

AWTI-keynote 24 mei 2022 Beweren en bewijzen

Eppo Bruins

Kennis is de enige grondstof die nooit opraakt. De toekomst voor Nederland is kennisintensief. Of het nu gaat om de toekomst van infrastructuur, van zorg, onderwijs of landbouw. Of het nu gaat om veiligheid, economische kansen of het klimaat. Bij alle maatschappelijke opgaven spelen wetenschap, technologie en innovatie in toenemende mate een essentiële rol.

Gelukkig *zijn* we een kennisrijk land op alle niveaus. Toch staat dit toekomstbeeld in schril contrast met de signalen dat deze benodigde kennis onvoldoende ten goede komt aan wetgeving en beleid. De ruimte voor kennis en expertise in het bestel van overheid en politiek neemt eerder af dan toe. Steeds meer tijd en energie gaat uit naar korte termijn kwesties, naar het afleggen van verantwoording en naar incidenten. Ministeries en uitvoeringsorganisaties moeten in té rap tempo beleid ontwikkelen en uitvoeren.

Een paar voorbeelden:

De tijdelijke commissie Digitale toekomst constateerde in mei 2020 dat de Tweede Kamer te weinig weet van digitalisering, ondanks dat de digitale transitie alle onderdelen van ons leven raakt.

De rapporteurs Joost Sneller en Bart Snels van het traject Inzicht in Kennis rapporteerden samen met de Dienst Analyse en Onderzoek al in 2019 aan de hand van vijf casussen dat de meeste wetsvoorstellen slecht of beperkt onderbouwd zijn. Dit werd bevestigd door teams van wetenschappers die op verzoek van de Kamer wetsvoorstellen bestudeerden. Conclusie? De wetenschappelijke onderbouwing voor beleidskeuzes was steeds te beperkt.

En uit het parlementair onderzoek naar de kinderopvangtoeslag bleek dat de regering had gekozen voor een 'alles-of-niets aanpak', terwijl wetenschappelijke literatuur daar overwegend negatief over oordeelt.

Het gebruik van wetenschappelijke kennis kan in de politieke arena op twee manieren fout gaan: te kwader trouw en te goeder trouw.

Soms zien we Tweede Kamerleden zwaaien met grafieken vanaf het kathedr in de plenaire zaal. Zonder bronvermelding, zonder context en soms zo gevisualiseerd dat het lijkt alsof er een enorme stijging of daling is van iets – of juist niet. En natuurlijk is het net dat ene grafiekje dat hen goed uitkomt. Ik ga ervan uit dat deze bedenkelijke vorm van kennisbenutting wel voorzien wordt door de meeste collega's – en ik ga hier dan ook niet verder op in.

Te goeder trouw kan er echter ook veel misgaan. Het kan zijn dat je je argumenten baseert op een onderzoek, terwijl je niet weet dat er ook onderzoek bestaat dat tot andere conclusies kwam. Het kan zijn dat in het onderzoek een rekenmodel is gebruikt dat alleen onder specifieke voorwaarden geldt, of het kan zijn dat het onderzoek wel raakt aan je onderwerp maar net niet helemaal. Dit heet technische bias. Met technische bias politiseer je wetenschap. Dit overkomt niet alleen Kamerleden, maar ook beleidsmedewerkers op ministeries en journalisten. Het wetenschappelijk gebruik van wetenschappelijke feiten is nu eenmaal best complex

Nog een laagje dieper heb je zogeheten issue bias: je gebruikt wetenschap om aan te tonen dat iets wel of niet een goed idee is. Maar wetenschap kijkt altijd maar naar een heel klein stukje van de werkelijkheid. Een lockdown werkt echt wel om verspreiding te verminderen, maar welk effect heeft het op de psychische gezondheid van jongeren, op de kansengelijkheid, op gezinnen, op de

economie? Door op zo'n moment de wetenschap als uitgangspunt te gebruiken, politiseer je niet de wetenschap, maar je depolitiseert de politiek. Het debat stopt, wanneer wetenschappelijke feiten de overhand krijgen. Wetenschap is het zoeken naar feiten, politiek is het uitwisselen van ideeën.

Daarbij kan soms sprake zijn van botsende waarden: algoritmen met kunstmatige intelligentie helpen om de overbelaste gezondheidszorg te ontlasten, maar sommige AI-algoritmes leiden tot discriminatie. Dus wat gaan we doen? Bij politieke besluiten moeten verschillende, soms conflicterende, waarden, kennisbronnen en doelen worden afgewogen. Kennis is hierin erg belangrijk, maar zeker niet de enige factor.

