

De onoplosbare spanning in expertise-gebaseerd beleid

Maarten Van Dyck en Massimiliano Simons

Inleiding

Bij de controle van de Covid-19-pandemie werd erg duidelijk op welke manier het beleid in moderne samenlevingen afhangt van wetenschap.. Bij veel beleidsmaatregelen werd expliciet verwezen naar wetenschappelijke expertise. Maar wat is eigenlijk expertise? In *Science and Technology Studies*, een veld dat de interactie tussen wetenschap en maatschappij onderzoekt, is de karakterisering van expertise veelvuldig onderzocht. Geïnspireerd door dat werk willen wij in dit artikel verkennen wat de voorwaarden en beperkingen zijn van expertise-gebaseerd beleid tijdens de coronacrisis. We zullen beargumenteren dat er in het hart van dit beleid een onoplosbare spanning zit, maar dat er intelligente manieren zijn om met die spanning om te gaan.

Expertise op het snijvlak van wetenschap en beleid

Laat ons beginnen met een eenvoudige maar cruciale vaststelling: de relevantie van wetenschappelijke inzichten voor beleid staat nooit eenduidig vast. Dat heeft te maken met de eigenheid van zowel wetenschappelijke bevindingen als maatschappelijke uitdagingen.

Wetenschappelijk feiten worden steeds vastgesteld als antwoord op specifieke onderzoeksvragen. Feiten over de werking van coronavirussen waren al gekend voor 2019, bijvoorbeeld rond het SARS-CoV-virus dat in 2002-2004 de ronde deed en ook tot de familie van coronavirussen behoort. De talloze laboratoria die toen de coronavirussen begonnen te bestuderen focusten bijvoorbeeld op vragen zoals welke enzymen in menselijke cellen de receptor zijn, wat de RNA-code van het virus is, en hoe snel het zich kan verspreiden onder specifieke condities. De karakteristieke vorm van deze wetenschappelijke inzichten is belangrijk: ze zijn het resultaat van gerichte studies over hoe coronavirussen zich gedragen in specifieke omstandigheden, studies in laboratoria onder gecontroleerde omstandigheden of studies op basis van computermodellen gebaseerd op een hele reeks van aannames. De specifieke focus van wetenschappelijk onderzoek vormt geen zwakte van wetenschap maar maakt juist haar sterkte uit. De condities kunnen gevarieerd worden om robuustere kennis over deze virussen op te bouwen: wat gebeurt er met het virus onder een andere laboratoriumopzet of in een model met andere aannames? Hoe beter die initiële omstandigheden kunnen worden gespecificeerd, hoe scherper het antwoord kan zijn.

Maatschappelijke uitdagingen zijn, in tegenstelling tot wetenschappelijke vraagstellingen, meestal erg breed en open gedefinieerd: het doel is bijvoorbeeld een ‘gezonde bevolking’ of een ‘duurzame economie’. Beleid is een manier om een antwoord op zulke maatschappelijke uitdagingen te formuleren en een van de belangrijkste stappen daarbij is de *definiëring van het probleem*. Zo blijft het

in bovenstaande voorbeelden een open vraag wat ‘gezond’ of ‘duurzaam’ inhoudt en hoe dit verzoend kan worden met andere publieke waarden. Komt het streven naar gezondheid niet in conflict met waarden zoals vrijheid of privacy? En hoe verhoudt het streven naar duurzaamheid zich tot de mogelijkheid van competitie? De ontwikkeling van beleid veronderstelt een afweging van belangen, die gepaard gaat met strijd rond de definitie van problemen. In tegenstelling tot het proces dat leidt tot wetenschappelijke inzichten, kunnen de omstandigheden niet gevarieerd worden, want die zijn gegeven. Gepast beleid vraagt juist om in de *gegeven* omstandigheden adequaat te handelen: wat moeten we hier en nu doen?

