

Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus

Planbureaus en adviesraden zijn nooit volledig waarde vrij en wetenschappers verschillen onderling van inzicht. De overheid moet het systeem van beleidsadvisering daarom zo inrichten dat belangrijke rapporten en adviezen structureel worden voorzien van kritisch commentaar door onorthodoxe wetenschappers en deskundigen.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D, Hoogleraar aan de UvA, verbonden aan AIAS-HSI

Stel dat Nederland geen RIVM had gehad, geen Outbreak Management Team (OMT), geen Gezondheidsraad en geen College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG). Waarop had het kabinet het afgelopen jaar dan zijn beleid moeten baseren? Op grond van welke overwegingen zou de regering maatregelen hebben genomen om de coronacrisis te bezweren? Het antwoord op die vraag valt niet te geven, maar het is wel zeker dat het beleid anders zou zijn geweest dan nu het geval was. De kans is groot dat veel maatregelen om het virus in te dammen, later zouden zijn genomen waardoor de epidemie een grotere vlucht zou hebben genomen. Immers, het op zichzelf eenvoudige principe van exponentiële groei was vóór de corona-uitbraak de meeste bewindspersonen vermoedelijk niet bekend. Daardoor zouden zij de snelheid van de verspreiding van het virus sterk hebben onderschat en de

ernst van de epidemie te laat hebben onderkend. Nu werd plotseling de maatschappelijke waarde zichtbaar van het onderzoek dat epidemiologen en virologen decennialang in relatieve stilte hebben verricht. Daardoor konden zij snel een beeld schetsen van wat ons te wachten stond. Zelfs de opeenvolgende golven van de epidemie werden al bijna vanaf het begin uitstekend voorspeld, al heeft dit er niet toe geleid dat de tweede en derde golf van besmettingen zijn voorkomen.

Er is dan ook nauwelijks een betere illustratie mogelijk van het belang van onafhankelijke deskundigen voor en hun invloed op het overheidsbeleid dan de coronapandemie. Dat is natuurlijk allerm minst nieuw. De overheid wordt immers al decennialang omringd door (advies)raden, (advies)colleges en planbureaus met onafhankelijke deskundigen die het kabinet met een onafgebroken stroom

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

rapporten van advies dienen. Niet alleen het coronabeleid, het gehele overheidsbeleid zou er beslist heel anders uitzien zonder de adviezen van externe en onafhankelijke deskundigen.

De coronapandemie heeft echter ook laten zien dat de rol van die adviseurs allerminst onomstreden is. Het is zeker niet voor het eerst dat er vraagtekens worden gezet bij de rol van die deskundigen. Al is de stroom aan alternatieve theorieën, verklaringen en beleidsadviezen dit keer groter dan ooit tevoren, variërend van serieuze adviezen van wetenschappers in het Red Team tot de ongefundeerde claims van complotdenkers en virusseptici, zoals Viruswaarheid. Zonder te vervallen in gevaarlijke claims als ‘wetenschap is ook maar een mening’, is er alle reden om de rol van onafhankelijke deskundigen als adviseurs van de regering kritisch te bezien. In dit artikel zal ik hiervoor twee belangrijke redenen aanvoeren. In de eerste plaats zijn alle wetenschappelijke inzichten per definitie ‘voorlopig’ en moet er altijd ruimte zijn om deze te bekritisieren. In de tweede plaats bevatten adviezen van onafhankelijke deskundigen ook altijd bepaalde waardeoordelen, die idealiter door de politiek zouden moeten worden geveld.

Ik beperk me hier tot onafhankelijke deskundigen die als ‘officiële’ adviseurs van de regering fungeren doordat zij verbonden zijn aan een instelling die door de overheid is ingesteld om haar van advies te dienen. Het gaat hierbij in het bijzonder om de planbureaus, de door de regering ingestelde adviesraden, zoals de Raad van State (in zijn adviserende rol), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg en Onderwijsraad, en ad hoc commissies die zijn ingesteld om de regering te adviseren, zoals de Commissie Regulering van Werk (beter bekend als Commissie Borstlap), de Adviescommissie uitvoering toeslagen (Commissie Donner) en het Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes). Ik richt mij hier dus niet op onafhankelijke

organen die belast zijn met de uitvoering van wettelijke taken en de tweede pijler vormen in Ruud Kooles analyse in zijn boek en S&D-artikel, zoals de rechterlijke macht, De Nederlandse Bank (DNB), de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Niettemin zijn de kanttekeningen die ik plaats bij de rol van de adviseurs in veel gevallen ook van toepassing op deze organen.

