

Feiten, kansen, en alternatieven
- de betekenis van wetenschappelijke advisering voor beleid -
Prof. dr. André Knottnerus

Mevrouw de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, meneer de Vice-President van de Raad van State, dames en heren.

Dit is niet mijn laatste optreden als WRR-voorzitter. Het is mijn eerste optreden ná mijn voorzitterschap. Want Corien Prins is op 1 april aangetreden. Dat is mooi voor de WRR én voor mij. Je taak vol vertrouwen aan een voortreffelijke opvolger te hebben mogen overgedragen: dat zal niet iedereen die in deze wereld is opgevolgd mij nazeggen. Mooi is ook dat ik nog wat met u kan delen over een vak dat alleen maar belangrijker wordt: wetenschappelijke advisering voor beleid.

Een allereerste opdracht

De woorden wereld en vertrouwen die ik zojuist noemde, zijn daarbij contextbepalend. Want we zien een wereld die meer verscheurd is dan velen nog niet lang geleden hadden verwacht. En er zijn heel wat mensen die minder vertrouwen in de grote en kleine wereld hebben dan zij zouden willen. Ook in ons land. Dat zagen we in de WRR/SCP-verkenning 'Gescheiden werelden?' En dat kwam ook tot uiting rond de verkiezingen, ook al bleven welvaart en welzijn voor de meeste Nederlanders tijdens de crisis redelijk op peil. De grote uitdaging is nu om ook de positie en het sociaal vertrouwen van hen die kwetsbaar en onzeker zijn te versterken.

Dat is ook een allereerste opdracht voor de onderhandelaars op steenworp afstand. Na een stevige stembusstrijd in een versplinterd speelveld moeten zij nú verbindend vermogen tonen. En verstandig omgaan met de spanning tussen kortetermijnsucces en het welzijn van komende generaties. Ze moeten maatschappelijk zeewaardige beleidsvoornemens smeden uit een waaier van partijdige agenda's en belangen, en ónpartijdige expertise van kennisinstellingen en adviesorganen.

Bevordering van maatschappelijk vertrouwen en sociale samenhang is één van de kernthema's waarop de WRR de politieke partijen vóór de verkiezingen input heeft gegeven. De andere zijn een veerkrachtige economie, brede innovatie, navigeren in een veranderende wereld, en een waardegedreven publieke sector. Ze vloeien voort uit een groot aantal WRR-studies. Analyses van feitelijke ontwikkelingen, risico's en kansen, voorzien van beleidsalternatieven, met oog voor de langere termijn. We hopen daarvan veel terug te zien in het regeerakkoord. Want langetermijndoelen maken alleen kans als zij in het heden verankerd worden. Zeker in de beleidsarena, waarin belangen en emoties een grote rol spelen.

Providing advice to the nation en alternative facts

In die dynamiek biedt wetenschappelijk advies houvast. Dat is ook het metiér van de WRR, zoals de nog steeds uiterst actuele WRR-instellingswet van 1976 zegt: wetenschappelijk

gefundeerde informatie verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden, tijdig wijzen op te verwachten knelpunten, en beleidsalternatieven aangeven. De WRR doet dat niet in het belang van een bepaalde politieke coalitie, maar in het belang van goed regeringsbeleid en vooral van de samenleving.

'Providing advice to the nation': dat stelt ook de Amerikaanse National Academy of Sciences zich ten doel. Maar daarin worden onze vaak zo toonaangevende trans-Atlantische collega's op dit moment danig op de proef gesteld. Want wie had kunnen denken dat nu de wereld de klimaatafspraken van Parijs moet waarmaken, het gerenommeerde Amerikaanse Environmental Protection Agency - de EPA -niet alleen een forse bezuinigingsopdracht zou krijgen, maar ook een director als Scott Pruitt. Een voormalig openbaar aanklager die maar liefst 14 keer procedeerde tegen wetenschappelijk onderbouwde – maar inmiddels deels politiek geblokkeerde – milieumaatregelen. Iemand ook die zich op zijn website afficheerde als *"leading advocate against the EPA's activist agenda."*

