



## Bouwen aan vertrouwen

Visie Anchrit Wille  
1 juni 2022

# Inhoudsopgave

Met kennis bouwen aan vertrouwen.....	3
1. De opmars van wetenschap en experts in beleid.....	3
De verwetenschappelijking van beleid.....	3
Polderwijsheid: eerst doorrekenen, dan beslissen.....	3
2. De politisering dringt de wetenschap binnen.....	4
Politiek dringt de wetenschap binnen.....	4
Wetenschap dringt de politiek binnen.....	4
Van feitenvrije politiek naar politieke feiten: de opkomst van percentagepolitiek.....	5
3. De strijd om het alternatieve feit.....	6
Tegenonderzoek: alternatieve cijfers.....	6
Bredere belangenafweging: alternatieve perspectieven.....	6
Wantrouwen en wappies: alternatieve waarheden.....	7
4. Met kennis bouwen aan vertrouwen.....	8
Onafhankelijkheid van onderzoek.....	9
Onzekerheid en onwetendheid.....	10
Onenigheid: kennis in een politiek verdeeld speelveld.....	11
Onbruikbare en ongebruikte kennis.....	11
Meervoudige en democratisch opzet.....	12

Visie Anchrit Wille

Bijzonder hoogleraar leerstoel Transitie in de Publieke  
Sector

# Met kennis bouwen aan vertrouwen

## 1. De opmars van wetenschap en experts in beleid

### *De verwetenschappelijking van beleid*

Op 1 februari 2022 gaf een meerderheid van de Tweede Kamer aan geen 2G-beleid te willen.<sup>1</sup> Er was veel kritiek op het voorgenomen beleid, mede vanwege de onderzoeksresultaten van de TU Delft. Daaruit bleek dat 2G amper effect heeft. De nieuwe minister van VWS, Ernst Kuipers, zette het plan daarom voorlopig in de koelkast. Hij pleitte voor nader onderzoek. Zijn verzoek aan de Kamer was om de 2G-plannen pas te behandelen als er nieuwe onderzoeksresultaten zijn.<sup>2</sup>

Dit voorbeeld illustreert hoe belangrijk experts voor de politieke besluitvorming zijn geworden. Beleidsmakers kunnen niet meer zonder onderzoek. Voor een deel komt dat omdat de samenleving complexer en onzekerder is dan ooit. Overheden hebben onderzoekers en hun expertise nodig om problemen te begrijpen en effectieve maatregelen te treffen. Daarnaast veronderstellen de meeste bestuurders dat het gebruikmaken van kennis en experts aantoonbaar dat je een geloofwaardige bestuurder bent. De opmars van hoogopgeleide professionals in het ambtelijke circuit en academici in de politieke arena's verklaart de toegenomen populariteit van dit soort doctrines.<sup>3</sup> Het past in een trend naar toenemende beleidsrationalisering (evidence-based beleid, resultaatsturing, SMART-doelstellingen, impact-assessments).

### *Polderwijsheid: eerst doorrekenen, dan beslissen*

De advisering door kennisinstituten past goed bij de Nederlands bestuurdersdemocratie en de traditie van het polderen, waarin volksvertegenwoordiging en burgers een ondergeschikte rol spelen ten opzichte van bestuurders en deskundigen. De Nederlands traditie is er een van coalitievorming, overleg en akkoorden sluiten. Hierbij past het inbrengen van feiten en cijfers en het doorrekenen van politieke plannen. Zo worden in Nederland politieke knopen doorgehakt; of worden politieke besluiten in de koelkast geparkeerd tot de onderzoeksresultaten binnen zijn.

De ministeries leunen voor het beleidsondersteunend onderzoek zwaar op de inbreng van de 29 publieke kennisinstituten, zoals CBS, CPB, SCP, TNO, KNMI, RIVM en WODC. Daarnaast is er een netwerk van universitaire en commerciële contractonderzoekers en onderzoeksinstituten die tezamen een enorme hoeveelheid onderzoek en cijfers produceren. De vraag naar wetenschappelijke kennis en onderbouwing van beleid heeft in de laatste decennia geleid tot een heftige concurrentiestrijd tussen onderzoekers, externe deskundigen en consultants; er zijn immers tal van aanbieders en weinig vragers. Het oude technocratische

---

<sup>1</sup> In het 2G beleid hebben alleen gevaccineerden of van corona genezen personen toegang tot horeca, sportscholen of theater.