Het is niet aan wetenschappers en externe adviseurs om beleidsdoelen te bepalen

Een belangrijk verschil is natuurlijk dat het de regering (of het parlement) vrij staat om de adviezen van onafhankelijke deskundigen naast zich neer te leggen. In die zin bestaat er geen gevaar voor ondermijning van het democratische proces, zoals Kooles als risico schetst bij de met wettelijke taken belaste organen. Dit neemt niet weg dat de invloed van de adviesorganen op het regeringsbeleid zeer groot kan zijn, zoals de coronacrisis heeft laten zien. Zeker in een crisissituatie, waarin de regering snel besluiten moet nemen en niet kan terugvallen op kennis en ervaring uit het verleden, drukken externe adviseurs onmiskenbaar een zwaar stempel op het overheidsbeleid. Alternatieve inzichten en adviezen, die niet van de ‘officiële’ adviseurs afkomstig zijn, krijgen dan meestal weinig of geen aandacht van de verantwoordelijke bewindspersonen. Feitelijk bepalen de ‘officiële’ adviseurs hiermee toch in hoge mate het gevoerde beleid.

In het vervolg bespreek ik eerst de vraag hoe zeker de wetenschappelijke inzichten van externe deskundigen zijn. Vervolgens ga ik na hoe de adviezen van die deskundigen zich verhouden tot die wetenschappelijke inzichten. Op grond hiervan concludeer ik dat de rol

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

van externe adviseurs op twee manieren zou moeten worden aangepast. Zij zouden zich ervan moeten onthouden om zelf doelen te formuleren en hun wetenschappelijke analyses zouden vaker moeten worden aangevuld met kritische, 'onorthodoxe' inzichten.

Hoe zeker zijn wetenschappelijke inzichten?

Ik beperk mij in dit artikel tot adviezen van externe deskundigen die hun adviezen baseren op wetenschappelijk onderzoek waaraan zij veelal zelf hebben bijgedragen of op welk terrein zij bij uitstek deskundig zijn.¹ Deze omstandigheden lijken de beste voorwaarde voor onafhankelijk advies dat op breed gedragen wetenschappelijke inzichten is gebaseerd. Wetenschappelijke inzichten kenmerken zich echter door een merkwaardige ambivalentie. Enerzijds vertegenwoordigen zij de best onderbouwde en meest gedegen kennis over een specifiek fenomeen waarover we momenteel beschikken. Anderzijds gaat het altijd om *voorlopige* inzichten die op een later moment mogelijk, of zelfs waarschijnlijk, weer herzien zullen worden. Simpel gezegd: wetenschappelijke kennis komt zo dicht mogelijk bij de waarheid, maar is (vrijwel) nooit de gehele waarheid — en soms blijkt later dat men er volledig naast zat. Het klassieke voorbeeld uit de natuurwetenschappen is de zwaartekrachttheorie van Newton, die eeuwenlang de standaard vormde van 'vaststaande' wetenschappelijke kennis, tot hij een kleine honderd jaar geleden door Einstein in zijn relativiteitstheorieën werd weerlegd. De les die we hieruit kunnen trekken is dat de huidige stand van de wetenschap hooguit een *tussenstand* is en dat deze later altijd weer herzien kan worden. Dit betekent dat er altijd ruimte dient te zijn voor onorthodoxe benaderingen en dissidente geluiden. Sterker nog, het is een taak van de wetenschap om tegenspraak te stimuleren en te ondersteunen (zie echter hierna).

Hoe onderscheid je serieuze critici en vernieuwende onorthodoxe denkers van dilettanten en kwakzalvers? Het gebruikelijke antwoord is dat serieuze wetenschap zich onderscheidt van pseudowetenschap door de consequente toepassing van de wetenschappelijke methode. Deze omvat criteria als zorgvuldigheid, transparantie over de gebruikte data en methode, reproduceerbaarheid, eerlijkheid over het onderzoeksproces (inclusief minder welkome tussenresultaten) en onafhankelijkheid.² Schijnwetenschappers voldoen vaak niet aan deze eisen of lappen ze zelfs volledig aan hun laars. Zo verwijten gevestigde wetenschappers de critici die de ernst van de coronapandemie relativeren, dat zij eenzijdig citeren uit de beschikbare onderzoeksliteratuur, onderzoeksresultaten uit hun verband trekken en onderzoek dat haaks staat op hun beweringen negeren. Er valt echter geen scherpe grens te trekken tussen serieuze wetenschap en pseudowetenschap of zelfs fraude.

