen: voor het ministerie is een wetenschappelijk rapport het begin van de discussie en niet het einde. Het ministerie vraagt wetenschappers om een uitspraak die zij vanuit hun professie kunnen verantwoorden. Daarna komt de politieke en maatschappelijke afweging. Is de maatregel uitvoerbaar, past de maatregel in het (internationale) recht, is de maatregel betaalbaar? En: strookt een maatregel met de opvattingen van de minister? Huijts: "Soms kan een wetenschappelijk standpunt botsen met de politieke verantwoordelijkheid die een minister voelt. De minister maakt zich daarmee kwetsbaar. Wij hechten er dan ook aan om goed duidelijk te maken waarom een minister afwijkt van de lijn in een adviesrapport. Toch vinden instellingen die aan ons gelieerd zijn het wel eens moeilijk te begrijpen dat wij hun advies niet volgen. Ik snap dat wel. Ze hebben hun ziel en zaligheid in een rapport gelegd en de andersoortige overwegingen die wij voorrang hebben gegeven, zitten niet voor in hun hoofd."

Als doorgewinterde beleidsadviseur weet André Knottnerus dat de politiek altijd kan zeggen: 'In een bredere weging kiezen wij toch voor een andere optie dan die van uw voorkeur.' Knottnerus: "Die ruimte heeft de politiek, en die ruimte

moet je haar ook laten. Wetenschappers moeten af van het idee dat hun advies-procedure is mislukt als de politiek anders kiest dan zij adviseren. Hoofdzak is dat je argumenten goed zijn meegewogen.”

Kwalijker is dat de politiek af en toe selectief winkelt in wetenschappelijke informatie, aldus Knottnerus. “In het debat rond de milieunormen rond Schiphol trad op een gegeven moment een verzadiging van kennis op. Er lag al een flinke stapel rapporten. Toch bestelde de politiek net zo lang rapporten bij onderzoeksbureaus totdat er eentje uitrolde dat het al voorgenomen beleid ondersteunde. Dat ene rapport werd dan verwelkomd. Hetzelfde zag je rond de Betuwelijn. Dat zijn wat mij betreft staaltjes van *political misconduct*. Het mag niet zo zijn dat je als politicus alleen maar wilt horen wat je goed uitkomt.”

Dijsselbloem merkt op dat parlementariërs nu eenmaal werken vanuit een ideologie. “Een PvdA'er kijkt echt anders naar mens en maatschappij dan een VVD'er. Politici hebben een bepaalde visie op mens en maatschappij die ze niet meer ter discussie stellen. Dat maakt dat ze selectief winkelen. Ze pikken uit rapporten op wat in hun visie past. Daar zal ik me zelf ook wel schuldig aan maken.” Politici maken nu eenmaal altijd een ideologische afweging – en dat is ook hun rol, stelt Dijsselbloem. “Maar”, zo voegt hij daaraan toe, “het zou wel fijn zijn als onder die afweging een gezamenlijke kennisbasis ligt.”

Selectief winkelen in rapporten vindt zeker plaats in het publieke debat, beaamt ook Huijts. “Maar voor een minister is selectief winkelen moeilijker. In een officiële reactie komen we er niet mee weg, want iedereen houdt het rapport er dan toch naast.”

De politiek laat zich niet altijd iets gelegen liggen aan de wetenschap, weet Madeleine van Toorenborg. Juist in haar veld, justitie, is de spanning tussen feit en emotie vaak groot. “Sommige collega's dienen voorstellen in om politiek gewin. De effectiviteit van die voorstellen is op dat moment niet hun eerste zorg. Zo zijn onlangs in Nederland op instigatie van de VVD, de PVV en mijn eigen CDA minimumstraffen ingevoerd. Zelf heb ik moeite met minimumstraffen, want wetenschappelijke studies laten zien dat zij het recidivecijfer niet omlaag zullen brengen. Terwijl ik juist politiek wil bedrijven vanuit de wetenschap. In de voorbereidingsfase van dit voorstel heb ik gepraat en gepraat, totdat ik voelde dat mensen dachten: daar heb je háár weer.” Resultaat van al haar gepraat is dat er alleen minimumstraffen komen voor ernstige delicten, en dat de rechter in enkele uitzonderingsgevallen gemotiveerd van de minimumstraf kan afwijken. Van Toorenborg: “Dat sleep ik er dan uit. Feit blijft: ik wil die minimumstraffen eigenlijk niet. Maar ik accepteer dat dit het besluit is. Dat is óók politiek. En voor wat mijn eigen positie betreft: als het in mijn ogen om minder belangrijke zaken gaat, laat ik even duidelijk zien dat ik ook streng kan zijn. Ja, zo plat is het wel.”