<sup>2</sup> <https://www.metronieuws.nl/in-het-nieuws/binnenland/2022/02/ernst-kuipers-onderzoek-2g-beleid-wet/>

<sup>3</sup> Mark Bovens & Anchril Wille (2011). *Diplomadocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.

schema, waarbij onderzoek en kennis alleen een service voor beleidsmakers zijn, lijkt achterhaald.

## 2. De politisering dringt de wetenschap binnen

### *Politiek dringt de wetenschap binnen*

Met de verwetenschappelijking van de politiek heeft ook een politisering van de wetenschap plaatsgevonden.<sup>4</sup> Prognoses, cijfers en tabellen kunnen het lot van een politiek besluit maken of breken. Omdat beleidsmakers weten dat het politieke lot van hun plannen kan staan of vallen met overtuigende prognoses en getallen, kan de verleiding groot worden om zich tegen een onderzoek aan te bemoeien of selectief te shoppen in de resultaten.

20 jaar geleden beschreven Andre Köbben en Henk Tromp in hun boek 'De Onwelkome Boodschap' hoe opdrachtgevers van onderzoek hebben geprobeerd om de onwelkome resultaten en conclusies van onderzoek ofwel om te buigen ofwel publicatie ervan te voorkomen.<sup>5</sup> Sindsdien is de lijst van kwesties gegroeid: ministeries worden verweten rapporten geheim te houden, ambtenaren worden van 'ongewenste beïnvloeding' beschuldigd, wetenschappers wordt het aangewreven dat ze hun vragen en methodes veranderden of uitkomsten aanpasten en ministers krijgen het verwijt dat ze tijdens persconferenties sommige cijfers wel erg selectief gebruiken in visualisaties.

### *Wetenschap dringt de politiek binnen*

Ook de wetenschap dringt steeds vaker de politiek binnen. Zo waarschuwde recentelijk het OVV, in haar eerste evaluatie van het coronabeleid, voor de potentiële rolvermenging van het OMT, omdat de experts soms in hun wetenschappelijke analyse al praktisch-logistieke afwegingen meenamen, zoals het gebrek aan mondkapjes of beperkte testcapaciteit. Het risico om op de stoel van de beleidsmaker te gaan zitten – of daarvan te worden beticht – ligt voortdurend op de loer en beperkt zich niet tot het coronabeleid. Wat is de beste manier om de klimaatcrisis, de vluchtelingencrisis, de wooncrisis of de inflatie te bestrijden? De keuzes die beleidsmakers maken, zijn constant onderwerp van maatschappelijk debat waarin ook wetenschappers het podium niet schuwen. Avond na avond schuiven de experts aan bij de talloze talkshows om uitvoerig te reflecteren op de (voor)genomen maatregelen van de overheid.

Daarmee lijken deze adviseurs van de macht ook een steeds prominentere rol te spelen in het publieke debat. OMT-lid Diederik Gommers ontpopte zich bijvoorbeeld als een ware 'influencer' door een hit op Instagram te worden. Maar niet alleen de corona-experts maken faam. Zo staat de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Kim Putters, voor

---

<sup>4</sup> Zie ook: Johan Christensen (2021). Politisering van expertise, in: de Hofvijver, maandag 29 november 2021.

<sup>5</sup> Andre Köbben & Henk Tromp (1999). De onwelkome boodschap: of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt, Amsterdam: Jan Mets.

het tweede jaar op nummer 1 in de Volkskrant Top 200 uit 2020.<sup>6</sup> Op nummer 2 staat OMT-voorzitter Jaap van Dissel. Ook de directeurs van het CPB en het Planbureau van de Leefomgeving, Pieter Hasekamp en Hans Mommaas, hebben een plek in de top 20. Waar in 1968 vakbondsman Mertens waarschuwde voor een onzichtbare machtsconcentratie, in handen van enkelen, de zogenaamde '200 van Mertens', voeren tegenwoordig de wetenschappelijke experts de ranglijsten van de invloedrijkste Nederlanders aan.