Gevestigde wetenschappers selecteren ook hun bronnen om hun uitkomsten te onderbouwen en zijn veelal geneigd te zwijgen over onderzoek dat strijdige resultaten oplevert, ook zij rapporteren doorgaans niet alle tussenresultaten die niet in lijn zijn met de einduitkomsten van het onderzoek. Dat is meestal geen kwade wil. Het is mede een gevolg van de voorwaarden om onderzoek in een gerenommeerd tijdschrift (een *peer reviewed journal*) te kunnen publiceren. Wie een artikel aanbiedt dat allerlei slagen om de arm houdt, rapporteert dat de eerste analyses heel andere uitkomsten opleverden en uitvoerig ingaat op ander onderzoek dat strijdige resultaten oplevert, kan publicatie wel vergeten. Daar komt nog bij dat de redacties en beoordelaars (*reviewers*) van de meest gerenommeerde tijdschriften vaak gevestigde, 'mainstream' wetenschappers zijn, die geneigd zijn veel kritischer te kijken naar onorthodoxe artikelen die haaks staan op hun eigen onderzoeksbevindingen dan naar artikelen die in lijn zijn met de dominante onderzoekstraditie. Dit leidt tot

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

een zogenaamde *publication bias*, waardoor artikelen die in overeenstemming zijn met de dominante wetenschappelijke opvatting meer kans hebben om gepubliceerd te worden dan onorthodoxe onderzoeken.

Er bestaat geen scherpe grens tussen wetenschap, pseudo-wetenschap of zelfs fraude

De economen Card en Krueger toonden deze *publication bias* in 1995 in hun boek *Myth and measurement*.³ aan voor het economische onderzoek naar de effecten van een hoger minimumloon. Zij lieten zien dat onderzoeken die een bevestiging vormen van de conventionele economische theorie dat een hoger minimumloon tot verlies aan banen leidt, meer kans maken om gepubliceerd te worden dan artikelen die het omgekeerde laten zien. Deze *publication bias* draagt bij aan het in stand houden van de dominante positie van orthodoxe wetenschap en van gevestigde wetenschappers. Dit mechanisme werkt ook door in het benoemingsbeleid van universiteiten, de toekenning van onderzoeksubsidies, de bemensing van adviescommissies, et cetera.

Het mag dan, zoals ik hierboven stelde, de opdracht van de wetenschap zijn om tegenspraak te stimuleren en te ondersteunen, de praktijk staat hier haaks op. In de organisatie van het academische systeem zitten te veel prikkels die juist creativiteit en tegendraadsheid ontmoedigen. Als een jonge wetenschapper met verfrissende tegendraadse ideeën die graag een mooie academische carrière wil opbouwen, mij om raad zou vragen, zou ik dan ook haast niet anders kunnen adviseren dan die tegendraadse ideeën voorlopig maar even in de ijskast te zetten en ze er pas weer uit te halen als zij een sterke positie aan een

universiteit heeft verworven. Maar het risico is natuurlijk reëel dat zij tegen die tijd zozeer is meegegaan in het mainstream denken dat ze zelf niet meer in haar tegendraadse ideeën gelooft.

Pleidooien voor advisering van de overheid door raden, colleges en planbureaus met onafhankelijke experts, zijn doorgaans gebaseerd op de aanname dat die experts hun werk geheel belangeloos, onpartijdig en onbevooroordeeld uitvoeren. Waar van politici maar al te gemakkelijk wordt aangenomen dat zij niet alleen door hun politieke idealen maar ook door ambitie, machtshonger, hebzucht, mediageilheid en andere minder mooie motieven worden gedreven, worden experts doorgaans gepresenteerd als zakelijk, onbaatzuchtig, objectief en onbevooroordeeld. Het enige wat zij zouden doen is naar eer en geweten hun deskundige oordeel geven op basis van hun inzichten in de stand van de wetenschap, zonder daarbij hun persoonlijke voorkeuren mee te laten wegen. In het ideaalbeeld van hun rol kennen zij geen emoties, geen persoonlijke ambities – behalve het naar boven halen van de waarheid –, geen manifestatiedrang, geen afgunst. Feitelijk zijn zij meer robot dan mens! Maar in werkelijkheid gaat het wel degelijk om mensen. Er is geen enkele reden waarom zij veel ‘zuiverder’ drijfveren zouden hebben dan politici. Ook in de academische wereld is er geen tekort aan jaloezie, strijd, achterbaksheid – men leze W.F. Hermans *Onder professoren* er nog maar eens op na.

Hoe leidt wetenschappelijke kennis tot een advies?

