

# Op steenworp afstand

OP DE BRUG TUSSEN WETENSCHAP EN POLITIEK



PAUL DEN HOED EN  
ANNE-GREET KEIZER (RED.)  
INTERVIEWS DOOR JAN BUEVINK  
EN PAUL DEN HOED

WRR 35 JAAR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

*Op steenworp afstand*

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2007.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2007):

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter)

mw. prof. dr. L. Hancher

prof. dr. P.A.H. van Lieshout

mw. prof. dr. P.L. Meurs

prof. dr. B. Nooteboom

prof. dr. ir. G.H. de Vries

prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: prof. dr. A.C. Hemerijck

Plaatsvervangend secretaris: dr. R.J. Mulder

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070 - 356 46 00

Telefax 070 - 356 46 85

E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)

Website <http://www.wrr.nl>

# *Op steenworp afstand*

OP DE BRUG TUSSEN WETENSCHAP  
EN POLITIEK

WRR 35 JAAR

PAUL DEN HOED EN ANNE-GREET KEIZER (RED.)  
INTERVIEWS DOOR JAN BUEVINK EN PAUL DEN HOED



**Vormgeving en layout: Studio Daniëls BV, Den Haag**  
**Fotografie cover & hoofdstukpagina's: Ronald Schmets, Den Haag**  
**Fotografie portretten: Ewout Huibers, Amsterdam**  
**Druk- en bindwerk: Wilco, Amersfoort**

ISBN 978 90 5356 445 5

NUR 754 / 741

© WRR / Amsterdam University Press, Amsterdam 2007

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# Inhoudsopgave

---

Woord vooraf	9
--------------	---

## DEEL I

### EEN KEUR VAN RAADGEVERS:

### HONDERD JAAR VASTE ADVIESCOLLEGES

	13
1 Inleiding: gewoon en bijzonder	15
2 Monopolie Raad van State doorbroken	21
2.1 Gezag op afstand	21
2.2 Raad van State als voorloper en wegbereider	24
2.3 Naar de Centrale Commissie voor de Statistiek	26
2.4 De voorgeschiedenis van de Centrale Gezondheidsraad	35
2.5 Staatscommissie voor IPR, de Mijnraad e.a.	40
2.6 Commissies ad hoc en particuliere instellingen	44
2.7 Tot slot	46
3 Nieuwe adviescolleges in interbellum en wederopbouw	53
3.1 Het Interbellum: zakelijkheid en verzuiling	54
3.1.1 Korte karakterschets van de periode	54
3.1.2 Het grondwetsartikel en de parlementaire discussies in 1922 en 1934	57
3.1.3 Nieuwe adviesraden	59
3.1.4 Conclusies voor het interbellum	70
3.2 De verzuiling tijdens de wederopbouw: centralisatie en 'de zelfwerkzaamheid'	75
3.2.1 Karakterschets van de periode van wederopbouw	75
3.2.2 Het parlementaire debat over adviesorganen van rond 1956	78
3.2.3 Nieuwe adviesorganen	80
3.2.4 Conclusie voor de wederopbouwperiode	86
3.3 Tot slot	88
4 De jaren zestig en zeventig: advisering wordt planning	93
4.1 Korte karakterschets van de tijd	93
4.2 Parlementair debat over adviesorganen	98
4.3 Het landschap in vogelvlucht	101
4.4 Planning, welzijn en advisering	106
4.5 Tot slot	114

5	De jaren tachtig en negentig: monopolie adviesraden doorbroken	119
5.1	Korte karakterschets van de tijd	119
5.1.1	Bestuurlijke en institutionele veranderingen	125
5.2	De adviesorganen	128
5.3	Tot slot	138
6	Voorgeschiedenis WRR	145
6.1	1959-1966: van onderzoekscoördinatie naar een instituut voor gecoördineerd onderzoek	146
6.2	De commissie-De Wolff	154
6.3	De doorbraak van de commissie-Van Veen	160
6.4	Naar een voorlopige WRR	163
6.5	De Instellingswet	165
6.6	Tot slot	169
7	De WRR in actie	177
7.1	1972: Bijdragen aan geïntegreerde beleidsvoorbereiding	178
7.2	1974: Algemene Toekomstverkenning (ATV); de WRR als afstandelijk waarnemer	186
7.3	1976-1977: WRR vindt functie bij beleidsontwikkeling voor brede maatschappelijke problemen	189
7.4	1978-1979: Streven naar draagvlak en beleidsrelevantie	191
7.5	1993: Toekomstbestendigheid en andere accentverschuivingen	198
7.6	2001-2002: Den Haag is niet langer het (enige) aandachtscentrum	202
7.7	Productie gerecapituleerd: enkele kwantitatieve aspecten	204
7.8	Elementen van de WRR-methode	206
7.9	<i>Petite histoire</i> en nog wat meer	210
8	Tot slot	219