De verschillen tussen wetenschap en beleid impliceren dat wetenschap nooit zomaar antwoord kan bieden op beleidsvragen. Tijdens de coronacrisis werd dit goed duidelijk: voor vrijwel alle beleidsmaatregelen, van het verplichten van mondklappers tot lockdowns, gold dat ze geen eenvoudig wetenschappelijk recept waren. Natuurlijk zijn wetenschappelijke inzichten relevant voor beleid, maar wat die relevantie inhoudt, ligt niet op voorhand vast. Wat wetenschappers weten over het gedrag van een coronavirus in een laboratorium of in een model is relevant voor het huidige beleid, maar hoe precies is niet zo eenvoudig te formuleren. Deze vraag kan niet alleen beantwoord worden door wetenschappers, aangezien het meer is dan een vraag over wetenschappelijke kennis, maar ze kan ook niet zonder wetenschappers worden beantwoord, omdat ze om inzicht vraagt in relatie tussen wetenschappelijke kennis en de context van beleidsvragen en maatschappelijke problemen.

De kloof tussen wetenschappelijke kennis en maatschappelijke uitdagingen wordt in de praktijk dagelijks overbrugd. In onze maatschappij is sprake van een constante vertaling van wetenschappelijke inzichten, die tot stand komen in zeer specifieke omstandigheden, en beleid, dat in de regel in veel ruimere en zelfs onbekende omstandigheden intervenueert. Het is op dit kruispunt dat *expertise* een rol speelt. Over de betekenis van het concept ‘expertise’ bestaat veel discussie (Gil, 2019; Watson, 2021). Heel algemeen kunnen we een onderscheid maken tussen twee invullingen. Ten eerste wordt expertise begrepen als het bezitten van een bepaalde vaardigheid omtrent een bepaald onderwerp. In deze betekenis kan iedereen een expert zijn: een ervaren taartenbakker of voetballer kan een ‘expert’ worden genoemd. In de tweede betekenis gaat het niet om een vaardigheid of capaciteit maar om een institutionele rol waarin die capaciteit tot uitdrukking komt. In de context van de coronacrisis spreekt men over experts vaak op deze wijze. Belgische virologen als Steven Van Gucht of Marc Van Ranst zijn niet alleen experts omdat ze bepaalde capaciteiten hebben maar omdat ze die in een institutionele setting - overheidscommissies - tot uitdrukking brengen. Vanuit dit perspectief bekeken wordt een viroloog maar een expert op het moment dat hij iets specifiek met zijn kennis doet in relatie tot uitdagingen die mee op andere plaatsen gedefinieerd worden.

Gegeven deze tweede invulling is expertise iets dat zich in de eerste plaats bevindt in een netwerk van relaties waarin verschillende actoren een rol spelen. Zo’n netwerk bevat naast de wetenschappers ook steeds beleidsmakers en andere betrokken partijen die bijdragen aan het debat rond het definiëren van de problemen en dus ook het bepalen van de relevantie van de kennis aangeleverd

door wetenschappers. In deze netwerken worden wetenschappers uitgedaagd om expliciet te maken wat het mogelijke belang kan zijn van het verschil tussen de omstandigheden waaronder ze tot wetenschappelijke inzichten zijn gekomen en de omstandigheden waarin beleidsmaatregelen hun effect zullen hebben. Ze worden uitgedaagd om het verschil tussen de open definiëring van maatschappelijke problemen en de precisie van hun onderzoeksvragen een plaats te geven in hun reflecties. Omgekeerd worden beleidsmakers uitgedaagd om bij de definiëring van problemen rekening te houden met factoren die ze over het hoofd hebben gezien, of waarvan ze het effect mogelijk onder- of overschatten. Met andere woorden, expertise komt tot stand in een interactief proces waarin gezocht wordt naar manieren om zowel recht te doen aan wat wel en niet geweten is als aan wat wel en niet wenselijk geacht wordt. Meer normatief kunnen we dan stellen dat een goede expert een wetenschapper is die bereid is om het gesprek aan te gaan over de relevantie van zijn of haar kennis, vanuit een houding van een zekere bescheidenheid – vanuit het besef dat het een bemiddeling in twee richtingen betreft. Een goede expert weet dat wetenschappelijke kennis onvermijdelijk tekortschiet om belangrijke vragen te beantwoorden, omdat de aard van maatschappelijke vragen vereist dat ze tot op zekere hoogte open moeten blijven.