Laten we voor het gemak aannemen dat de onafhankelijke deskundigen die de overheid adviseren inderdaad over de ‘beste’ wetenschappelijke inzichten beschikken die voorhanden zijn. Hoe baseren zij daarop hun adviezen aan de regering? Strikt genomen kunnen uit *objectieve* wetenschappelijke inzichten geen

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

normatieve adviezen worden afgeleid. Immers, je kunt pas een advies opstellen als je eerst een doel hebt geformuleerd. Dat doel zelf kan niet uit de wetenschap worden afgeleid, maar is een normatieve zaak, waarover mensen op goede gronden van mening kunnen verschillen. Juist omdat mensen verschillen in hun waarden en voorkeuren, hebben we een democratisch besluitvormingsproces waarin uiteenlopende waarden tegen elkaar kunnen worden afgewogen om gemeenschappelijke doelen te formuleren. Dit is dus bij uitstek een politiek en geen wetenschappelijk proces. Vervolgens kunnen onafhankelijke experts adviseren hoe die doelen het beste (bijvoorbeeld tegen de laagste kosten) kunnen worden gerealiseerd.

Vaak formuleren experts echter zelf een doel, op basis waarvan zij een advies uitbrengen. Soms lijkt dat doel zo evident, dat er geen discussie over mogelijk lijkt. Waarom zou je dan eerst politici moeten vragen wat hun doel is? Dat het OMT uitgaat van het doel dat de coronapandemie moet worden beteugeld, kan toch geen zinnig mens bestrijden? Helaas is het niet zo simpel. Allereerst is het de vraag hoe snel je de pandemie wilt beteugelen. In het begin van de pandemie, toen de capaciteit van de intensive care-afdelingen tekort dreigde te schieten, werd al snel *flattening the curve* als doel geformuleerd, dat wil zeggen de verspreiding van het virus zo sterk afremmen, dat de piek van besmettingen — en vooral van ziekenhuisopnames — minder scherp en hoog zou zijn en de besmettingen over een langere periode zouden worden uitgesmeerd. Hoewel de term *flattening the curve* nauwelijks meer te horen valt, is dit precies wat het overheidsbeleid heeft bewerkstelligd. Maar het heeft er wel voor gezorgd, dat we meer dan een jaar lang met tal van vrijheidsbeperkende maatregelen te maken hebben gehad.

Als voor een andere strategie was gekozen, zou het aantal besmettingen, ziekenhuisopnames en sterfgevallen in 2020 vermoedelijk veel groter zijn geweest, maar zou er mogelijk eerder groepsimmunitet zijn bereikt — zoals

premier Rutte op zijn eerste persconferentie op 16 maart 2020 in het vooruitzicht stelde — en zouden de beperkende maatregelen eerder zijn opgeheven. degelijk als een mogelijke alternatieve aanpak. Ik betoog niet, zoals sommige critici van het kabinetsbeleid, dat deze aanpak beter was geweest. Ik wil slechts aangeven dat dit ook een optie was en dat het beteugelen van de pandemie dus geen eenduidig doel is. Het is echter niet aan wetenschappers om te bepalen wat het doel precies zou moeten zijn, maar aan de politiek. Experts zouden zich ertoe moeten beperken aan te geven hoe verschillende (eventueel ook strijdige) doelen het beste kunnen worden gerealiseerd.

Onderzoek dat conventionele economische theorie bevestigt, maakt meer kans om gepubliceerd te worden

Dit geldt nog veel duidelijker voor de afwegingen tussen het bestrijden van het coronavirus en de beperkingen die daarvoor zijn opgelegd aan het maatschappelijke leven en de economie. Het OMT heeft veelvuldig geadviseerd om terughoudend te zijn met het versoepelen van de lockdown-maatregelen om te voorkomen dat het virus weer om zich heen zou grijpen. Maar het is natuurlijk niet aan de hoofdzakelijk medische experts in het OMT om te bepalen welke afweging moet worden gemaakt tussen het bestrijden van de pandemie en het op gang houden of brengen van de economie. Het is dan ook zeer goed te billijken dat het kabinet het OMT-advies enkele keren naast zich neer heeft gelegd. Maar het was beter geweest als het OMT daarover überhaupt geen advies had gegeven. Het OMT had ermee kunnen volstaan om te wijzen op de te

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

verwachten consequenties van verschillende beleidsopties voor de pandemie om het vervolgens aan het kabinet over te laten om een keuze uit die beleidsopties te maken. Het zou heel verstandig zijn geweest als het kabinet voor de niet-medische effecten van verschillende maatregelen bij andere experts te rade was gegaan. Hoe vervolgens de afweging moet uitvallen tussen volksgezondheidsdoelen en sociale of economische doelen is geen wetenschappelijke, maar een politieke kwestie.