En wie had het voor mogelijk gehouden dat een Amerikaanse president zou koketteren met de gedachte dat zuigelingenvaccinatie autisme veroorzaakt. Jaren na het ontmaskeren van Andrew Wakefield, de bron van dit alternatieve feit, als oneerlijk en onverantwoord onderzoeker. Wél een alternatief feit dat in de UK tot een teruggang van de vaccinatiegraad en een toename van ernstige zuigelingeninfecties leidde.

Via *government by twitter* proclameren dat goed onderbouwde kennis nep is, en schermen met alternatieve feiten lijkt hilarisch, maar is zorgwekkend. Zorgwekkender nog dan *fact-free politics*. Want *facts* aanpassen aan beoogde *acts* is misleider dan *evidence* evident negeren. Dat we dit nu behalve in autoritaire regimes ook zien in de grootste moderne democratie – waarbij ook rechtspraak en media het te verduren hebben - is een belangrijke uitdaging voor de *checks and balances* binnen die democratie. De tegenkrachten en buffers zijn nu inderdaad volop zichtbaar. Maar inmiddels staat ook de internationale geloofwaardigheid van het Witte Huis zelf onder druk. Evenmin iets om blij mee te zijn.

Geen kennisontkenning maar kennisontwikkeling

De Nederlandse situatie is gelukkig anders. Hoewel we ook hier uitspraken horen als 'wetenschap is ook een mening', 'de media hebben het gedaan' en 'de rechtspraak is partijdig', wordt in regering, parlement en samenleving breed aan deze instituties gehecht. Maar de Amerikaanse ontwikkelingen laten zien dat dat nooit vanzelfsprekend is. We moeten eraan blijven werken, zoals ook de KNAW onlangs benadrukte.

We moeten er ten eerste voor zorgen dat kennisontkenning niet verward wordt met wat juist kritische wetenschap en media eigen is, namelijk: informatie niet voor zoete koek aannemen. Want ja, ook empirisch onderbouwde kennis kan vertekend zijn. Maar de aangewezen weg is dan allesbehalve ontkenning, maar juist voortgaande kennisontwikkeling, met behulp van de daarbij horende *checks and balances*. Én open maatschappelijke dialoog daarover. Alleen zo blijft de samenleving leren over bijvoorbeeld vaccins, het klimaat, en de effectiviteit van beleid. Wetenschap en wetenschappelijke advisering hebben daarbij de taak om kaf van koren te scheiden.

Tegelijkertijd moet wetenschap die de samenleving vertrouwenwekkend wil adviseren ook de éigen geloofwaardigheid hooghouden. De Nederlandse wetenschap pakt dat goed aan. Zij levert hoge kwaliteit, legt maatschappelijk verantwoording af, en stuurt sterk op ‘*responsible research conduct*’. Maar ook hier blijft werk te doen, zoals hameren op reproduceerbaarheid van bevindingen, en het tegengaan van citatie-inflatie en *research waste*. En niet meewerken aan zogenoemde *predator journals* – geleid door, zoals ik ze noem, ‘*predators-in-chief*’ - die *open access publishing* misbruiken voor eigen gewin.