De organisatie van expertise

Als expertise in de eerste plaats begrepen moet worden als iets dat tot stand komt binnen een ruimer netwerk van relaties, dan komt de vraag centraal te staan hoe deze netwerken georganiseerd worden. Voor een aantal domeinen die centraal staan in hedendaagse beleidsbekommernissen zoals gezondheid of leefmilieu zijn er door de staat instellingen ontwikkeld die expliciet tot taak hebben om de bemiddeling tussen wetenschap en beleid te organiseren. Bij de coronacrisis werd de centrale rol van instellingen zoals Sciensano en het RIVM, respectievelijk het Belgische en het Nederlandse instituut voor publieke gezondheid, bijvoorbeeld onmiddellijk duidelijk. Tijdens de coronacrisis hebben deze instellingen minstens twee praktische problemen moeten oplossen.

Het eerste probleem is de fundamenteel verschillende *temporaliteit* van wetenschap en beleid die het moeilijk maakt om tot eenduidige besluiten te komen. Wetenschappelijk onderzoek wordt getypeerd door een temporele openheid. Wetenschap geeft nooit definitieve antwoorden, er is altijd plaats voor verder onderzoek. In wetenschappelijke publicaties waarin bevindingen worden gecommuniceerd, eindigt men altijd met nieuwe vragen en een pleidooi voor verder onderzoek. Wetenschappelijk onderzoek is een proces dat zich eindeloos in de tijd uitstrekt. Dit betekent dat elk debat na voorlopige afsluiting opnieuw geopend kan worden, wat de tijd ook een mate van reversibiliteit geeft. Vanuit het beleid is er echter meestal geen tijd te verliezen. Er moet nú een beslissing worden genomen over de vraag of een vaccin veilig is, of mondmaskers nodig zijn, enzovoort. Vanuit wetenschappelijk oogpunt komt elk antwoord te vroeg, vanuit beleidsoogpunt dreigt het altijd te laat te komen. Soms kan men bij besluiten, zoals bijvoorbeeld bij het al dan niet toelaten van Covid-19-vaccins, steunen op bestaande protocollen die hiervoor ontwikkeld zijn. Deze protocollen houden rekening met zowel statistische gegevens als met waarden ten aanzien van wat aanvaardbare risico's zijn. Dergelijke

protocollen maken bemiddeling mogelijk tussen de temporeel nooit afgesloten wereld van wetenschappelijke kennis en het nú van de actie: zodra er ‘voldoende’ informatie van een bepaalde soort verzameld is, kan de sprong gemaakt worden (waarbij er tegelijkertijd ook voorwaarden ingebouwd worden waaronder de beslissing eventueel toch teruggedraaid kan worden). Maar voor veel problemen bestaan geen vastgelegde procedures en bestaat de belangrijkste uitdagingen erin om intelligente manieren te ontwikkelen om tussen deze tegengestelde temporaliteiten te navigeren, om een koers te varen die zowel op feiten als op waarden georiënteerd is. De beslissing om al dan niet tot een lockdown over te gaan was hiervan uiteraard een dramatisch voorbeeld.