Deze bezwaren tegen advisering door het OMT gelden niet minder voor andere adviesorganen, adviescolleges en planbureaus. Ook de meeste daarvan brengen regelmatig adviezen uit waarbij zij zelf (vaak impliciet) afwegingen maken tussen het belang van verschillende doelen.

Een voorbeeld hiervan zijn de verschillende adviezen van de Gezondheidsraad over de inzet van het AstraZeneca-vaccin, nadat was gebleken dat dit vaccin in zeldzame gevallen een ernstige vorm van trombose in combinatie met een laag aantal bloedplaatjes lijkt te veroorzaken. In zijn advies van 9 april 2021⁴ maakte de Gezondheidsraad een afweging tussen het risico op deze bijwerking en het risico om aan Covid-19 te overlijden en adviseerde hij om het vaccin alleen in te zetten voor mensen van 60 jaar en ouder. Zonder dit expliciet aan te geven leek de Gezondheidsraad als doel uit te gaan van minimalisatie van het totale aantal sterfgevallen – maar bijvoorbeeld niet minimalisatie van het aantal ziektegevallen of ziekenhuisopnames, wat ook een mogelijkheid was geweest. Hierbij ging de raad volledig voorbij aan een bekend vraagstuk uit de ethiek, namelijk of een sterfgeval als gevolg van het nalaten van een handeling (in dit geval *niet* vaccineren) even zwaar weegt als een sterfgeval dat juist het gevolg is van menselijk handelen (namelijk vaccineren). Voor aanhangers van het utilisme, die alleen naar de uitkomst kijken, telt alleen het aantal sterfgevallen. Maar er zijn ook ethici die een sterfgeval als gevolg van een handeling zwaar-

der vinden wegen dan een sterfgeval door niet te handelen. Immers, in het eerste geval veroorzaakt de mens (onbedoeld) het sterfgeval, terwijl het sterfgeval in het tweede geval een speling van het 'lot' is.

In zijn argumentatie leek de Gezondheidsraad alleen naar het risico op sterfte te kijken, ongeacht de oorzaak. Zo stelde de raad: 'Voor de ethische aanvaardbaarheid is het van belang dat ook voor het individu de nadelen van vaccinatie in redelijke verhouding staan tot de voordelen ervan.' Maar feitelijk maakte de raad een andere afweging. De raad liet namelijk zien dat de kans op sterfte als gevolg van de bijwerking vermoedelijk 1 op 400.000 was, terwijl de kans om aan Covid-19 te overlijden voor de leeftijdsgroep van 50-59 jaar 1 op 43.000 was, dus bijna tienmaal zo groot. Ook voor de leeftijdsgroep van 40-49 jaar was de kans op sterfte door Covid-19 met 1 op 250.000 groter dan de kans om als gevolg van bijwerkingen te overlijden.

Als de raad een strikt utilistische redenering had toegepast, had hij dus moeten adviseren om het AstraZeneca-vaccin niet te gebruiken voor mensen onder 40 jaar in plaats van onder 60 jaar. Blijkbaar kende de raad toch meer gewicht toe aan sterfgevallen die door vaccinatie worden veroorzaakt dan door Covid-19. Mijn punt is niet dat dit een onjuiste afweging is, maar dat deze afweging niet door de medische deskundigen (plus een rechtsfilosoof) in de Gezondheidsraad zou moeten worden gemaakt. De Gezondheidsraad had ermee moeten volstaan om de verschillende risico's en de consequenties van verschillende keuzen in kaart te brengen en het vervolgens aan de minister kunnen overlaten om een keuze te maken. Minister De Jonge kon zich nu achter een 'objectief advies' van onafhankelijke deskundigen verschuilen om een politieke keuze te rechtvaardigen, die mogelijk tot een substantieel aantal extra sterfgevallen heeft geleid.⁵

In het voorgaande ging ik ervan uit dat het mogelijk is om objectieve kennis en normatieve oordelen te scheiden. In de natuurwe-

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

tenschappen en de medische wetenschap is dit over het algemeen weinig problematisch, maar in de sociale wetenschappen is dit veel lastiger. Dit komt doordat in de sociale wetenschappen (waartoe ik ook de economische wetenschap reken) wetenschappelijke kennis onlosmakelijk verbonden is met de mensvisie van de onderzoeker en die berust niet op objectieve wetenschappelijke kennis. Zo wordt in de mainstream (neoklassieke) economische