Te weinig wetenschap in de politiek leidt tot populisme, stelt Van Toorenburg. Maar een teveel aan wetenschap is ook niet wenselijk. Dat leidt tot vervreemding. "Stel dat een wetenschapper hard kan maken dat we gevangenis beter kunnen opheffen ten gunste van een soort netwerkachtige zorgsystemen rond delinquenten. Ondanks alle eventuele wetenschappelijke evidentie zou ik zo'n plan nooit voorstellen. Het is namelijk volstrekt onhaalbaar, want het sluit niet aan bij de beleving van mensen. Daar ga ik geen energie in steken." Wetenschappers moeten beseffen dat wetenschap niet leidend kan zijn. Alleen haalbare plannen zijn uiteindelijk effectief. En haalbare plannen sluiten aan bij wat er leeft in de maatschappij.

2.6 Wetenschap moet onafhankelijk kunnen blijven

"Wetenschap die afhankelijk raakt van de politiek verliest snel aan waarde. Dat vinden de wetenschappers zelf, maar ook beleidsmakers zeggen de onafhankelijkheid van wetenschappers te koesteren. Uit 'welbegrepen eigenbelang', zoals Huijts het eerder formuleerde.

In de praktijk staat die onafhankelijkheid echter nog wel eens onder druk. Frank Bovenkerk memoreert hoe de gemeente Amsterdam enkele jaren geleden beleid ontwikkelde rond loverboys. De gemeente vroeg Bovenkerk en zijn team om in korte tijd een rapport te leveren over het aantal loverboys in Amsterdam, hun profiel, hun werkwijze. Bovenkerk: "Wij deden ons onderzoek en concludeerden dat er helemaal geen loverboys in Amsterdam rondlopen. Wel, die boodschap was niet welkom. De gemeente had namelijk al maatregelen genomen; de onderbouw van de middelbare school kreeg een voorlichtingsprogramma, er werden toneelstukjes over loverboys opgevoerd, et cetera. Ons rapport moest dat beleid legitimeren. En dat lukte dus niet."

Na afloop van de onderzoekspresentatie ging Bovenkerk met zijn team een biertje drinken en zei: 'Er klopt iets niet.' Loverboys ronselen jonge Hollandse meiden. Bovenkerks team vond op de Wallen weliswaar enkele Hollandse meisjes, maar dus geen loverboys. Hoe komen die meisjes daar dan? "Wij besloten eens met hen te gaan praten. En wat bleek: de onderzoeksvraag was verkeerd gesteld! Loverboys zijn niet actief in Amsterdam, maar wél in de provincie, op het platteland. Daar kwamen die Hollandse meiden vandaan. We hebben vervolgens de afkomst van de meisjes geturfd en zijn in de topgemeenten op zoek gegaan naar loverboys. Mijn studenten hebben daar zelfs met enkele loverboys gesproken. Er is dus wel degelijk een probleem." Bovenkerks pointe: hij kwam hierachter door zélf vervolgonderzoek te doen. "Dat kon ik mij permitteren omdat ik aan de universiteit werk en een eigen budget heb. Van de gemeente Amsterdam hadden wij deze opdracht nooit gekregen. Het beleid was namelijk alweer verder."

Welke vragen kan een wetenschapper onderzoeken? Wetenschappers houden daarover graag zelf de regie, maar dat blijkt in de praktijk een teer punt.

Henriëtte Maassen van den Brink stemt de onderzoeksagenda van TIER af op het ministerie en het onderwijsveld. Zij neemt de consequentie voor lief dat zij vragen laat liggen waarmee zij wetenschappelijk misschien zou scoren, maar waarmee het beleid niets opschiet. Zij ziet het echter uitdrukkelijk *niet* als haar verantwoordelijkheid om onderzoek te doen waar het beleid om vraagt. Maassen van den Brink: "Dat is iets heel anders. Ik heb geen interesse in vragen als: hoeveel scholen in Nederland zijn brede scholen? Of: hoe tevreden zijn ouders met een verlengde schooldag? Dat kunnen voor het beleidsveld dan wel *hot issues* zijn, maar wetenschappelijk zijn die telvragen niet zo boeiend. Gelukkig beslist de minister van OCW niet over onze onderzoeksprogrammering. Daar heeft het ministerie na enig aandringen van onze kant bewust van afgezien. Goede beleidsambtenaren weten namelijk dat we hier dan de hele dag kleine onderzoekjes zaten te doen naar de problemen van gisteren."

