

Met Wetenschap bijdragen aan Beleid: dat doe je er niet ‘nog even bij’

Corien Prins, uitgeschreven versie van de bijdrage opening academisch jaar 24/25 Universiteit Leiden, 2 september 2024

Geachte aanwezigen,

Het centrale thema van de opening van dit academisch jaar – science for policy – is belangrijk. Maar het is ook complex. Het is wat mij betreft niet iets wat je er – in aanvulling op onderwijs en onderzoek – ‘nog even bij doet’. Dat geldt voor wetenschappers, maar ook voor beleidsmakers, wetgevingsjuristen en andere betrokkenen bij overheidsbeleid. Talloze vragen en kwesties gaan schuil achter de ambitie om met wetenschappelijke inzichten een bijdrage te leveren aan de totstandkoming, uitvoering dan wel beoordeling van beleid. In mijn bijdrage vandaag kan ik bij slechts enkele stilstaan. Mijn uitgangspunt daarbij is de overtuiging dat het wezenlijk is om vanuit de wetenschap de Haagse kennisbasis te verrijken. Dit gaat echter niet vanzelf. Ik werk dit uit via een viertal vragen. 1. Zit ‘policy’ überhaupt wel op ‘science’ te wachten? 2. Hebben we als wetenschappers voldoende scherp wat precies we beogen te bewerkstelligen met de inbreng van onze wetenschappelijke kennis? 3. Hoe ‘betrokken’ stel je je als wetenschapper op wanneer je het beleid met wetenschappelijke inzichten de helpende hand wilt bieden? En ten slotte, 4. Is er eigenlijk wel voldoende voor het beleid nuttige wetenschap voorhanden? Ik richt me in deze bijdrage specifiek op ‘Den Haag’, maar besef terdege dat de noodzaak om met wetenschap aan beleid bij te dragen ook daarbuiten spelen. Op lokaal en uitvoeringsniveau, maar ook Europees en internationaal niveau.

Laat ik starten met de vraag of beleid, en de politiek, wel op wetenschappelijke kennis zitten te wachten. Op de lijn wetenschap-beleid & politiek staat altijd spanning en die is van alle tijden. Natuurlijk staat het ‘evidence-based policy’ soms explicieter op de agenda dan op eerdere momenten. Vanuit welgemeende aandacht of slechts puur retorisch. Maar - en de relevante mechanismen en oorzaken zijn in de literatuur veelvuldig beschreven – tijdloos zijn de spanningen tussen wetenschappelijke inzichten enerzijds en politiek-bestuurlijke belangen anderzijds. Tijdloos blijft ook de spanning tussen gelijk hebben en gelijk krijgen. Maar laat me voor deze gelegenheid mijn eerste vraag vanuit de hedendaagse context en het actuele sentiment bezien. Want niet alleen tijdens de pandemie, maar ook meer recent, is het negatief sentiment - zowel in politiek Den Haag als breder de samenleving - over het nut van wetenschap nadrukkelijk te vernemen. Direct dan wel

indirect hoorde u het vast ook: wetenschap is ‘maar een mening’. Dit sentiment valt niet te ontkennen. Noch te onderschatten. Tegelijkertijd stel ik vast dat in Den Haag, zeker op ambtelijk niveau, de wens om kennis te nemen van wetenschappelijke inzichten juist groeit. Twee ontwikkelingen noem ik hier. Allereerst staat het versterken van de kennisfunctie bij ministeries en andere overheden nadrukkelijker dan eerdere jaren op de agenda. Aanleiding is onder meer de groeiende twijfel of de overheid nog wel beschikt over voldoende deskundigheid om complexe, domein overstijgende vraagstukken ter hand te nemen. Diverse analyses, waaronder van de Raad voor het Openbaar Bestuur, ABDTopconsult en de WRR, agendeerden de nodige zorgen hierover. Niet alleen is de afgelopen decennia op tal van terreinen specifieke kennis verloren gegaan. Ook vragen andersoortige uitdagingen om nieuwe expertise. Ik neem als voorbeeld de huidige geopolitieke situatie, waar wij als WRR recentelijk het rapport ‘Nederland in een fragmenterende wereldorde’ over presenteerden. Sinds het einde van de Koude Oorlog is er in Nederland veel expertise over de Russische geschiedenis, politiek en taal verdwenen. Die zal weer opgebouwd moeten worden. Maar ook kennis over opkomende machten als China en India en regionale machten als Iran en Turkije is binnen de overheid spaarzaam voorhanden. Tegelijkertijd is deze kennis wel essentieel om die landen en hun strategie te kunnen begrijpen. En de behoefte aan kennis over geopolitieke ontwikkelingen is breder. Zoals over technologische ontwikkelingen en nieuwe geopolitieke kwetsbaarheden en afhankelijkheden, bijvoorbeeld op het terrein van digitale voorzieningen. Nederlandse universiteiten, waaronder de Leidse, hebben breed vertakte internationale netwerken en beschikken over uitstekende wetenschappelijke expertise om deze en andere geopolitieke ontwikkelingen voor de overheid te duiden. De tweede ontwikkeling die ik waarneem is dat de overheid, in het bijzonder de Europese wetgever, steeds vaker expliciet de noodzakelijke inbreng van wetenschap benoemt. Illustratief is de recentelijk vastgestelde EU-wetgeving over artificiële intelligentie. Artikel 68 roept een wetenschappelijk panel van onafhankelijke deskundigen in het leven. De leden van dit door de Europese Commissie te benoemen panel beschikken over technische of wetenschappelijke deskundigheid op het gebied van AI. En ze moeten de Europese Commissie onder meer waarschuwen voor systeemrisico’s die verband houden met AI en ze moeten bijdragen aan de ontwikkeling van evaluatie-instrumenten.