Jonge wetenschappers die aan hun carrière denken kunnen hun tegendraadse ideeën beter in de ijskast zetten

wetenschap uitgegaan van de *homo economicus* die op rationele wijze zijn persoonlijke doelen nastreeft. De rationele keuzetheorie — een van de belangrijkste stromingen in de sociologie — gaat in essentie van dezelfde veronderstelling uit. Deze veronderstellingen over de aard van de mens fungeren als een gekleurde bril waardoor wetenschappers de werkelijkheid zien en waardoor zij op bepaalde aspecten van het menselijk gedrag focussen en andere verwaarlozen. Als men een andere bril zou opzetten — bijvoorbeeld dat mensen vaak geneigd zijn tot empathie en solidariteit met anderen — zou men ook andere aspecten van menselijk gedrag meer aandacht geven. Zo zijn veel economen nog altijd geneigd om gedrag als vrijwilligerswerk, giften en zelfs het stemmen bij verkiezingen als een *anomalie* te zien — immers niet te verenigen met het rationeel nastreven van eigenbelang — en daarom in hun onderzoek te negeren.

Het gevolg hiervan is dat sociaalwetenschappelijke inzichten niet alleen *voorlopig*,

maar feitelijk ook altijd *omstreden* zijn. Op zichzelf hoeft dit niet per se te leiden tot een normatief oordeel over wat meer of minder wenselijk is. Maar wie de mens ziet als een ‘nutsmaximaliseerder’ zal snel geneigd zijn aan te nemen dat een hoger (nationaal) inkomen beter is dan een lager inkomen en daarmee impliciet of expliciet een hogere economische groei als doel hanteren.

Het is dan ook riskant als de overheid zich laat adviseren door sociaalwetenschappelijke experts die zich op een bepaalde, doorgaans niet expliciet uitgesproken, mensvisie baseren. Bij de belangrijkste economische adviseur van de regering, het Centraal Planbureau (CPB), lijkt hiervan echter wel degelijk sprake te zijn (zie hierover verder de bijdrage van Wimar Bolhuis aan dit nummer). Bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is dit ogenschijnlijk minder een probleem, omdat veel rapporten van het SCP vooral feitelijke informatie verschaffen over sociale en culturele fenomenen. Niettemin liggen ook daaraan meestal bepaalde theoretische veronderstellingen ten grondslag, die bijvoorbeeld hun weerslag hebben op de vragen die in enquêtes gesteld worden of de categorisering die in de bevolking worden aangebracht.

Een recent voorbeeld daarvan is het onderscheid tussen mensen met een westerse en een niet-westerse achtergrond, dat in de afgelopen decennia veelvuldig in SCP-rapporten gehanteerd werd. Zoals de WRR onlangs betoogde is dit onderscheid gebaseerd op zeer discutabele en niet wetenschappelijk onderbouwde veronderstellingen.⁶ Door systematisch onderscheid te maken tussen westerse en niet-westerse migranten krijgt ‘objectieve’ informatie een normatief karakter doordat het de aandacht eenzijdig op de laatste groep richt.

Doordat sociaalwetenschappelijke kennis zo sterk samenhangt met de mensvisie die men heeft en doordat die mensvisie haast onvermijdelijk ook weer samenhangt met iemands levensbeschouwing en politieke over-

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

tuiging, is de kans groot dat de adviezen die sociaalwetenschappelijke experts geven mede gekleurd worden door hun eigen (politieke) voorkeuren, ook al zijn zij zich daar misschien niet bewust van.⁷

Hoe moet het dan wel?

Sommige critici van het overheidsbeleid zouden in bovenstaande kritische kanttekeningen bij het bestaande adviesstelsel wellicht een argument zien om dit hele systeem af te schaffen. Dat zou echter heel onverstandig zijn omdat de regering dan, zoals in het begin aangegeven, bij veel besluiten volstrekt in het duister zou tasten en veelvuldig op basis van aantoonbaar onjuiste aannames ingrijpende besluiten zou nemen. Dat er op de bestaande wijze van advisering door experts veel valt aan te merken, betekent allerm minst dat geen advisering beter zou zijn. Maar we moeten ons wel afvragen hoe de geconstateerde gebreken kunnen worden verholpen.