2.7 De publieke taak van wetenschappers

Mits de onafhankelijkheid van wetenschappers buiten kijf staat, mogen politici echt wel wat van hen verwachten, vinden de geïnterviewden. Met één kanttekening: fundamenteel onderzoek dat niet gericht is op enig nut maar voortkomt uit de zucht van wetenschappers om te begrijpen hoe het zit, zal altijd nodig blijven. Juist dit type onderzoek kan inzichten opleveren die dermate nieuw zijn dat ze per definitie niet gepland kunnen worden. "Zonder fundamenteel onderzoek hadden de doorbraken in de genetica en informatica die nu zoveel innovaties opleveren niet plaatsgevonden", betoogt Knottnerus. Dergelijk autonoom onderzoek moet de politiek niet willen sturen, maar juist de ruimte geven.

Veel wetenschappelijk onderzoek heeft echter een toegepaste doel, of is zelfs expliciet gericht op beleidsvorming. Een gesprek over evidence based policy blijkt in de praktijk vaak uit te draaien op een gesprek over de mores rondom wetenschappelijke adviesraden; instanties wier reden van bestaan hun dienstbaarheid aan het beleid is. Knottnerus: "Het is logisch dat politici een zegje willen hebben in dat type onderzoeksagenda. Zolang ze de inrichting van het onderzoek zelf maar niet willen sturen."

Wetenschappers van elke snit behoren een helder antwoord te kunnen geven op de vraag waarom de maatschappij veel geld zou steken in hun onderzoek, stelt Knottnerus. Hij vindt ook dat wetenschappers zich zouden moeten inspannen om een onderzoeksagenda op te stellen die gevoel toont voor wat op langere termijn belangrijk is voor de maatschappij. "De houding is nog teveel: we hebben bij toeval iets bestudeerd wat relevant is voor beleid, en geven politici nu *ex cathedra* een advies. Terwijl je als wetenschapper veel gericht op zoek kunt naar dat soort kennis."

Frank Bovenkerk valt hem bij: "De meeste wetenschappers hebben geen flauw idee van de toepasbaarheid van hun werk. Aan het einde van hun onderzoek komen ze nog eens met wat beleidsaanbevelingen. De redenering van die

wetenschappers klopt wel, maar ze overzien het totaal van de factoren niet waarin beleid intervenueert.”

Madeleine van Toorenborg vindt dat zij als politica onvoldoende wordt bediend door de wetenschap. “Ik vind wetenschappers weinig proactief. Over een paar weken kom ik met een inbreng over adolescentenstrafrecht. Je zou toch zeggen dat de wetenschappelijk specialisten op dit terrein hun kennis onder mijn ogen zouden willen brengen. Wat is er nu mooier dan dat jouw onderzoek doorwerkt in de maatschappij! Maar niets van dat al. De praktijk is dat ik dan zelf maar naar recente wetenschappelijke inzichten op zoek ga en een boekje over het onderwerp koop. Dat is toch wel bijzonder.” Ergens snapt ze het ook wel. “Toen ik zelf aan de universiteit werkte, dacht ik er ook niet aan om mijn onderzoeksgegevens naar de beslissers te brengen. Ik wilde gewoon onderzoek doen, dat was het. Vermoedelijk richten wetenschappers zich sterk op hun collega’s.” En politici zelf zijn ook niet zonder blaam, vindt ze. “Pas debatteerden we in de Kamer over *naked short selling* – het verkopen van aandelen zonder deze feitelijk te kunnen leveren. Dat is geen dagelijkse kost voor de meesten van ons. Maar niemand belt dan een autoriteit uit de wetenschappelijke wereld met de vraag: ‘Waar moet ik op letten als we dit debat gaan voeren?’” Soms pakken politici wel de telefoon, verzacht Van Toorenborg. Maar in dit geval dus niet.