Kortom, ondanks het negatieve sentiment waar de aandacht veelal naar uit lijkt te gaan, stel ik vast dat het belang van een betere benutting van wetenschappelijke kennis in Den Haag nadrukkelijker dan voorheen op de radar staat. Dat is overigens geen constatering die automatisch in een positief gevoel mag resulteren. Ik merkte het al op: het sentiment in de samenleving en politiek Den Haag

over wetenschap als elitair en technocratisch valt niet te ontkennen. Noch te onderschatten. Ook niet – of wellicht zelfs: juist niet - wanneer beleid weer (meer) oog heeft voor wetenschap. Immers, het kan heel wel zijn dat beleidsmakers in tijden van dergelijk sentiment wetenschap als niet meer zien dan een aantrekkelijke reddingsboei in het depolitiseren van beleidskeuzes.

Maar vanuit de inhoud gemotiveerd is de groeiende aandacht voor wetenschap er wel degelijk. Mede naar aanleiding van een rapport opgesteld in opdracht van de secretarissen generaal van de ministeries verkent men momenteel enkele concrete initiatieven om wetenschap beter te benutten bij het beleid. Overigens is bij het initiëren van plannen een precieze analyse van de redenen voor de afstand tussen wetenschap en beleid belangrijk. Wat wil men aanpakken? Iets doen aan het probleem dat zeker ook universitaire wetenschappers ervaren, namelijk dat ze geen goede en duidelijke ingang bij departementen hebben? Het gevoel onvoldoende gehoord te worden? Of is het probleem dat de kennis wel bij beleidsmakers binnenkomt, maar dat deze onvoldoende wordt betrokken bij de besluitvorming? In dit laatste geval gaat het in essentie om een institutioneel-organisatorisch maar soms ook politiek-bestuurlijk probleem aan de zijde van de overheid. Of het gaat om gestolde (zakelijke) belangen en paradigma's van talloze partijen die betrokken zijn bij de publieke dienstverlening. Wetenschappers kunnen hier weinig aan veranderen. Maar in het eerste geval gaat het over betere ingangen om elkaar te vinden en het vergroten van de ruimte om van elkaar te leren. En hier liggen voor wetenschappers wel mogelijkheden om dingen te veranderen. Om er één te noemen: wetenschappers spreken een andere taal dan beleidsmakers. Wil de wetenschappelijke boodschap in de bestuurlijke of beleidspraktijk 'landen' en tegelijkertijd wetenschappelijk solide zijn, dan moeten we ook innovatief zijn in onze bewoordingen en de inzichten zo formuleren dat deze zoveel mogelijk zijn toegesneden op degenen die daarmee in de beleidspraktijk moeten werken. Met de middelen die ik met de NWO-Stevinpremie mocht ontvangen proberen we in Tilburg binnen het CoSPIRIT-project deze en andere competenties van wetenschappers te versterken, onder meer via Fellowships voor jonge wetenschappers bij de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van de Tweede Kamer.