Het eenvoudigst is het om veranderingen aan te brengen in het karakter van de adviezen. Zoals hierboven betoogd zouden externe experts feitelijk geen adviezen moeten geven, maar alleen aanwijzingen hoe bepaalde, expliciet geformuleerde doelen het beste kunnen worden gerealiseerd. Die doelen zouden bij voorkeur door de regering (of het parlement) moeten worden geformuleerd, maar desnoods ook door de experts zelf, mits zij daar zeer expliciet in zijn en liefst meerdere, mogelijk conflicterende doelen formuleren.

Een tweede verandering is dat experts alleen zouden moeten adviseren over het realiseren van doelen op het terrein waarop zij zelf deskundig zijn. Dat klinkt evident, maar we constateerden hierboven dat het OMT zichzelf vaak niet deze beperking heeft opgelegd. En ook het CPB geeft regelmatig adviezen die ook domeinen raken (zoals het onderwijs) waarop het planbureau niet specifiek deskundig is. Als adviseurs toch een breder terrein willen bestrijken – waarvoor op zichzelf veel te zeggen

valt omdat beleid vaak domeinoverstijgende effecten heeft – zouden zij altijd deskundigen met een andere expertise erbij moeten betrekken. Het is daarom een positieve ontwikkeling dat de planbureaus steeds vaker gezamenlijke rapporten en adviezen uitbrengen.

Het eerst gesignaleerde probleem – dat wetenschappelijke kennis altijd voorlopig en vaak niet onomstreden is – is lastiger op te lossen. Een voor de hand liggende oplossing is dat adviesraden, -colleges en planbureaus altijd experts met verschillende visies zouden moeten omvatten. Dus het CPB zou naast neoklassieke economen ook gedragseconomen, postkeynesiaanse economen en andere onorthodoxe economen moeten kennen. Het is echter twijfelachtig of dit zou werken. Onorthodoxe benaderingen zijn immers niet simpelweg te integreren met orthodoxe opvattingen. Meestal is er geen gulden middenweg tussen beide benaderingen, omdat een compromis tussen twee tegenstrijdige visies – anders dan in de politiek – simpelweg niet mogelijk is. In de meeste gevallen is het ook weinig zinvol om in rapporten en adviezen een aantal tegenstrijdige visies en analyses naast elkaar te presenteren. Wie zou moeten beslissen welke benaderingen wel en welke niet worden opgenomen? Bovendien is het vaak ook niet wenselijk om alle benaderingen evenveel gewicht te geven.

Orthodoxe of mainstream wetenschap heet zo omdat deze benadering door de meeste wetenschappers in een bepaald vakgebied wordt onderschreven en toegepast. Dat biedt weliswaar geen garantie dat zij het bij het rechte eind heeft, maar binnen de wetenschappelijke gemeenschap is deze benadering op dit moment wel de meest toonaangevende – al zou dat in de toekomst kunnen veranderen. Het is op zichzelf dan ook verstandig dat externe adviseurs van de regering in hoofdzaak deze mainstream benadering onderschrijven. Maar tegelijkertijd dient de regering zich er ten volle bewust van te zijn dat deze adviseurs niet de waarheid in pacht hebben. Het zou daarom

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

goed zijn om regelmatig aan onorthodoxe experts van naam en faam om kritisch commentaar te vragen op de analyses en adviezen van deze orthodoxe experts. Een analyse van het Centraal Planbureau of een advies van de Gezondheidsraad zou dan vergezeld gaan van een commentaar van onorthodoxe deskundigen die wijzen op de zwakke punten in de analyse en adviezen en die eventueel alternatieve adviezen geven. Dit is te vergelijken met een contra-expertise bij een medische diagnose. Daaraan zou dan weer een kort weerwoord van de officiële adviseur kunnen worden toegevoegd. Het is vervolgens aan de regering om te bepalen hoe zwaar zij aan die kritiek tilt. Het ligt in de verwachting dat de regering meestal het advies van de officiële adviseurs zal volgen, aangezien dit aansluit bij breed gedragen opvattingen in de wetenschap. De kritische commentatoren staan dan ook voor de taak om politici ervan te overtuigen dat hun alternatieve benadering serieus moet worden genomen. Dergelijke kritische commentaren kunnen ook in het debat in de Tweede Kamer een rol spelen en bieden bijvoorbeeld oppositiepartijen aanknopingspunten om het standpunt van de regering aan de kaak te stellen. Sommigen zullen wellicht betreuren dat wetenschappelijke inzichten op deze wijze door politici worden gebruikt of zelfs 'misbruikt', maar men kan het juist ook als een verrijking zien dat het politieke debat wordt gevoed met wetenschappelijke argumenten.