Wat bij politici wrevel oproept: wetenschappers die zich al te sterk roeren in het publieke debat. “Bijvoorbeeld door hun gezag in te zetten als zij spreken over zaken die buiten hun expertise vallen”, zegt Knottnerus. Dijsselbloem stoort zich aan wetenschappers die in de media foutieve informatie verkondigen, zoals onlangs toen een jeugdzorgexpert in *de Volkskrant* waarschuwde dat de overheid grote groepen kinderen preventief screent. Dijsselbloem: “Dat klopt gewoon niet. Als politici hebben wij last van zo’n uitspraak, want dan moeten we onze tijd besteden aan vechten tegen een verkeerd beeld. Maar zo iemand besmet ook zijn eigen wetenschappelijke status door feitelijke onjuistheden naar buiten te brengen.”

De macht van de media roept sowieso bedenkingen op bij wetenschappers en beleidsmakers. Maassen van den Brink is columnist van *Het Financieele Dagblad*. “In die column schrijf ik mijn mening. Ik doe daar niet aan wetenschap, al baseer ik mijn columns natuurlijk wel op wetenschappelijke bevindingen. Het is fijn voor mij dat ik die positie heb. Maar eigenlijk vind ik het schrijnend dat zo’n column vaak meer invloed heeft dan een artikel in een mooi *peer reviewed* tijdschrift.” Ook lastig: de media zien het als hun ethos om verschillende perspectieven op een kwestie naar voren te brengen – zonder het soortelijk gewicht van die verschillende gezichtspunten mee te wegen. Huijts: “De redactie van een televisieprogramma laat een deskundige die zijn sporen heeft verdiend in binnen- en buitenland gerust in debat gaan met mevrouw X met een andere mening, waardoor het lijkt alsof beide opvattingen even serieus te nemen zijn. Als overheid hebben wij daar last van, omdat wij te maken krijgen

met burgers die verontrust raken op grond van meningen waar maar weinig evidence aan ten grondslag ligt.”

2.8 De waarde van wetenschap

De media zetten wetenschappers te gemakkelijk naast mensen met ‘een andere mening’, is de klacht. Terwijl een wetenschappelijke mening typisch meerwaarde heeft vanwege de gevolgde wetenschappelijke methode. Die methode garandeert een deugdelijke vraagstelling en dito bewijsvoering.

Dat neemt niet weg dat tegelijkertijd ook wetenschappers ‘mensen met een mening’ zijn – namelijk een mening over wat een zinvolle manier is om de wereld te ontsluiten. En de meningen daarover verschillen binnen de wetenschap zelf, was de boodschap van de in deel I genoemde Sarewitz. Verschillende wetenschappers starten hun onderzoek vanuit verschillende gezichtspunten en kunnen op grond daarvan tot andere conclusies komen. Hoe gaan de gesprekspartners om met dit gegeven?

“Als je zoekt, zul je altijd andere visies kunnen vinden, visies die soms evengoed wetenschappelijk onderbouwd zijn”, realiseert Van Toorenburg zich. Dat maakt haar niet moedeloos. “Het feit dat ik zelf wetenschapper ben, maakt het voor mij juist gemakkelijker om desondanks vertrouwen te stellen in de mening van experts. Ik denk dan: zij weten op dezelfde manier veel van hun specialisme als ik van het mijne.”

Dijsselbloem snapt dat het uiteindelijk niet helemaal mogelijk is voor wetenschappers om af te zien van hun overtuigingen. Maar los van de overtuigingen van wetenschappers behoort er volgens hem in de wetenschap een relatie te zijn tussen de onderzoeksvraag en de onderzoeksuitkomst. Dat acht hij het vakmanschap van de wetenschapper. “Je moet er als politicus van uit kunnen gaan dat de wetenschappelijke methode op orde is. Als dat gegarandeerd is, kan de wetenschap *onderdelen* van een maatschappelijk vraagstuk wel degelijk objectief valideren.” Ondertussen heeft Dijsselbloem wel het liefst te maken met a-politieke wetenschappers. Schoenmaker, blijf bij je leest.

“Wetenschappers die zich veel mengen in het politiek-maatschappelijke debat zitten er zelf vaak ook het meest politiek in. Die hebben vaak een sterk eigen waardekader. Op zich vind ik dat nog niet zo’n bezwaar. Wel denk ik dan: waarom ben je zo druk bezig met dat maatschappelijke debat, waarom besteed je je tijd niet aan wetenschappelijk onderzoek?”