*Van feitenvrije politiek naar politieke feiten: de opkomst van percentagepolitiek*

Corona heeft laten zien dat de macht van het getal groteske vormen aan kan nemen. Zonder kennis van de laatste percentages tel je niet mee in het politieke debat zoals Floor Rusman treffend in de haar column in de NRC neerpande:<sup>7</sup>

*'Toch hadden de Kamerleden voor het coronadebat deze donderdag weer alle cijfers uit hun hoofd geleerd. 25 procent van de jongeren heeft psychische klachten (Fleur Agema), of 51 procent van de studenten (Caroline van der Plas). 2G zorgt voor een reductie van 0,7 procent ten opzichte van 3G (Lisa Westerveld). Rutte had „20 tot 25 procent contactreductie” beloofd bij de avondlockdown (weer Agema); was die bereikt? Rutte: „Volgens mij is dat zo, maar we gaan dat even heel precies uitzoeken.” De invoering van 1G-beleid kan leiden tot „een 50 procent afname van bezoek aan allerlei faculteiten”, aldus minister Kuipers, waarop Tunahan Kuzu corrigeerde: „Het is 44,9 procent om precies te zijn.'*

Maar ook zonder corona bereikt de cijferstress grote hoogten in de politiek. In debatten gaat het steeds vaker over koopkrachtplaatjes en betaalbaarheid van de klimaatplannen. Discussies over de uitbreiding van Schiphol en Lelystad Airport kunnen niet zonder de berekeningen over te verwachten geluidsoverlast en de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Het nemen van een beslissing gebeurt niet zonder dat eerst het effect voor de mobiliteit, het milieu, de werkgelegenheid of de draagkracht van verschillende groepen is berekend.

Deze vorm van percentagepolitiek is nóg zichtbaarder tijdens begrotings- en verkiezingsdebatten, waarvoor politici ijverig de relevante cijfers en percentages uit hun hoofd leren. En om het wetenschappelijk te onderbouwen, laten politici uit eigen beweging hun verkiezingsprogramma's beoordelen door de rekenaars van het CPB. Waar het CPB in de beginjaren simpelweg berekeningen uitvoerde en publiceerde, bepaalt het CPB nu steeds meer de kaders van het speelveld. Haalbaarheid en betaalbaarheid zijn de norm. Volgens bestuurskundige Wimar Bolhuis is een hoge mate van consensus in de beleidskeuzes hiervan het gevolg en is er geen plaats voor afwijkende of radicale politieke ideeën.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/de-volkskrant-top-200-van-invloedrijkste-nederlanders-2020--v410463/>

<sup>7</sup> NRC 22 januari 2022.

<sup>8</sup> Wimar Bolhuis (2021). "Technocratiseren om te depolitiseren: Hoe het CPB de politieke besluitvorming stuurt", in: Carla van Baalen, Alexander van Kessel, Tom-Jan Meeus, Jan Ramakers en Diederik Smit (redactie), Wetenschap en politiek. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2021. Boom: Amsterdam 2021.

Politieke partijen hebben inmiddels veel ervaring met hoe je cijfers kunt pareren, selecteren en naar je toe redeneren. Daarnaast moet iedere politieke partij een wetenschappelijk bureau hebben om de visievorming van partijen te ondersteunen.

### 3. De strijd om het alternatieve feit

Experts, zo was de verwachting, zouden met hun kennis en advies bijdragen aan de legitimiteit van moeilijke en ingrijpende politieke besluiten. Echter, de belangrijke rol die wetenschap in de politieke besluitvorming inneemt, heeft ertoe bijgedragen dat de uitspraken van de experts ook continu ter discussie staan in het publieke debat. Daarmee lijkt de inbreng van deskundigen het vertrouwen in het beleid niet altijd te hebben versterkt. In de strijd om het beleid zijn alternatieve feiten, ervaringen en verklaringen de nieuwe politieke wapens in het gevecht tegen de macht van deskundigen. Drie opvallende ontwikkelingen zal ik hier kort beschrijven.

#### *Tegenonderzoek: alternatieve cijfers*

Of het nu gaat om onderzoeken rond het coronabeleid, de gevolgen van het winnen van Gronings gas, de geluidsnormen van het vliegverkeer rondom Schiphol, de hoeveelheden klimaatschadelijke stoffen afkomstig van staalfabrikant Tata Steel of de metingen van stikstofuitstoot door het RIVM, steeds vaker worden de cijfers en onderzoeken betwist die aan het beleid ten grondslag liggen. Wanneer de overheid beleidsmaatregelen neemt waarin burgers zich niet kunnen vinden, en dit legitimeert op grond van wetenschappelijk onderzoek, organiseren tegenstanders hun eigen onderzoek en ontwikkelen zij zich tot experts die in kennis soms niet onderdoen voor 'officiële' wetenschappers. Wantrouwige burgers bestrijden de metingen of modellen en onderzoeksresultaten worden afgedaan als onbetrouwbaar.

