

Inleiding op ROB-lezing van Robbert Dijkgraaf – 13 september 2023

Door: prof. Frank van Ommeren (VU / ROB)¹

Geachte aanwezigen,

1. Wetgeving en wetenschap

Zoals onze voorzitter, Han Polman, net al vertelde, heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur vorig jaar een essaybundel uitgebracht over ‘Wetenschap en overheidsbeleid’. De verhouding tussen wetenschap aan de ene kant en overheidsbeleid en politiek aan de andere kant, ligt de ROB dan ook nauw aan het hart. Dat hoeft niet te verwonderen. Voor veel adviesorganen van regering en parlement is de verhouding tussen wetenschap en overheidsbeleid een thema dat voortdurend om aandacht vraagt, al is het maar als een soort van constante rode draad op de achtergrond. Ik noem bijvoorbeeld de WRR – die met een prachtige bijdrage heeft bijgedragen aan onze bundel.

In de bundel staat de overheid als wetgever (regering, parlement, ministeries) centraal. Het gaat om de voorkant van het overheidsbeleid, met een besluitvormende, politieke component en een beleidsontwikkende ambtelijke component. We keken in de bundel dus wat minder naar de verhouding tussen wetenschap en beleidsuitvoering, hoewel daarover ook een heleboel te zeggen valt.

Wetenschap en wetgeving verschillen nogal van karakter, in dynamiek en in tempo. Kort gezegd, gaat het in de wereld van politiek en wetgeving om snelle besluiten en in de wetenschap, in de woorden van oud-minister van OCW Jet Bussemaker in de bundel, om ‘trage vragen’. De politiek leeft vaak bij de waan van de dag, terwijl de wetenschap doorgaans op de lange termijn is gericht. Dat maakt het moeilijk om elkaar goed te begrijpen, om als het ware dezelfde taal te spreken.

Dat neemt overigens niet weg dat er ook sterke overeenkomsten zijn. Wat de werelden van wetgeving en wetenschap delen, is het toekomstgerichte, het vooruit kijken, het permanente streven idealen te formuleren en die ook te realiseren. Idealiter delen zij ook passie, verbeeldingskracht (die in de bundel wordt uitgewerkt door Huub Dijkstra), het idee dat de wereld in meer of mindere mate kenbaar, maakbaar of beïnvloedbaar is.

De verhouding tussen wetenschap en overheidsbeleid is ietwat precair. De wetgever heeft behoefte aan onderbouwing van zijn wetsvoorstellen en de wetenschap lijkt bij uitstek geschikt om die onderbouwing aan te leveren, maar dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan:

¹ Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en raadslid ROB.

- Wetenschappers verzuchten vaak dat de beleidsmaker ‘selectief shopt’. Hij gebruikt alleen wat in zijn kraam te pas komt en negeert onderzoek dat een andere kant op wijst.
- Omgekeerd verzucht de beleidsmaker dat wetenschappers steeds maar weer met nieuwe (vervolg)vragen komen aanzetten, terwijl hij behoefte heeft aan houvast en aan duidelijke en ondubbelzinnige antwoorden.

2. *Gezagswaardigheid en bekwaamheid*

Van verschillende kanten, ook door de ROB, is voorgesteld dat inhoudelijke experts veel meer gekoesterd moeten worden, en dat de roulatie van beleidsmedewerkers, directeuren en topambtenaren op ministeries en uitvoeringsorganisaties moet worden verminderd.

Een onderbouwing daarvoor geven wij in het ROB-signalement [Gezag herwinnen](#) – dat wij eind vorig jaar, enige tijd na de bundel [Wetenschap en overheidsbeleid](#), hebben uitgebracht; en waarover het kabinet begin van de week een zeer positief kabinetsstandpunt heeft uitgebracht. Daarin constateren wij dat er binnen de overheid sprake is van een *cognitief tekort*, een tekort aan kennis en kunde, expertise en ervaringsdeskundigheid. Dat cognitieve tekort leidt – samen met enige andere tekorten, zoals een machtstekort, een moreel tekort en een maatschappelijk tekort – tot afkalving van de gezagswaardigheid van de overheid.

Over wat wij met ‘gezagswaardigheid’ bedoelen, moet ik misschien wat meer zeggen. Overheidsinterventies kunnen niet effectief zijn, als zij niet ook voldoende steun krijgen in de samenleving. De overheid ontleent haar gezag niet alleen aan de wet, maar vooral ook aan de *aanvaarding van haar macht* door de burger. De overheid moet haar gezag verkrijgen, inwinnen, herwinnen. En dat gaat bepaald niet vanzelf, zo constateren wij in ons signalement.

Een van de oorzaken daarvan is het cognitief tekort bij de overheid. Het afstoten van overheidstaken gedurende de laatste decennia is gepaard gegaan met een verlies van kennis en kunde bij de overheid. Steeds meer is de overheid zich gaan richten op processen, in plaats van op inhoud. Dat maakt het goed toepassen van wetenschappelijke inzichten bepaald niet gemakkelijker. Het meer internaliseren van wetenschappelijke inzichten levert effectiever beleid op en kan zo bijdragen aan het gezag van de overheid.