Afrondend wat betreft de eerste vraag die ik opwierp: er is aan de kant van beleid zeker belangstelling voor wetenschap. Maar wat precies willen wij, wetenschappers, dan eigenlijk bieden? Kortom, ik kom bij mijn tweede vraag: hebben we vanuit de wetenschap wel voldoende scherp wat we beogen met de inbreng van wetenschap? Wat is ons oogmerk? Om een paar – nogal verschillende – opties te noemen: gaat het ons 'slechts' om het ontsluiten van kennis of nieuwe

wetenschappelijke inzichten? Of willen we de relevantie dan wel urgentie van een bepaald probleem benadrukken? Een weer een andere ambitie is het om de (on-)bedoelde gevolgen van een bepaald beleid inzichtelijk maken. Of om een nieuw perspectief rondom een onderwerp aan te dragen. En het maakt nogal verschil of we als wetenschapper niet meer beogen te doen dan het (neutraal) schetsen van mogelijke opties of dat we juist wetenschappelijk beargumenteerd een specifieke voorkeur voor een beleidsrichting willen geven. Kortom, staan we voldoende stil bij wat we precies met het overdragen van wetenschappelijke inzichten willen realiseren? De pandemie toonde ons hoe belangrijk het is dat de wetenschap expliciteert wat het type bijdrage is dat we beleid beogen te bieden. Dat betekent dus ook: duidelijk maken dat het naar voren brengen van wetenschappelijke kennis soms een normativiteit in zich draagt. Het gaat niet altijd om een zoektocht naar objectieve feiten, maar zeker ook om een op wetenschap gebaseerde bijdrage aan goede besluitvorming: gericht op het tot stand brengen van iets wenselijks of op het tegengaan van een ongewenste situatie.

En van het type bijdrage dat we willen bieden kom ik vanzelf bij mijn derde vraag: hoe 'betrokken' stel je je als wetenschapper op wanneer je het beleid de helpende hand biedt? Science for Policy vraagt om wetenschappers die zich verplaatsen in de wereld van het beleid. Als helper, kritische vriend dan wel criticaster. In alle rollen veronderstelt het in ieder geval: begrip hebben van de maatschappelijke en beleidscontext. En van de politieke dynamiek waarin wetenschappelijke inzichten terecht komen. Met begrip hebben bedoel ik niet dat wetenschappers in de politieke en beleidsrealiteit mee moeten buigen. Of op wetenschappelijke onafhankelijkheid zouden moeten bekniptelen. In tegendeel. Moeite doen om de 'policy-realiteit' te begrijpen en daar rekening mee te houden valt absoluut met wetenschappelijke onafhankelijkheid te rijmen. Ik geef u een voorbeeld op mijn vakgebied. Bij het doordenken van de noodzakelijke regulering op het terrein van artificiële intelligentie zou het onderzoek kunnen beginnen bij wetenschappelijke inzichten over technologische trends. Vervolgens kunnen we op basis hiervan de noodzakelijke regulering doordenken en deze kennis aan het beleid presenteren. Maar dat blijft soms nogal ver – te ver - van het beleid, de beleidsrealiteit en de behoeften van beleidsmakers. Daarom kan het onderzoek ook beginnen bij de vooronderstellingen van het huidige beleid. We kunnen systematisch op zoek gaan naar de huidige beleidsaannames wat betreft technologische ontwikkelingen, deze systematisch expliciteren om vervolgens de uitkomst daarvan te confronteren met wetenschappelijke inzichten over technologische ontwikkelingen en regulering. Met andere woorden, als ik als wetenschapper met expertise over technologieregulering in mijn onderzoek ook de gehanteerde beleidsaannames

betrek – deze doordenk en kritisch met de wetenschappelijke literatuur confronteer – kan dat beleidsmakers heel concrete inzichten bieden die nog steeds wetenschappelijk solide en gefundeerd zijn.