State of the art en art of the state

Verder moet worden onderkend dat beleidsvorming niet alleen om feiten en kennis draait. Anders gezegd: de wetenschappelijke *state of the art* is niet allesbepalend voor de *art of the state*. Want beleid gaat over de toekomst, en die is onzeker en kent veel ongetemde uitdagingen. Dat is extra lastig als men voor belangrijke beleidskeuzen staat. Juist daarom rapporteert de WRR niet alleen over wat we weten maar ontrafelt hij ook belangrijke onzekerheden. Bijvoorbeeld als het gaat om financiële stabiliteit of internationale veiligheid. Dat houdt de politiek ook bij de les in haar onontkoombare verantwoordelijkheid om met die onzekerheden om te gaan. En met al dan niet omstreden waarden, zoals: wat een te winnen levensjaar mag kosten; de intrinsieke waarde van cultuur; en hoe zwaar veiligheid mag wegen in een vrije samenleving. Én uiteindelijk met de keuze uit beleidsalternatieven bij complexe kwesties, zoals - om nog enkele voorbeelden vanuit het lopende WRR-repertoire te noemen - sociaaleconomische gezondheidsverschillen, flexibel werk en sociale zekerheid, en meer gedifferentieerde samenwerkingsarrangementen binnen de EU.

Daarmee is ook duidelijk dat een versimpelde *post-truth* tegenstelling tussen feiten versus opvattingen niet helpt. Gedegen kennis – waar beschikbaar - is stap één; lastige afwegingen maken is onontkoombaar stap twee.

Maar op onzekerheden en lastige afwegingen kun je gelukkig wel anticiperen. Zoals een schaker de zetten van zijn opponent niet kan voorspellen, maar zijn kansen wel verhoogt door meer zetten vooruit te denken. Dat geldt ook voor de samenleving. Daarom zijn leren en creativiteit ook zulke belangrijke thema’s in WRR-adviezen, bijvoorbeeld als het gaat over het verdienvermogen van ons land, of het omgaan met robotisering.

Maatschappelijke creativiteit is ook essentieel voor het agenderen van nieuwe ontwikkelingen en het vinden van nieuwe oplossingen. Daarom consulteert de WRR naast wetenschappers ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. En daarom oogstte de Nationale Wetenschapsagenda ook zo’n schat aan waardevolle ideeën. Dus géén eenrichtingsverkeer vanuit de wetenschap, geen tweedeling tussen experts en samenleving, maar co-creatie. Waarmee ook misleidende informatie beter gecounterd kan worden.

Onafhankelijk en onpartijdig

Bij zulke intensieve interactie met maatschappelijke partijen is het extra belangrijk dat adviesorganen onafhankelijk en onpartijdig zijn. Anders dreigt recycling van heersende belangen en vooral wélkome feiten. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn ook nodig ten

opzichte van politiek en overheid. Want beleid kan verkeerd uitpakken, en dat moet geloofwaardig ingeschat, empirisch onderzocht en gerapporteerd kunnen worden.

Voor de vaste – ik zeg met nadruk vaste - adviescolleges is onafhankelijkheid wettelijk geregeld. Dat is een groot goed. Want juist in een gepolitiseerd, versnipperd, en vaak verkokerd krachtenveld vol kortetermijndruk, is onpartijdig, domeinoverstijgend, en langetermijngericht advies onmisbaar. In mijn jaren bij de Gezondheidsraad en de WRR heb ik steeds weer gemerkt dat de volksvertegenwoordiging dat ook zo beleeft. Ook op cruciale momenten, want die waren er zeker.

Ook op de onafhankelijkheid van het achterland van wetenschappelijk advies, de wetenschap zelf, moeten we zuinig zijn. Juist nu zij moet navigeren in een zee van publiek-private belangen. Dat vraagt om een steviger publieke financieringsbasis, zoals is onderstreept door de Nationale Wetenschapsagenda, de KNAW, het Rathenau Instituut en de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie.

Meer dan het overnemen van adviezen

Wat is nu eigenlijk de impact van wetenschappelijk advies? Daarover oordelen externe evaluatiecommissies. Maar een goede slager is ook zélf op de waardering van zijn waar gespist. Daarom let de WRR goed op de doorwerking van zijn werk. Dat gaat om méér dan het overnemen van adviezen.