Kennisbenutting moet beter worden ingebed in beleidsprocessen van de overheid. En, de focus vandaag is: hoe kan de Kamer haar kennispositie versterken?

Hoe? Ten eerste: zorg ervoor dat beleidsmakers en politici hun voorstellen *vaker* en *beter* baseren op kennis en expertise. Besef daarbij steeds dat beleid en politieke beslissingen wel *beter* worden als je de beschikbare kennis meeweegt – maar *niet vanzelf volgen* uit deze kennis. Het is dus belangrijk dat Kamerleden weten wat wetenschap is, welke waarde en reikwijdte wetenschappelijke kennis heeft, en wat je daar wel en niet uit mag concluderen.

Het is goed om instrumenten en stappen in het beleids- en besluitvormingsproces in te bouwen die leiden tot niet alleen *meer* kennisbenutting, maar ook tot een *goed gebruik* van kennis (de zogeheten *good governance of evidence*).

Wat daarbij kan helpen is het door de AWTI voorgestelde kennisdebat. Voordat je kiest beleid te baseren op kennis zou je moeten debatteren over de *aard* van de beschikbare kennis. Dit debat gaat over de onzekerheden in de kennis, de zaken die onbekend zijn. Hiermee voorkom je dat beleid wordt gemaakt op basis van incorrecte, incomplete of niet-relevante kennis. Hoe waar is dat wat hier staat? Welke belangen zijn er, welke tegengeluiden of redenen zijn er om aan te nemen dat het anders zit? Een kennisdebat vooraf zou een goede aanvulling zijn op de recent geïntroduceerde wetenschapstoets van wetsvoorstellen.

Ook heeft de Tweede Kamer een eigen expertisecentrum nodig. Als kennisgeheugen en om, samen met kennisinstellingen, nieuwe gezamenlijke kennis op te bouwen zowel op de werkterreinen van de vaste Kamercommissies, als op grensoverschrijdende onderwerpen zoals technologieontwikkeling. Zo blijft opgebouwde kennis ook voor een volgend parlement beschikbaar, en dat stelt de Kamerleden beter in staat om voort te bouwen op het werk van hun voorgangers.

De AWTI adviseerde begin 2021: ontwikkel de bestaande Dienst Analyse en Onderzoek door tot dat gewenste centrum. Eind december 2021 is besloten DAO inderdaad een uitbreiding te gunnen, maar dat is nog erg beperkt. In internationale context kan ik zeggen dat parlementen in het buitenland hier veel meer werk van maken. DAO zou kunnen worden uitgebouwd tot het wetenschappelijk instituut van het Nederlandse parlement.

Wat echter niet werkt: als DAO nog meer kennis gaat 'zenden'. Kamerleden komen al om in de informatie. En het ongericht zenden van *nóg* meer informatie zal de democratie doen verzuipen. Het uit te bouwen expertisecentrum moet ernaar streven Kamerleden en hun persoonlijk medewerkers werk uit handen te nemen met publicaties en kennissessies op goed getimed moment, gericht op de behoefte van de leden van de Kamer. Het expertisecentrum analyseert en controleert de waarde van de kennis waarop beleidsvoornemens zijn gebouwd. Het herkent technische bias en issue bias en is in staat om de waarde, geldigheid en reikwijdte van rekenmodellen en beleidsanalyses te doorgronden.

Een prachtige uitdaging voor ons parlement en voor de ondersteuners bij de Dienst Analyse en Onderzoek.

De vraag voor vandaag is misschien wel aan de Kamerleden: hoe serieus neem je jezelf? Hoe serieus neem je je verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van besluitvorming die alle Nederlanders raakt?

Denk niet te gauw: ach de wetenschap zegt het, dus het zal wel zo zijn. Het is een gelaagde discussie. En ook als je geen wetenschapper bent, is daar wel die verantwoordelijkheid om kennis op waarde te kunnen schatten en op verantwoorde wijze te gebruiken.

Dat is een zware verantwoordelijkheid. En ik weet dat u uw taak niet lichtvaardig opvat. Daarom: Wij, wetenschappers, onderzoekers, ondersteuners en adviseurs, helpen u daar graag bij en wij gaan graag met u het gesprek aan over hoe u kennis meer en beter kunt gebruiken op een manier die voor u te dragen is.