Dan de laatste vraag: is er eigenlijk wel voldoende wetenschappelijke kennis voorhanden als het aankomt op de vragen en uitdagingen waar ‘Den Haag’ voor staat? Laat me dit toelichten vanuit de ervaringen van de WRR met het benutten van wetenschappelijke kennis. Voor onze advisering bouwen wij voort op wetenschappelijke inzichten. Dat kunnen inzichten zijn die breed internationaal gelding hebben. Zo hebben we tijdens de pandemie voor ons advies inzake coronascenario’s gebruik gemaakt van medisch wetenschappelijk kennis uit internationale publicaties. Vergelijkbaar kunnen we voor tal van onderwerpen putten uit een rijke internationale wetenschappelijke literatuur waar ook Nederlandse wetenschappers hun inbreng in hebben. Maar als we het beleid willen adviseren, zijn we er niet met mondiaal geldende wetenschappelijke inzichten. Wij hebben ook kennis nodig die specifiek de Nederlandse context en typisch Nederlandse beleidsvraagstukken adresseren. En over het voorhanden zijn van die wetenschappelijke kennis ben ik somberder. De focus van toonaangevend onderzoek is de afgelopen decennia vooral gericht op het internationale toneel en de meer mondiale kwesties en dat heeft onherroepelijk consequenties voor de relevantie van wetenschappelijke kennis voor het beleid. Natuurlijk is het Haagse beleid deels gestoeld op internationale ontwikkelingen. Maar er zijn ook typisch Nederlandse problemen en uitdagingen. Wat we als WRR de afgelopen jaren hebben gezien is dat de specifiek Nederlandse vraagstukken waarop wij ons richten minder door de wetenschap bediend worden. Voor ons werk is belangrijk dat wetenschappelijke inzichten worden vertaald naar de Nederlandse context, denk aan de vertaling naar de unieke Nederlandse beleidsgeschiedenis of de voor ons land belangrijke intenties bij een specifieke opgave. En dat kunnen wij niet alleen. Kortom, inzetten op science for policy impliceert: oog hebben voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek dat typisch Nederlandse kwesties centraal stelt. Niet om plots internationalisering de rug toe te keren. Wel om fundamenteel wetenschappelijk onderzoek dat complexe vraagstukken en opgaven die typisch zijn voor ons land meer dan nu het geval is waardering en erkenning te geven.

Ik kom tot een afronding. Wetenschap speelt een cruciale rol als het op innovatie aankomt. Of dat nu op technologisch, medisch of sociaal-maatschappelijk terrein is. Maar niet aan de wetenschap is het, om beleids- of politieke keuzes te maken. Of om ter legitimatie daarvan naar voren te worden

geschoven (denk aan de eerste fase van de Corona-pandemie). Primair zijn het politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties die met hun beslissingen van vandaag onze samenleving van morgen vorm geven. Toch, als wetenschappers en docenten, maar ook studenten tijdens hun stage, staan we hier niet slechts aan de zijlijn. We spelen een wezenlijke rollen in het vermogen van anderen om tot noodzakelijke keuzes te komen. Zonder uitzondering is in iedere wetenschapsdiscipline kennis voorhanden die potentieel relevant en waardevol voor beleid en het openbaar bestuur is. Sterker nog: die wezenlijk en hard nodig is. Er is op tal van beleidsterreinen een enorm gat tussen waar de overheid in investeert en ‘uitrolt’ en wat we feitelijk uit wetenschappelijke onderzoek weten over ‘wat werkt’. We kunnen een wezenlijke rol spelen (of toebedeeld krijgen), maar dóen het niet altijd bewust, vaardig dan wel weloverwogen.

Met wetenschap bijdragen aan beleid gaat met andere woorden niet vanzelf. Het vraagt om investeren in competenties (ik noem: contextbewustzijn, rolgedrag, de bereidheid om schuring op te zoeken dan wel te ondervinden, de woorden en terminologie die we gebruiken). Het vraagt om het doordenken van de balans tussen onderzoek gericht op internationale en nationale thema's. Ook gaat het om proactief stilstaan bij de vraag wat precies je als wetenschapper met de wetenschappelijke inbreng beoogt. Science for Policy – ik spreek liever van Science **in** Policy - gaat kortom over keuzes maken, prioriteiten stellen, en vooraf ambities doordenken. En werk daarbij vooral ook samen met bestaande Haagse instituties waar wetenschappers, waaronder van deze universiteit, aan zijn verbonden. Ik noem de planbureaus en adviesraden (de Gezondheidsraad, Adviesraad Internationale Vraagstukken, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, de Wetenschappelijke Klimaatraad, de WRR en diverse anderen). Versterk dus wat bestaat. Zeker in de huidige tijden. Want dit nieuwe academisch jaar neemt een aanvang in complexe en turbulente tijden. Zowel mondiaal als dicht bij huis. Bovendien komen vanuit Den Haag donkere wolken op ons academisch onderzoek en onderwijs af. Maar daarmee Den Haag de rug toekeren is vooral niet wat we nu moeten doen. Juist in tijden als deze is het wezenlijk dat we politiek, beleid en samenleving op overtuigende wijze tonen hoe onmisbaar onze denkkraft is. Er staat voor iedereen immers het nodige op het spel.

Dank u.