Een relevante observatie is dat tegenstanders schermen met alternatieve wetenschappelijke bewijzen of met wetenschappers die hen gelijk geven. Dat kan omdat op veel terreinen veel onzekerheden zitten in de modellen, waarop de overheid haar beleid bij voorkeur lijkt te baseren. Kennis is nooit eenduidig. Elk onderzoek biedt weer nieuwe gezichtspunten, wijkt daarmee ook af van het vorige onderzoek, en kan daarom makkelijk bijdragen aan een verdere politisering van de wetenschap.

#### *Bredere belangenafweging: alternatieve perspectieven*

Vanuit burgers gezien is het probleem niet het gebrek aan cijfers en onderzoek, maar eerder een frictie tussen de cijfers op papier en het beleid in de praktijk. Tijdens de coronacrisis bijvoorbeeld berichtte het RIVM dagelijks over de aantallen positieve tests en besmettingen, ziekenhuisopnames, bezette IC-bedden en R-waarden. Metingen en cijfers die laten zien hoe de pandemie zich ontwikkelt – er was zelfs een dashboard voor coronacijfers – en die ook als basis fungeerden voor nieuwe overheidsmaatregelen. Tegelijkertijd werden veel van de (neven)effecten van de crisis niet zichtbaar in de RIVM-cijfers op het coronadashboard.

De coronacrisis werd in eerste instantie als een gezondheidscrisis gedefinieerd. Deze probleemdefinitie heeft dus de neiging om een specifieke voorkeursoplossing te impliceren.

Echter, in de mediaberichtgeving was veel aandacht voor een alternatief perspectief op de lockdowns en de minder zichtbare achterkant van de crisis. De verhalen van verpleegkundigen en artsen van verpleeg- en verzorgingshuizen over de werkdruk, leerkrachten vertelden over de leerachterstanden, mantelzorgers spraken over de eenzaamheid bij ouderen, psychologen haalden de mentale schade en depressies bij jongeren aan en maatschappelijk werkers agendeerden de toename aan huiselijk geweld. Toch, in de afwegingen die het kabinet maakte bij het aankondigen van de coronamaatregelen, bleven de ziekenhuizen en besmettingscijfers dominant en was er niet veel ruimte voor alternatieve perspectieven en overwegingen.

Een observatie is dat, of het nu gaat om beleidskennis over corona, de Groningse bevingen, het inrichten van de toeslagen, Tata Steel, Schiphol of de omgang met vluchtelingenstromen, de overheid maakt vaak een scherpe keuze in de definitie van het probleem. Besluiten, waarbij een eenzijdige nadruk op de definities, kennis en modellen van deskundigen komt te liggen en die onvoldoende rekening houden met de perspectieven, ideeën, ervaringen en meningen van diverse betrokkenen, zorgen ervoor dat deze belangen en perspectieven in veel gevallen aan het kortste eind trekken. Dit gevoel van niet gehoord of vertegenwoordigd te worden, kan vergaande gevolgen hebben voor het vertrouwen in de overheid en het draagvlak voor het beleid.

#### *Wantrouwen en wappies: alternatieve waarheden*

De opmars van hoogopgeleide professionals in de wereld van politiek en bestuur heeft in de afgelopen jaren in tal van landen geleid tot een diepgeworteld wantrouwen jegens de experts en het beleid van de overheid. Klimaatsceptici, coronasceptici, woedende boeren, boze burgers en 'wappies', ze vinden elkaar in afkeer en verdachtmakingen. Kritiek op het beleid of overheidsmaatregelen wordt vaak direct vertaald in een twijfel aan de wetenschap en data waar beleidsmakers in hun keuzes naar verwijzen. Politici, wetenschappelijke studies en instituten worden ervan beschuldigd dat zij misleidende informatie verspreiden. Wie het RIVM wantrouwt vanwege de stikstofmetingen gelooft het instituut ook minder snel als het om de coronacijfers gaat.

Ook rechts radicale partijen gebruiken dit wantrouwen, zaaien nog meer twijfels en wakkeren de onzekerheid verder aan. Met alternatieve interpretaties en verklaringen wordt ingespeeld op gevoelens van onbehagen, onvrede, boosheid en achterdocht. Door gebruik van sociale media, verspreiden de alternatieve waarheidsclaims zich makkelijk en snel.