De wetenschappelijke methode blijkt ook voor de anderen cruciaal. Maassen van den Brink: “Je moet als wetenschapper werken aan een reputatie waarop beleidsmakers kunnen vertrouwen.” Knottnerus weet: politici willen op één pagina de kern van een probleem of een voorstel, maar ze willen wel dat er achter die pagina een gedegen analyse zit. “Ze willen kunnen vertrouwen op de feiten én de afwegingen van de wetenschap. Die afweging is cruciaal, je

kunt het niet met louter een literatuurstudie af.” Juist die noodzakelijke afweging laat echter ruimte voor het doorklinken van de overtuigingen die wetenschappers zelf aanhangen of vanuit hun eigen discipline hebben meegekregen.

Het is begrijpelijk dat de politiek niet tot in detail wil weten hoe wetenschappers tot hun advies zijn gekomen, vindt Knottnerus. Daar ontbreekt hen de tijd en vaak ook de kennis voor. Maar politici zouden zich wel moeten realiseren dat de normen en waarden van wetenschappers onvermijdelijk doorwerken in hun advies – ook als dat advies gesteld is in neutrale bewoordingen. Neem nu de discussie over *qualy's* – *quality adjusted life years* – waarmee de gezondheidszorg rationaliteit probeert te brengen in de beslissingen waaraan geld te besteden. Dankzij *qualy's* kunnen er normen gesteld worden. Een behandeling die leidt tot een kwalitatief goed extra levensjaar van een kankerpatiënt mag dan bijvoorbeeld maximaal 40.000 euro aan publiek geld kosten. De wetenschap heeft de politiek een dienst bewezen door het begrip *qualy's* aan te reiken. Maar in dat begrip 'qualy' zitten onvermijdelijk opvattingen verborgen over wat een goed leven is, en hoeveel dat waard is. Knottnerus: “Als je als politicus niet op hoofdlijnen wilt weten hoe wetenschappers aan hun uitspraken komen, dan laat je je niet alleen sturen door de feiten, maar ook door het waardekader van de wetenschappers.”

Dijsselbloem vindt het beeld dat Sarewitz schetst van 'objectieve overdaad' dan ook herkenbaar. Dat wil zeggen: hij krijgt wel eens adviezen op zijn bureau die elkaar tegenspreken. Een voorbeeld. “Het Centraal Planbureau stelt dat prestatiebeloning in het onderwijs tot betere leerprestaties zal leiden. Via de vakbonden krijgen wij heel andere wetenschappelijke informatie aangereikt. Voor ons parlementariërs is het dan lastig te bepalen wat nu de evidence is. Wat moeten wij als het CPB en de onderwijsbonden ons met tegengestelde opvattingen bestoken, waarschijnlijk ook nog eens gebaseerd op andersoortige bewijzen? Op zo'n moment zou ik graag een rapportje van de Onderwijsraad over de feiten rond prestatiebeloning ontvangen.”

Niet dat Dijsselbloem per ongeluk van de verzendlijst van de Onderwijsraad is gevallen. “De raad stuurt mij vrijwel wekelijks rapportjes, maar ik vind die rapportjes vaak erg kwalitatief. Ik lees meningen, opvattingen. Weliswaar van experts, maar ik heb dan toch behoefte aan een soort deel II waarin een kort overzicht wordt gegeven van de wetenschappelijke basis onder die meningen van deskundigen.” Zo'n rapport hoeft van de parlementariër niet eenduidig te zijn. Dat mag ook best stellen: 'We weten niet hoe een bepaalde maatregel onder deze of gene conditie zal uitvallen.' “Met zulke informatie – dus óók over wat niet bekend is – kan ik als politicus goed uit de voeten. Ik snap echt wel dat er gaten in de kennis zitten.”

Wat Dijsselbloem van onderzoeksraden zou willen horen: 'Als je deze specifieke aanpak in deze situatie onder die en die condities invoert, dan kun je dit soort

resultaten verwachten.' Zakelijk. Evidence based. En daar ontbreekt het nogal eens aan. "Anderzijds", zegt Dijsselbloem, "als ik zelf aandrang voel om informatie in te winnen bij de wetenschap, om wat voor reden dan ook, dan bel ik op en staan ze voor me klaar. De bereidheid om mij als parlementariër te informeren is erg groot. Dat is ongelooflijk eigenlijk."



Amstelstraat

M527

Bevindingen en
aanbevelingen

3

Den
Haag
begint
daar!