Een tweede praktisch vraagstuk betreft het probleem van *representatie*. Wie krijgt een plaats in het netwerk waarbinnen expertise tot stand gebracht wordt, wie moet er recht van spreken gegeven worden bij de bepaling van de relevante vraagstelling? In wetenschappelijk onderzoek krijgen alleen wetenschappers het woord die een specifieke opleiding genoten hebben, bepaalde concepten gebruiken en in specifieke tijdschriften publiceren. Bij expertise is het echter cruciaal om de vraag over representativiteit voldoende open te houden, om de legitimiteit van beleidsvoorstellen te kunnen garanderen. De instellingen die het relationele expertise netwerk organiseren, moeten steeds nieuwe vormen van kennis, nieuwe politieke bekommernissen, nieuwe actoren (zoals nieuwe belangengroepen) een plaats aan de tafel kunnen geven. Tegenwoordig is het steeds gebruikelijker om ook burgers en ervaringsdeskundigen als experts in deze netwerken uit te nodigen. Tegelijkertijd is het duidelijk dat deze openheid ook grenzen moet kennen om – tijdelijke - sluiting van debatten mogelijk te maken. Er bestaat echter geen criterium om eenduidig vast te stellen wie een relevante bijdrage kan leveren aan het netwerk van expertise. Dit zal geval per geval steeds opnieuw ontdekt moeten worden.

We kunnen concluderen dat de organisatie van de bemiddeling tussen wetenschap en beleid een bijzondere vaardigheid vraagt. Zo’n vermogen om een vruchtbare bemiddeling te organiseren noemen we *operationele expertise*. Hiervoor is allereerst een algemene procedurele kennis nodig om bestaande procedures rond wetenschappelijke en politieke legitimiteit in goede banen te leiden, en om nieuwe procedures te ontwikkelen. Daarbij is ook de historische context van procedures relevant omdat die culturele tradities en gewoontes belichamen. De Amerikaanse sociologe Sheila Jasanoff spreekt in haar werk over ‘*civic epistemologies*’: cultureel specifieke manieren waarop men verwacht dat expertise wordt geproduceerd, getest en gebruikt bij besluitvorming (Jasanoff, 2005). Operationele expertise beseft hoe cultuurhistorische contexten een stempel drukken op verwachtingen en omgang met temporaliteit en representatie. Ten tweede vraagt deze operationele expertise ook om wat Harry Collins en Robert Evans ‘*interactionele expertise*’ noemen: het vermogen om zowel in gesprek te gaan met vakspecialisten als met beleidsmakers en andere belangengroepen (Collins & Evans, 2007). Dit vraagt niet enkel om een goed inhoudelijk begrip van verschillende disciplines maar ook een gevoeligheid voor de aard van bekommernissen en manieren van communicatie.

Operationele expertise kan zich op verschillende plaatsen bevinden. Het is zeker niet noodzakelijk en ongetwijfeld ook niet wenselijk dat dit alleen beschikbaar is in speciaal daarvoor

opgerichte instellingen zoals Sciensano. Een meerwaarde van dit soort instellingen is echter wel dat ze een continuïteit toelaten op basis waarvan een zekere *stabiele* expertise tot stand gebracht kan worden. Die stabiliteit moet het wel mogelijk maken om intelligent en flexibel in te spelen op nieuwe uitdagingen die zich voortdurend stellen.

De moeilijkheden die de praktische organisatie van expertise in fundamenteel nieuwe omstandigheden met zich meebrengt, kan mooi geïllustreerd worden aan de hand van de talloze expertengroepen die ontstonden tijdens de coronacrisis in België. Allereerst was er de *GEES* (Groep van Experts belast met de Existstrategie), maar die werd in september 2020 al vervangen door *Ceveal* (afkorting voor Evaluatiecel), om na kritiek vervolgens weer in een volgende gedaante op te komen, namelijk *GEMS* (Groep van Experts voor Managementstrategie van COVID-19). Deze adviesorganen worstelden met het probleem van representatie: wie moet er zetelen in het orgaan? En in welke mate zijn zij representatief? Het werd snel duidelijk dat dit probleem moeilijk op te lossen viel door ad-hoc een schijn-representatie te installeren, zoals het geval was bij Ceveal. Hier werden een econoom, een psycholoog, en representanten van andere disciplines opgenomen, maar het was allesbehalve duidelijk in welke mate zij specifieke kennis of specifieke bekommernissen moesten representeren, en of zij daarvoor überhaupt de aangewezen personen voor waren. In dit geval ontbrak de gepaste inbedding in collectieve praktijken en tradities van bemiddeling, waardoor het onmogelijk was de nodige stabiliteit tot stand te brengen.