Het resultaat is een rijke schakering van wantrouwende burgers, die twijfelen aan de verklaringen van autoriteiten en die zoeken naar antwoorden of alternatieve verklaringen om met onzekerheden om te gaan. Dit varieert van groepen die weigeren deel te nemen aan vaccinatieprogramma's, groepen 'afgehaakten' die de overheid mijden en niet stemmen bij verkiezingen, tot groepen die woedend hun ongenoegen en kritiek via sociale media uiten en



tot actie overgaan.<sup>9</sup> In de meest extreme gevallen heeft er een radicalisering plaatsgevonden, waarbij het geloof in samenzweringstheorieën gevoed wordt door de alternatieve feitenindustrie ('corona is een leugen', 'wereldwijde elites zullen de pandemie aangrijpen om een complot naar voren te schuiven').

Een belangrijke observatie is dat achter dit wantrouwen van politici en deskundigen een culturele opleidingskloof gaapt: laagopgeleide burgers die gemiddeld genomen de effecten van de pandemie, klimaatcrisis en migrantencrisis anders beleven en interpreteren dan hoogopgeleiden. Deze groepen zien politici als ver verwijderd van de manier waarop zij zelf leven, waardoor politici hun wensen en zorgen niet goed kunnen of zelfs willen begrijpen. Bovendien leeft bij die groepen het idee dat politici hun leefwereld niet serieus nemen en erop neerkijken.<sup>10</sup>

Naarmate de onderzoeken en cijfers die ten grondslag liggen aan beleid vaker botsen met ervaringen, opvattingen en onderzoeken van burgers zelf, neemt de herkenbaarheid van het beleid- en de besluitvorming af. Het vertrouwen in de overheid en in de onderzoeken van deskundigen brokkelt af: burgers betwisten de cijfers, voelen zich niet gezien en gehoord, of betwijfelen de verklaringen. Voor een open en gedragen beleid- en besluitvorming is het cruciaal dat er meer oog komt voor de inzichten van burgers, ervaringsdeskundigen en doelgroepen.

#### 4. Met kennis bouwen aan vertrouwen

Wetenschap wordt gezien als het betrouwbare ankerpunt dat tegenwicht moet bieden aan 'feitenvrije politiek'.<sup>11</sup> Door te leunen op experts zou de legitimiteit van complexe besluiten kunnen worden vergroot. In veel gevallen lijkt de verwetenschappelijk van de beleidsvorming zover te gaan dat de politiek bijna stelselmatig wegduikt achter de rug van de wetenschap en achter een grote hoeveelheid kennisinstituten, adviesraden en commissies.

Zodra de scheidslijn tussen wetenschap en politiek vervaagt, zo laat het driejaarlijkse onderzoek van het Rathenau Instituut zien, daalt het vertrouwen van burgers in de wetenschap.<sup>12</sup> Om het stijgend wantrouwen in de wetenschap te keren, wordt er door het ministerie van OCW ruim € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de komst van een nationaal

---

<sup>9</sup> Josse de Voogd & René Cuperus (2021). Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>10</sup> Kjell Noordzij, Willem de Koster & Jeroen van der Waal (2021). "They don't know what it's like to be at the bottom": Exploring the role of perceived cultural distance in less-educated citizens' discontent with politicians. *The British Journal of Sociology*, 72(3), 566-579.

<sup>11</sup> Huub Dijkstra (2017). Een feitenrijke wetenschap biedt nog geen antwoord op post-waarheid politiek, *Beleid en Maatschappij*, (44) 1, 51-57.

<sup>12</sup> <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-balans/als-wetenschap-politiek-wordt-daalt-het-vertrouwen-van-burgers>

centrum voor wetenschapscommunicatie.<sup>13</sup> Het verlies van het vertrouwen in de wetenschap en in de overheid vraagt echter niet alleen om een verbeterde communicatie. De sterke vervlechting van wetenschap en beleid vereist ook een kritische reflectie. Onder welke condities kunnen onderzoek, expertise en kennis een nuttige bijdrage zijn aan het beleids- en besluitvormingsproces? Ik zal vijf punten noemen om de inzet van kennis en onderzoek op een effectieve wijze te verbinden met beleidspraktijk.