De vraag is vervolgens hoe die onorthodoxe commentatoren moeten worden verzameld. Het meest vergaande voorstel zou zijn om een 'parallele' wereld van adviesorganen en planbureaus te creëren naast de officiële. Zo had de econoom Bomhoff ooit de ambitie om met zijn onderzoeksbureau Nyfer (verbonden aan Nyenrode University) een alternatief CPB te vormen. Dat initiatief is nooit echt van de grond gekomen. Het is ook de vraag of het wenselijk zou zijn. Vaak is er niet één, maar zijn er meerdere onorthodoxe benaderingen in een discipline en als die alle in één instituut

zouden worden ondergebracht, zou dat een onsamenhangende mengelmoes opleveren. Bovendien dreigt een 'officieel' tegen-instituut al snel zelf een gevestigde status te krijgen, met het risico dat nieuwe onorthodoxe perspectieven opnieuw worden uitgesloten. Een alternatief zou zijn om een nieuw adviescollege in te stellen met de taak om de kritische reflectie op officiële adviezen toe te wijzen aan wisselende onorthodoxe wetenschappers aan

De kans is groot dat adviezen van sociaalwetenschappelijke experts gekleurd zijn door eigen politieke voorkeuren

universiteiten en andere onderzoeksinstituten. Zo kan per keer worden gezien welke wetenschapper het meest in aanmerking komt om het advies kritisch tegen het licht te houden en te confronteren met alternatieve benaderingen. Het is dan uiteraard wel zaak om een dergelijk adviescollege zorgvuldig samen te stellen uit experts die daadwerkelijk met een open blik naar de gevestigde wetenschap, maar ook naar alternatieve benaderingen kijken en in staat zijn serieuze onorthodoxe wetenschappers te onderscheiden van kwakzalvers en dilettanten.

Het lijkt geen twijfel dat onafhankelijk wetenschappelijk advies een belangrijke rol speelt en ook dient te spelen bij het formuleren van overheidsbeleid. De moderne samenleving is te complex om besluitvorming alleen op politieke inzichten te baseren en daarbij geen gebruik te maken van de beschikbare wetenschappelijke inzichten. Onafhankelijk en onpartijdig advies van experts is dan ook cruciaal om de eerste, democratische pijler in de analyse van Ruud Koole goed te laten

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

functioneren. Tegelijkertijd dient men dat onafhankelijke wetenschappelijke advies altijd kritisch en met gezond wantrouwen tegemoet te treden. Ook erkende wetenschappers kunnen er (soms) compleet naast zitten en zijn (vaak) geneigd afwegingen en keuzes te maken die feitelijk tot het politieke domein behoren. Daarom zouden externe deskundigen altijd expliciet moeten aangeven op welk doel hun advies zich richt en, indien er meerdere doelen zijn, zich moeten onthouden van een afweging van het belang van die afzonderlijke

doelen. Verder zou het raadzaam zijn om belangrijke adviezen altijd voor commentaar voor te leggen aan onafhankelijke, onorthodoxe wetenschappers, die de analyse door een andere bril bezien en kunnen wijzen op de kwetsbaarheden van het advies. Op deze wijze krijgen de beleidsmakers een zo compleet mogelijk beeld van de inzichten en opvattingen van wetenschappers over een bepaalde kwestie. Maar uiteindelijk blijft het altijd aan de politiek om op basis van de beschikbare inzichten een keuze te maken.

Noten

- 1 Ik ga daarom voorbij aan adviezen die hoofdzakelijk of mede zijn gebaseerd op de wensen van bepaalde maatschappelijke belangengroepen, zoals onder meer het geval is bij adviezen van de Sociaal-Economische Raad, waarin de vakbonden en werkgeversorganisaties zijn vertegenwoordigd.
- 2 Zie bv. de principes in de *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit* van KNAW, NWO, VSNU et al. uit 2018.
- 3 David Card & Alan B. Krueger (1995). *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- 4 Gezondheidsraad (2021, 9 april). *Advies inzet AstraZeneca-vaccin*. Brief aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- 5 Zie voor een soortgelijke kritiek: Dominique Maas, Kees Kramers, Hans Smit, Saskia Middeldorp en Ira Helsloot (2021, 28 april). *Prikpauze AstraZeneca proportioneel?* *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*.
- 6 Mark Bovens, Roel Jennissen, Meike Bokhorst en Godfried Engbersen (2021). *Afscheid van westers en niet-westers*. WRR Policy Brief. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 7 De eerlijkheid gebiedt te melden dat ik zelf als medewerker van het SCP tussen 1993 en 2001 en vervolgens van de WRR tussen 2001 en 2003 ook aan dergelijke adviezen heb meegewerkt.