De verantwoording van expertise

Uit het voorgaande is gebleken dat in het hart van expertise een onoplosbare spanning zit. Wetenschap en beleid volgen eigen logica's die niet tot elkaar te herleiden zijn. Deze spanning viel mooi te traceren in de publieke debatten rond de legitimiteit van het Belgisch beleid tijdens de coronacrisis, waarin zowel de democratische- als de wetenschappelijke verantwoording van besluiten ter discussie werd gesteld. Er heerste een zeker wantrouwen tegenover wetenschappers die als experts beslissingen zouden doorduwen zonder de nodige democratische legitimering, waarbij ze de crisis te eenzijdig als een gezondheids crisis zouden benaderen. Tegelijkertijd was er wantrouwen tegenover beleidsmakers die te snel vanuit de verdediging van particuliere belangen (bijvoorbeeld van ondernemers) wetenschappelijke adviezen zouden negeren. In zo'n situatie antwoord is het zaak dat de organisatie van expertise de spanningen niet uit de weg gaat, maar op een constructieve manier incorporeert.

Het is belangrijk dat het publieke vertoog deze spanningen erkent en ook oog heeft voor de manieren waarop die spanningen in de alledaagse praktijk bemiddeld worden. Dat is nodig om een kritische benadering van expertise mogelijk te maken die niet in de valkuilen trapt van ofwel de technocratische ophemeling van wetenschappelijke expertise ofwel de populistische negatie ervan. De meeste burgers zijn niet in staat om de sterktes en zwaktes van verschillende epidemiologische modellen in detail te beoordelen. Ze hebben zeker ook niet altijd alle informatie op basis waarvan beleidskeuzes

gemaakt worden. Maar ze kunnen wel op een intelligente manier kijken naar de manier waarop de bemiddelingen georganiseerd zijn geweest. Zijn wetenschappers wel voldoende uitgedaagd om de relevantie van hun kennis te expliciteren en tot onderwerp van debat te maken? Welke wetenschappelijke disciplines hebben een plaats gekregen? Welke verschillende belangen zijn op welke manier besproken? Op welke manier is men tot een afsluiting van de debatten gekomen? Het is doorheen een antwoord op deze en soortgelijke vragen dat expertise zich steeds zal moeten verantwoorden.

Slot

Een goed georganiseerde bemiddeling tussen wetenschap en beleid leidt niet alleen tot beter geïnformeerd beleid, maar ook tot betere interpretaties van de relevantie van wetenschappelijke kennis en op die manier misschien zelfs tot betere wetenschap. Dat is iets anders dan een pleidooi voor absolute openbaarheid van bemiddeling waarbij alle uitwisseling in de publieke ruimte zou gebeuren of alle mogelijke partijen bij voorbaat een rol in de discussies krijgen. Dat zou neerkomen op een pleidooi tegen bemiddeling en tegen de rol van stabiele bemiddelende instellingen: die zouden dan als illegitieme tussenpersonen worden uitgeschakeld in naam van een illusoire vorm van directe representatie. Juist omdat expertise gekarakteriseerd wordt door een niet op te heffen spanning, is bemiddeling onvermijdelijk. Daarbij is het belangrijk dat de organisatie van die bemiddeling op een intelligente manier recht doet aan de inherente spanningen tussen wetenschap men beleid en die niet onder de mat tracht te vegen.

Literatuur

Gil, Eyal (2019) *The crisis of expertise*. Cambridge: Polity Press.

Jasanoff, Sheila (2005). *Designs on Nature: Science and democracy in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.

Collins, Harry, & Evans, Robert. (2007). *Rethinking expertise*. Chicago: University of Chicago Press.

Watson, Jamie Carlin (2021) *Expertise: A philosophical introduction*. London: Bloomsbury Academic.