#### *Onafhankelijkheid van onderzoek*

Onderzoekers die voor de overheid onderzoek doen, moeten zich, samen met hun opdrachtgevers, aan een onafhankelijkheidsverklaring committeren.<sup>14</sup> Nu is het vaak de Tweede Kamer of de gemeenteraad die op onderzoek aandringen, een minister of College van B&W die daarom vragen, en het onderzoek wordt meestal uit de publieke middelen betaald.

*'Zo moeten de consultants van PwC ons vertellen of de Belastingdienst nou wel of niet racistisch opereert. Deloitte achterhaalt waarom het ministerie van VWS € 100 miljoen overmaakte aan malafide mondkapjeshandelaren. En dan zijn er nog ongeveer een miljoen consultants betrokken bij de Toeslagenaffaire. In 2020 alleen al waren dat DPA, Driessen, Deloitte, Between Holding BV, BCG, AEF, Capgemini, KPMG, Brunel en Yacht. De gemiddelde partner bij een consultancybureau heeft vermoedelijk al meer geld aan dit schandaal overgehouden dan een gedupeerde toeslagenouder.'*<sup>15</sup>

Onderzoekers doen hun werk in een politiek-bestuurlijk krachtenveld. Binnen controversiële of conflictrijke beleidsterreinen, veelal gekenmerkt door veel publiciteit en belangentegenstellingen, krijgen onderzoekers te maken met onbegrip, ongeloof en wantrouwen, en opdrachtgevers die veel belang hebben bij de uitkomsten van onderzoek. De groeiende afhankelijkheid van het opdrachtonderzoek van de overheid maakt dat het in de praktijk voor experts soms moeilijk is om echt onafhankelijk te zijn, zeker als het inkomen afhangt van je opdrachtgever. Beïnvloeding door de opdrachtgever, betrokkenheid van de onderzoekers en de complexiteit van onderwerp vergroten de kansen dat het onderzoek van experts gepolitiseerd wordt.

Een punt van aandacht voor een verbeterde inzet van kennis bij overheid en beleid is daarom vaker te werken met contra-expertise: kritisch commentaar vragen op de analyses en adviezen van de ingehuurde experts door deskundigen aan de zijlijn. Een analyse van het CPB of een advies van het RIVM zou gepaard moeten gaan met een kritisch commentaar of reflectie van

---

<sup>13</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/25/nederland-krijgt-nationaal-centrum-voor-wetenschapscommunicatie>

<sup>14</sup> KNAW (2005). Wetenschap op bestelling. Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers. Amsterdam: KNAW.

<sup>15</sup> Sophie van Gool, Onafhankelijk en deskundig, Financieel Dagblad, 24 april 2022

deskundigen, die wijzen op de zwakke punten in de analyse en adviezen en die eventueel alternatieve adviezen geven.<sup>16</sup>

### *Onzekerheid en onwetendheid*

De overheid probeert grip te krijgen op een complexe en onzekere wereld door houvast te zoeken bij de wetenschap. Gevalideerde kennis op basis van onderzoek kan daar een goede bijdrage aanleveren. Belangrijk is daarbij een onderscheid te maken in de zaken die we (bijna) zeker weten en de dingen waar we nog niet zo zeker over zijn.

Zo weten we al enige jaren, met grote betrouwbaarheid, dat de schadelijke gevolgen van roken enorm zijn: bijna 30% van alle kankersterfte wordt veroorzaakt door roken. In de afgelopen 20 jaar is er op basis van deze kennis veel beleid geïntroduceerd om roken te ontmoedigen: verhogen van accijnzen, uitbreiding van het rookverbod, sluiting van rookruimtes en de vermindering van tabaksverkooppunten heeft de rookvrije samenleving dichterbij gebracht.

Veel wetenschappelijk modellen, waarop de overheid haar beleid baseert, zijn echter gefundeerd op onzekerheden en aannames die ter discussie staan. Soms verwachten beleidsmakers en politici van onderzoekers een cijfermatige onderbouwing, die niet of nauwelijks betrouwbaar te maken is. Onderzoekers kunnen dan niet met zekerheid antwoord geven op de vragen van beleidsmakers en politici. Dat bleek bijvoorbeeld in het Kamerdebat over de invoering van de avondklok in 2021. Verschillende politieke partijen benadrukken dat zij, om een standpunt in te kunnen nemen, zo concreet mogelijke (cijfermatige) informatie nodig hebben over het verwachte effect. Terwijl het OMT eerder al benadrukt heeft dat het effect van de maatregel 'eigenlijk niet te voorspellen is', komt het toch met een schatting op de proppen: de R-waarde zou met 0,08 tot 0,13 terug kunnen worden gebracht. Uiteindelijk stemde een Kamermeerderheid vóór de avondklok, op basis van dit onzekere bewijs. Het gebruik van deze wetenschappelijke modellen leidt dan ook geregeld tot kritiek en debat over de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de uitkomsten.