Natuurlijk is er regelmatig direct beleidseffect, zoals het opnemen van onze aanbevelingen over ontwikkelingssamenwerking in het toenmalige regeerakkoord. Maar ook beleidsstrategieën wordt beïnvloed: zo werden de aanbevelingen van ons internet- en ons voedselrapport centrale overheidsdoelen, met ook forse internationale impact. Soms moet een rapport even inwerken; het rapport Naar een lerende economie bijvoorbeeld leidde er bijna drie jaar na dato toe dat de Tweede Kamer een brede welvaartsmonitor initieerde. Ook het publiek debat wordt gestimuleerd, onder meer vanuit ons programma Maatschappelijke scheidslijnen. We zien ook rechtstreekse impact in de samenleving en in professionele kringen, zoals het binnen enkele maanden wegebben van het woord allochtoon ten voordele van de term Nederlander met een migratie-achtergrond; en de invloed van ons rapport over toezicht in het veld van inspecties en marktautoriteiten. En tenslotte is er methodologische impact, onder meer op de *state of the art* van toekomstverkenning.

Verantwoordelijk voor de toekomst

Voor het überhaupt kunnen hebben van impact is kwaliteit een eerste voorwaarde. Daarvoor heeft de WRR gedegen procedures: de achterkant van het borduurwerkje. Maar het belangrijkste zijn de mensen die het doen. Ik heb mogen samenwerken met van collega-raadsleden die de top van hun vakgebied vertegenwoordigen. Onafhankelijke geesten met hart voor de publieke zaak, die via gedegen studie en intensieve multidisciplinaire discussie toewerken naar gezamenlijk gedragen aanbevelingen. Topkwaliteit levert ook de wetenschappelijke staf: motor, medeproducent, en vaak mede-initiator van onze advisering. Onmisbaar is ook onze uitstekende communicatie- en secretariaatscrew. En met om ons

heen een aanstormende schare van jonge wetenschappers, die ons helpen consequent de brug naar de toekomst te blijven slaan.

Analyse van complexe maatschappelijke vraagstukken vereist kennis over en ervaring vanuit alle vezels van de samenleving. Daarbij kan de WRR rekenen op het wetenschapsveld, de planbureaus - waarvan de directeuren onze externe adviserende leden zijn-, de departementen – in het bijzonder het ministerie van Algemene Zaken – en de collega-adviesraden. Ook de inbreng van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven is onmisbaar. Evenals internationale samenwerking, want veel vraagstukken zijn, inherent of de facto, grensoverschrijdend. Daarom hebben WRR en KNAW het voortouw genomen in het *European Science Advisers Forum*. Want wetenschap kent geen grenzen (en dus ook geen Brexit), en dat is juist van belang nu de politiek met grenzen worstelt.

Het kabinet en de Staten-Generaal dragen bijzondere verantwoordelijkheid voor de benutting en verankering van kennis en advies in onze democratische rechtsstaat. Ik zie ook hier terug op uitstekende interactie, met respect voor elkaars taak en positie, ook bij ongemakkelijke boodschappen. Want al worstelen politici met de hype van de dag, ze zijn ook professioneel-politieke bestuurders met verantwoordelijkheid voor de langetermijntoekomst van ons land. Ze daarbij houvast bieden en zonodig opdringen is een kerntaak van de WRR.

Een unieke formule

Werkend over de volle breedte van wetenschap en beleid, gespitst op langetermijnontwikkelingen, het eigen werkprogramma bepalend, een bij wet vastgelegde onafhankelijke positie, én de verplichting van het kabinet om te reageren richting parlement. Dat is een bijzonder krachtige, unieke formule waarop men in het buitenland terecht jaloers is. Het was een voorrecht daarin een rol te hebben kunnen vervullen.

Corien, ik ben blij dat jij mij opvolgt; je bent een echte topper. Mag ik er voor één keer aan toevoegen, dat ik trots ben de enige WRR-voorzitter ooit te zijn die is opgevolgd door de eerste vrouwelijke WRR-voorzitter. Ik wens jou en de WRR al het beste.