De ROB constateert dan ook dat voor het herwinnen van het gezag van de overheid structureel geïnvesteerd zal moeten worden in de bekwaamheid van het openbaar bestuur, en dat daarvoor veel meer energie en menskracht moet worden gestoken in inhoudelijke kennis en expertises en langetermijndenken, ook op de ministeries. Kennis en wetenschap kunnen niet langer – onder het motto ‘indien nodig huren we die wel in’ – in zulke grote mate buiten de deur worden gehouden.

Die focus op de bekwaamheid van de overheid is dus ook een reden om de *lezing* van vandaag in dit teken te zetten.

3. *Het perspectief van de wetenschap*

Daarmee heb ik vooral iets gezegd over het gebruik van wetenschappelijke inzichten door de overheid. Ik wil in deze korte inleiding ook graag iets opmerken over het omgekeerde: hoe kan de wetenschap ervoor zorgen dat haar inzichten beter terechtkomen bij de politiek en het beleid? Dat is minstens zo'n weerbarstige vraag, waarop niet zomaar een pasklaar antwoord is te geven.

Opnieuw is van belang dat wetenschap en beleid elkaars taal niet echt spreken. Ze kennen elkaar niet echt goed. Een belangrijk inzicht hierbij is dat beleidsadvisering niet iets is dat je er als wetenschapper even bij doet. Beleidsadvisering is echt een vak apart. Wetenschappers zijn daar niet voor opgeleid en hebben er in de regel ook geen of weinig ervaring mee. Opmerkelijk genoeg realiseert men zich dat veel te weinig.

Als ik een meer persoonlijke opmerking mag maken: ik zie dat als lid van promotiecommissies e.d. vaak bij de beoordeling van proefschriften. Die eindigen op mijn vakgebied vaak met aanbevelingen aan het openbaar bestuur. Die aanbevelingen zijn vaak krampachtig concreet, soms met de precieze wettekst er al bij. En eerlijk gezegd, denk ik dan bijna altijd, doe dat nu niet: het leidt enorm af van de echte wetenschappelijke boodschap. Ik kan zo al zien dat bij de overheid niemand iets met die aanbeveling kan doen: die zal toch nog echt eerst 'vertaald' moeten worden.

Een deel van de oplossing is wellicht te vinden in de *chief science officers* en departementale kenniscoördinatoren, die streven naar laagdrempelige toegang voor wetenschappers en beleidsmakers over en weer. Ook daaraan is – onder de noemer van de zogeheten 'Rijksbrede Kennisagenda' – een bijdrage in de bundel *Wetenschap en overheidsbeleid* gewijd.

Overheidsfunctionarissen moeten zich kunnen verplaatsen in de ander, ook in de wetenschapper. Die sensitiviteit – die gevoeligheid voor elkaar – is niet gemakkelijk. Zoiets doen de meeste mensen ook niet zomaar, van nature. Daaraan zal gewerkt moeten worden, ook in de contacten met de wetenschap.

Omgekeerd mag ook zoiets verwacht worden van de wetenschapper: ook hij of zij zal sensitiviteit in de noden en wensen van het overheidsbeleid moeten ontwikkelen. Dat gaat echt niet vanzelf. Daaraan zal ook in de wetenschappelijke wereld veel meer aandacht moeten worden besteed.

Het moet uiteindelijk van twee kanten komen.

4. *Vervolg vragen uit de bundel en afsluiting*

Beste mensen, tegen deze achtergrond noem ik – ter afronding – graag enige vervolgvragen, die uit onze bundel voortvloeien:

- (1) Hoe bevorderen we de *rolvastheid* van wetenschap en overheid? Er moet een gezonde scheiding bestaan tussen de werelden van overheid en wetenschap. Vervaging van grenzen zorgt voor verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap. En dat willen we natuurlijk niet.

- (2) Hoe zorgen we bij overheid en wetenschap voor meer *begrip* voor elkaars werelden, rationaliteiten en werkwijzen? Hoe leren we beter elkaar te bereiken en elkaars taal te spreken?
- (3) De permanente vraag: hoe zorgen we ervoor dat de wetgever en het openbaar bestuur verschillende soorten wetenschap en kennis *op de juiste wijze wegen*?

Ik noem als kort voorbeeld het concrete en praktische idee van een eigen Kennisraad voor de Tweede Kamer, die de Kamerleden moet helpen de kwaliteit van wetenschappelijke onderzoeken en het gebruik ervan door de ministeries goed te beoordelen. Het is een voorstel dat, in de al genoemde bundel, is gedaan door Ronald van Raak, inmiddels lid van de ROB.

Over al die vragen – en ook over allerlei andere aspecten – valt uiteraard enorm veel te zeggen. We zijn dan ook erg blij dat Robbert Dijkgraaf en Pearl Dykstra hierover vanmiddag met ons verder willen denken.

En daarmee geef ik het stokje over aan de demissionair minister van OCW, Robbert Dijkgraaf.

Dank u wel!