Wetenschappers gaan vaak openlijk met elkaar de strijd aan, en dat gaat dan juist over de grenzen van de wetenschap. Er bestaat onzekerheid over aanpak en aannames, of de betrouwbaarheid van de gegevens, waardoor een beeld van onenigheid en onbetrouwbaarheid wordt opgeroepen. Veel kennis is tijdelijk en niet eenduidig. Dit kan de geloofwaardigheid van het onderzoek ondermijnen en het cynisme en wantrouwen in de samenleving aanwakkeren.

Voor beleidsmakers zou het bijvoorbeeld handig zijn als onderzoekers samen zouden melden waarover wetenschappelijk consensus bestaat en wat we inmiddels echt weten.<sup>17</sup> Daarbij zouden modellen en kennis op een transparante manier moeten worden ingezet in dialoog met de gebruikers, om daarmee ook het vertrouwen te krijgen.

---

<sup>16</sup> de Beer, P. T. (2021). Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus. S&D (Socialisme & Democratie), 784(4), 52-61. <https://wbs.nl/publicaties/onafhankelijke-experts-onmisbaar-maar-neem-ze-niet-te-serieus>

<sup>17</sup> Derksen, J. W., (2011). Kennis en beleid verbinden: praktijkboek voor beleidsmakers. Boom Lemma uitgevers.

### *Onenigheid: kennis in een politiek verdeeld speelveld*

De rol die kennis en deskundigen kunnen spelen, hangt af van de aard van de problemen waar de overheid beleid op wil maken. Gaat het om problemen waarover politieke overeenstemming is, of gaat het om kwesties waarover grote politieke onenigheid bestaat?

Bij maatschappelijke problemen waarover relatief snel politieke overeenstemming kan worden bereikt, kan de technische input van experts bijdragen aan aanvaardbare verbeteringen. Zo is het antwoord van verkeersdeskundigen om toeritdosering in te zetten voor een vlottere doorstroming op snelwegen een acceptabele oplossing. Maar wie goed kijkt naar de jarenlange discussie over de aanpak van het fileprobleem, en naar de diverse 'antwoorden' die deskundigen hiervoor hebben bedacht, ziet dat het antwoord op het probleem eerder wordt gekenmerkt door een gebrek aan politieke overeenstemming dan door een gebrek aan oplossingen.<sup>18</sup>

Diepgewortelde meningsverschillen over de betekenis van bepaalde problemen en de mogelijke oplossingen van deskundigen, zoals bij het *stikstof-, immigratie- of coronabeleid* maken het risico op politiek en media-gedreven controverses groot. Bestuurders roepen, bij hoogoplopende politieke kwesties, eerst de conclusies van nader onderzoek af te wachten. De resultaten van het onderzoek belanden vaak in de politieke arena: een minister of burgemeester gaat aan de slag met de uitkomsten of ze worden gebruikt als munitie binnen sterk emotionele debatten. Vandaar is het misschien maar een kleine stap naar beschuldigingen dat onderzoeken over deze zaken bevooroordeeld en niet objectief zijn.

Er ontstaat maatschappelijke druk op de wetenschap wanneer de overheid beleidsmaatregelen in een verdeeld politiek speelveld neemt en deze legitimeert op grond van wetenschappelijk onderzoek. Afkeer of wantrouwen van beleid leidt in zo'n geval tot afkeer van de wetenschap. Wanneer er een gebrek aan overeenstemming is over een oplossing, moeten beleidsmakers voorzichtig zijn met onderzoek strategisch in te zetten. Beter is het om in het beleidsproces een strategie te kiezen waarbij er eerst een breed beeld wordt gevormd van de problematiek en men op basis van de visies van alle belanghebbenden een gezamenlijk oplossingsrichting bepaalt. Pas daarna kan een oplossingsrichting met behulp van wetenschappelijke modellen worden getoetst en uitgewerkt.