Historischmuseum

3 Bevindingen en aanbevelingen

3.1 Bevindingen

Het klassieke model waarin wetenschappers neutrale, zekere kennis leveren aan het beleid, staat onder druk. Daar zorgen de eeuwig mogelijke methodische twijfel aan de wetenschappelijke bevindingen en de eeuwig mogelijke concurrentie van een ander zinnig wetenschappelijk verhaal wel voor. Het inzicht dat een wetenschapper nooit zomaar ‘de waarheid’ kan leveren aan ‘de macht’ is bovendien maatschappijbreed te ver opgerukt om onbesproken te laten. Goed opgeleide burgers zullen het niet pikken als politici óf wetenschappers de problemen rond dit model publiekelijk verkiezen te negeren – en gelijk hebben ze.

Al wint de term ‘evidence based policy’ in Den Haag terrein, goed beschouwd is deze formulering dus eigenlijk achterhaald. Er zal immers zelden wetenschappelijk bewijs zijn waarop de politiek haar beleid zonder meer kan baseren. Juist in geval van brandende maatschappelijke kwesties zal de wetenschap niet met een eenduidig verhaal kunnen komen. Wél kan de wetenschap vaak zorgen voor een gedeelde kennisbasis onder het maatschappelijke debat. En waar ook dat niet lukt – waar de problemen zo *wicked* oftewel beladen zijn dat ook de kennis gepolitiseerd is geraakt – kan zij op zijn minst de feiten en waarden die in het geding zijn, analytisch verhelderen.

Wetenschap kan dus nog steeds unieke en zinvolle informatie leveren aan beleidsmakers. Informatie die ongekend sterk is vanwege de beproefde route van vraagstelling naar resultaat: de wetenschappelijke methode. Juist door die methode blijft wetenschap onverminderd belangrijk voor beleid. Kortom: evidence based policy zit er vaak niet in. Maar evidence *informed* policy is een loffelijk en absoluut haalbaar streven.

De constatering dat een probleem vrijwel altijd vanuit meerdere, soms conflicterende, wetenschappelijke perspectieven te benaderen is, heeft consequenties voor de rol van zowel wetenschappers als politici. Politici zullen hun besluiten over onzekere en controversiële kwesties – *wicked problems* – niet kunnen uitstellen tot ‘de wetenschap’ eruit is. Meer wetenschappelijke kennis zal onzekerheden immers niet doen verdwijnen. Integendeel, stelt wetenschapsdenker Daniel Sarewitz: hoe groter de maatschappelijke belangen bij een bepaalde beslissing, hoe groter de onzekerheid. En hoe meer wetenschappers uit verschillende disciplines bij een kwestie worden betrokken, hoe meer onzekerheid politici zullen oogsten. Conclusie: politici die onzekerheden willen reduceren, zullen het met name bij *wicked problems* niet moeten hebben van de wetenschap. Een deugdelijk debat over overtuigingen en waarden, en het varen van een vaste koers zet dan veel meer zoden aan de dijk.

Als Sarewitz' visie op de verhouding tussen wetenschap en politiek klopt, worden van wetenschappers die het beleid willen bedienen ook andere kwaliteiten gevraagd. Natuurlijk zijn zij goed in hun vak. Maar daarnaast beschikken zij over het soort wijsheid dat hen ontvankelijk maakt voor maatschappelijke problemen en gevoeligheden. Dankzij die wijsheid kunnen zij helder beredeneren wat de stand van de wetenschappelijke kennis eigenlijk te betekenen heeft voor de maatschappij, en voelen zij aan wanneer het opportuun is om hun boodschap onder de aandacht te brengen van de politiek. In feite vormen deze wetenschappers een bijzondere subgroep: die van de wetenschappelijk experts.

Een wetenschappelijk expert heeft gevoel voor de sociale werkelijkheid waarin bepaalde problemen zich voordoen, en kan goed inschatten wat wetenschappelijke kennis kan betekenen voor die werkelijkheid. De expert verwoordt die kennis op een manier die overkomt bij politici en beleidsmakers. Hij of zij heeft begrip voor de dynamiek waarin politici en beleidsmakers werken, maar waakt ervoor dat de voortdurende discussies binnen de wetenschap worden misbruikt voor het zaaien van twijfel uit politiek gewin. Een expert beseft dat er veel verschillende kenniswerelden en handelingspraktijken bestaan – buiten, maar ook binnen de wetenschap – en dat die werelden en praktijken vaak zullen botsen. In zo'n geval komt het aan op het nemen van een faire politieke beslissing te midden van onzekerheden, weet deze expert. Wetenschappers zullen hierbij zeker behulpzaam zijn, maar kunnen niet de doorslag geven. Een goede wetenschappelijk expert beschikt over nogal wat – veelal impliciete – kennis; kennis die hij of zij eerder verwerft door maatschappelijke ervaring dan uit wetenschappelijke tijdschriften.

Deze verkenning is te lezen als een lofzang op zo'n expert.

3.2 Aanbevelingen

Wat zijn nu goede vormen om als politicus of wetenschapper met 'het bewijsbeest' om te gaan? De omgangsvormen komen vooral neer op rolvastheid. Als wetenschappers én politici hun eigen expertise en mandaat helder voor ogen hebben, kunnen zij veel voor elkaar betekenen. Hieronder enkele aanbevelingen.

1. Wetenschapper: beleidsadvies is een vak. Maak de afweging of u dat vak wilt leren. Als uw antwoord positief is, zal dit onherroepelijk consequenties hebben – ook organisatorische en institutionele, want uw positie binnen uw instituut zal anders worden en u zult een ander type onderzoeksteam om u heen willen verzamelen. In feite transformeert u van een wetenschapper in een wetenschappelijk expert.
2. Expert: als u het beleid wilt adviseren, bereid u dan heel goed voor. Zorg dat u de probleemdefinities van politici en beleidsmakers verstaat, vraag uzelf af wat u moet doen opdat uw adviezen gehoord worden, en zoek op het juiste moment contact. Bereid u dus voor op vele vertaalslagen. Accepteer dat uw

kennis uiteindelijk zal worden ingezet om doelen te bereiken, niet om waarheid te vinden.

3. Expert: ken uw beperkingen. Zeker in de agenderende fase van een onderzoek lukt het u wellicht om aandacht te vragen voor aspecten die u zelf belangrijk vindt. Maar besef dat u daarmee risico's loopt die u niet kunt neutraliseren met een beroep op de wetenschap. Zodra u als een verhulde ngo te werk gaat, is een politieke afstraffing onvermijdelijk – en die verdient u dan ook. Vraag uzelf altijd af in hoeverre u werkelijk partij in de debat wilt worden. Als u een politieke broek aantrekt, kan dat afbreuk doen aan uw wetenschappelijke reputatie.
4. Expert: als uw adviescommissie onderling van mening verschilt of tot uiteenlopende inschattingen komt, probeer die dan niet koste wat kost op één lijn te brengen. Bied geen schijn duidelijkheid, maar wees helder over gaten in de kennis en verschillen van mening en laat zien hoe uw commissie te werk is gegaan. Verzet u tegen eventuele politieke pressie om tot een eenduidig advies te komen. Heb respect voor de andere wereld van de politici. Het is aan hen om tot een besluit te komen te midden van de onzekerheid en de eventuele dissensus die u voorlegt.
5. Beleidsmakers en politici: laat in geval van een maatschappelijk debat waarin waarden botsen, nooit een technisch-wetenschappelijke commissie een advies uitbrengen in de veronderstelling dat u op die manier de kritiek kunt smoren. In zo'n situatie is er behoefte aan een faire beslissing, niet aan een technocratische reactie. Een adviescommissie kan geen redelijk besluit voor u nemen. Door een beslissing uit te besteden aan de wetenschap, doet u het democratische proces tekort.
6. Beleidsmakers en politici: analyseer de aard van een maatschappelijk vraagstuk; ontbreekt het u aan feiten, of botsen hier waarden en voorkeuren? Om feiten te genereren, is een wetenschappelijke commissie gepast. Waar waarden en voorkeuren blijvend botsen, is het zeker zinvol om wetenschappers te vragen het veld in kaart te brengen. Zij kunnen de bandbreedte versmallen waarbinnen de politieke discussie zich afspeelt en het debat meer focus geven. Als u onder tijdsdruk een oplossing zoekt, zijn andere werkvormen – expertmeetings, rondetafelconferenties, focusgroepen, hoorzittingen – wellicht geschikter. Mocht u in zo'n geval toch wetenschappers aan het werk willen zetten, laat hen dan in het openbaar de degens kruisen: dwing iedere wetenschapper om te formuleren wat hij of zij als het werkelijke probleem ervaart.

Bijlage:

Lijst van geïnterviewden

Relatie tussen wetenschap en politiek

Daniel Sarewitz. Onderzoekt in Washington DC bij een vestiging van de Universiteit van Arizona de relatie tussen wetenschappelijk onderzoek, wetenschapsbeleid en maatschappelijke uitkomsten. Zijn artikel 'How Science Makes Environmental Controversies Worse' in *Environmental Science & Policy* (nr.7, 2004) is in vakkringen het meest geciteerde artikel ooit uit dit invloedrijke tijdschrift. Tot voor kort had Sarewitz een column in *Nature*. Van 1989 tot 1993 was hij wetenschappelijk medewerker van een lid van het Amerikaanse Congres. Het gesprek vond plaats op 14 februari 2011.