### *Onbruikbare en ongebruikte kennis*

Weten is nog geen doen. Tussen kennis op papier en beleid in de praktijk staan niet alleen wetten en praktische bezwaren, maar ook onbruikbare en ongebruikte kennis.

---

<sup>18</sup> Onderzochte oplossingen om de filedruk te verlichten zijn een extra rijstrook of betaalstrook in de spits, doelgroepstroken, wisselrijstroken, inhaalverbod voor vrachtauto's, kilometerheffing/rekeningrijden, verhoging benzineprijs/accijnsprijs, carpoolen, lagere maximumsnelheid, verhoging parkeertarieven, verbetering fietsinfrastructuur, bussen op de vluchtstrook, aanleg supersnelwegen, intercitystroken en dubbeldekswegen, vrachtauto's enkel 's nachts laten rijden, autoloze (zon)dagen, snelheidsregulering door borden met max. snelheid boven de weg, verplichting cruise control in auto's, aanleg zweefbanen en telewerken.

Veel onderzoek heeft geen duidelijke koppeling aan het beleidsproces en is daarom niet direct toepasbaar. Wat we over een probleem weten, geeft nog geen antwoord op de vraag wat we moeten doen, hoe de overheid moet interveniëren en of die interventies ook effectief zullen zijn. Zo geeft wetenschappelijke onderzoek aan dat overgewicht schadelijk is voor de gezondheid. Dat zegt nog niets over hoe beleidsmakers een gezonde levensstijl kunnen opleggen: zal via hogere belastingen de suikerconsumptie naar beneden gaan? En hoe kan de BTW op groente en fruit op 0% worden gezet? Veel onderzoek geeft geen duidelijkheid over de toepassing in beleid en is daarom niet bruikbaar. Het zou daarom goed zijn om een sterkere verbinding te zoeken met bruikbare kennis, om zo verdere acties in het beleidsproces te kunnen bepalen.

Belangrijk bij het ontwikkelen van bruikbare kennis is dat aanwezige kennis in het beleidsveld (burgers en beleidsuitvoerenden) beter wordt benut, niet alleen door beleidsmedewerkers, maar ook door onderzoekers. In de meeste beleidsonderzoekprojecten wordt veldonderzoek gedaan, maar dan gaat het meestal om verzameling van gegevens vanuit het gezichtspunt van de onderzoeker. Het betrekken van ervaringsdeskundigen bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en/of -evaluatie kan zorgen voor kennis die beter aansluit bij de behoeften en noden in het beleidsveld.

Daarnaast is er ook veel onderzoek beschikbaar dat niet of nauwelijks wordt benut door beleidsmakers. Steeds wordt er, als reactie op een probleem, nieuw onderzoek uitgezet, terwijl we de antwoorden soms al lang hebben. Het toont aan dat de kennisinfrastructuur van de overheid nauwelijks is ingericht op het gebruikmaken van bestaande kennis. De overheid zou zich sterker moeten richten op het verwerken van bestaande inzichten en minder op het steeds weer uitzetten van nieuw onderzoek.

#### *Meervoudige en democratisch opzet*

Als de overheid, het Rijk, gemeenten of instellingen belang hechten aan de input van ervaringsdeskundigheid in het beleidsproces, moet dit worden georganiseerd. Wanneer deskundigen of bestuurders met de beste wil top-down de resultaten uit onderzoek communiceren om zo het wantrouwen weg te nemen, ontlokt dat veelal cynische en heftige reacties van emotioneel betrokken burgers op sociale media. De complexiteit van veel beleidsproblemen, gekenmerkt door grote onzekerheid en politieke verdeeldheid, noodzaakt dat er gewerkt wordt met uiteenlopende benaderingen waarbij gezocht wordt naar gezamenlijke probleemdefinities en mogelijke oplossingen.

Bij dit soort problemen, past een meervoudige en democratische aanpak van continu leren, bijsturen en het voorkomen van politieke impasses. Een overheid als opdrachtgever van onderzoek kan het vertrouwen van burgers in overheid en wetenschap herwinnen en bestendigen. Burgers actief betrekken bij het onderzoek, en bij de ontwikkeling van beleid, draagt bij aan dit vertrouwen.



CAOP  
Postbus 556, 2501 CN Den Haag  
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

Bel of mail voor info:  
[redactie@caop.nl](mailto:redactie@caop.nl)