Gezondheidszorg

Paul Huijts. Directeur-Generaal volksgezondheid op het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het gesprek vond plaats op 1 april 2011.

André Knottnerus. Voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en voormalig voorzitter van de Gezondheidsraad. Hij is ook hoogleraar huisartsengeneeskunde aan de Universiteit Maastricht en voorzitter van de sectie Geneeskunde van de KNAW. Het gesprek vond plaats op 26 januari 2011.

Onderwijs

Jeroen Dijsselbloem. Tweede Kamerlid voor de PvdA en vice-voorzitter van die partij. Dijsselbloem is fractiewoordvoerder integratie en was voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen, wier rapport in 2008 verscheen. Het gesprek vond plaats op 30 maart 2011.

Henriëtte Maassen van den Brink. Econoom aan de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Maastricht, waar zij de leerstoel evidence based onderwijs deelt. Oprichter en wetenschappelijk directeur van TIER (Top Institute for Evidence Based Education). Bestuurslid van het Rathenau Instituut en voormalig lid van de Onderwijsraad. Het gesprek vond plaats op 22 februari 2011.

Justitie

Frank Bovenkerk. Emeritus hoogleraar criminologie aan de Universiteit Utrecht, bijzonder hoogleraar radicaliseringsstudies aan de Universiteit van Amsterdam. Voormalig voorzitter van de Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden. Het gesprek vond plaats op 13 april 2011.

Madeleine van Toorenburg. Tweede Kamerlid voor het CDA, waar zij fractiewoordvoerder justitie is, en doctor in de rechtsgeleerdheid. Zij zat in de directie van een vrouwengevangenis en van een inrichting voor jeugdige delinquenten. Het gesprek vond plaats op 22 september 2011.

Wie was Rathenau?

Het Rathenau Instituut is genoemd naar professor dr. G.W. Rathenau (1911-1989). Rathenau was achtereenvolgens hoogleraar experimentele natuurkunde in Amsterdam, directeur van het natuurkundig laboratorium van Philips in Eindhoven en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij kreeg landelijke bekendheid als voorzitter van de commissie die in 1978 de maatschappelijke gevolgen van de opkomst van micro-elektronica moest onderzoeken. Een van de aanbevelingen in het rapport was de wens te komen tot een systematische bestudering van de maatschappelijke betekenis van technologie. De activiteiten van Rathenau hebben ertoe bijgedragen dat in 1986 de Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA) werd opgericht. NOTA is op 2 juni 1994 omgedoopt in Rathenau Instituut.

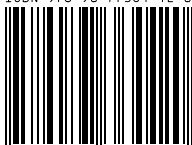
Wetenschappers vertellen de waarheid aan machthebbers. Dat stelt machthebbers in staat om hun beleid te onderbouwen. Het resultaat: evidence based policy.

Dat is het idee. De werkelijkheid is echter heel anders, betoogt deze verkenning van het Rathenau Instituut. Zo spreekt de wetenschap niet met één mond. Niet omdat wetenschappers hun werk slecht doen, maar omdat de werkelijkheid talloze interpretaties toelaat – interpretaties die tegelijk waar kunnen zijn. Wetenschap kan een beladen maatschappelijke kwestie dan ook niet zomaar neutraliseren. Het omgekeerde is eerder het geval: machthebbers kunnen kiezen uit verschillende wetenschappelijk onderbouwde visies.

Politici gaan daarnaast anders met taal om dan wetenschappers. Wetenschappers proberen met hun woorden de werkelijkheid te beschrijven. Politici willen met hun woorden een nieuwe werkelijkheid scheppen. Dit verschil kan leiden tot onbegrip over en weer.

Wat zijn in deze situatie de gewenste omgangsvormen tussen wetenschap en macht? Beleid en het bewijsbeest verkent deze leidende vraag door enkele vooraanstaande politici en wetenschappers naar hun ervaringen te vragen. Het essay eindigt met bevindingen en aanbevelingen. Met als belangrijkste conclusie: evidence based policy zit er niet in. Maar evidence informed policy is een realistisch en nastrevenswaardig ideaal.

ISBN 978-90-77364-42-0



9 789077 364420 >