## DEEL II

### EVENWICHTSKUNSTENAARS TUSSEN BELEID EN WETENSCHAP

1	Inleiding	237
2	Het Verenigd Koninkrijk: van CPRS naar Strategy Unit	239
3	Zweden: van Secretariat for Future Studies naar Institute for Futures Studies	267
4	Frankrijk: van Commissariat du Plan naar Centre d'Analyse Stratégique	277
5	Duitsland: drukte in het landschap	291
6	Conclusies	301

### DEEL III

#### LEREN VOOR BELEID:

##### OVER REGEREN EN VOORUITDENKEN

	317
1	319
2	325
3	331
4	345
5	357
6	369

### BIJLAGEN

I	387
II	411

### INTERVIEWS

Verantwoording	419
Inleiding	421
Theo Quené	427
Arie van der Zwan	435
Ad Geelhoed	441
Ruud Lubbers	449
Hans Adriaansens	455
Marina van Damme	463
Rudy Rabbinge	469
Gerrit Zalm	477
Piet Hein Donner	483
Dik Wolfson	489
Louise Gunning	497
Jozias van Aartsen	503
Michiel Scheltema	509
Bijlage: Samenstelling WRR sinds 1972	514



## Woord vooraf

---

De WRR is van 1972. Dat was het jaar waarin het rapport van de club van Rome uitkwam, en futurologie en toekomstdenken in hoog aanzien stonden. Dat had wellicht te maken met het roerige en onzekere karakter van die tijden. Veel werd verwacht van wetenschappelijk geïnformeerde, toekomstgerichte politieke sturing. Een toekomst die kon worden veranderd door hem goed te kennen. En dat door een nationale overheid die autonoom de maatschappelijke ontwikkelingen binnen het nationale grondgebied zou kunnen bepalen.

Sinds 1972 is er veel veranderd. De kenbaarheid, controleerbaarheid en voorspelbaarheid van heden en toekomst nemen gestaag af als gevolg van de technische, culturele en maatschappelijke ontwikkelingen die steeds meer zijn ingeweven in een internationale dynamiek. Dat heeft de behoefte aan onderzoek en informatie bij de overheid echter niet weggenomen. Naarmate de mogelijkheid van sturing en voorspelling afneemt, neemt de behoefte aan informatie toe. Wie echt kan sturen hoeft minder van de weg te weten. Een toekomst die echt kenbaar is, hoeft men niet te kennen; die komt vanzelf wel. Maar hoe minder het sturend vermogen en de voorspelbaarheid van de toekomst is, des te eerder moet men ontwikkelingen zien en de gevolgen van mogelijke opties kennen. Niet om voor één toekomstscenario te kiezen, maar om de toekomst open te houden en niet af te sluiten door onberaden keuzen. Stuurvermogen vraagt om leervermogen. Maakbaarheid is wel afgezworen, maar beleid wordt pas verantwoord geacht als gevolgen tot ver in de toekomst zijn onderzocht. Bovendien dragen onderzoek en advies in toenemende mate bij aan verscheidenheid; voor iedere maatregel laat zich immers wel een ondersteunend onderzoek of deskundige vinden. Niet gebrek aan eenheid in beleid wordt nu als probleem gezien, maar gebrek aan eenheid in advisering. Een overdaad aan adviezen is uiteraard complex, maar de vraag is of dat te vermijden is, en of coördinatie van weten en kennen daarop een juiste reactie is. Verscheidenheid en afnemende kenbaarheid zijn niet het gevolg van onderzoek en adviezen, maar van de moderne kennisintensieve samenleving. Als er

één ding bedreigend is voor de positie van de vrije rol van politiek is het dat onderzoeken en adviezen worden teruggebracht tot één of twee aansprekende toekomstbeelden.

Het 35 jarig jubileum van de WRR was voor de raad aanleiding om weer eens na te denken over de plaats, functie en methoden van onafhankelijk denken voor en over het beleid en over de WRR waarin die functie gestalte heeft gekregen. Daarover gaat dit boek, dat naast een bundel met interviews over de WRR, getiteld *Op de brug tussen wetenschap en politiek*, is gepresenteerd tijdens de jubileumbijeenkomst over *De Denkende Staat* op 22 november 2007.

Het voorliggende boek, onder redactie van Paul den Hoed en Anne-Greet Keizer, bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt een beeld geschetst van het ontstaan en de ontwikkeling van het landschap van advisering. De verschillende fases in de ontwikkeling van de adviesorganen gedurende die eeuw worden in dit deel, dat is geschreven door Paul den Hoed, behandeld. De geschiedenis van de WRR wordt geschreven tegen die achtergrond.

In het tweede deel wordt door Anne-Greet Keizer ingegaan op zusterinstellingen van de WRR in andere landen en hoe die zich hebben ontwikkeld tegen de achtergrond van de institutionele context van die landen. Het derde deel dat is geschreven door ondergetekende en Anton Hemerijck reflecteert op de betekenis van beleidsleren als dienst aan de democratie.

Bij de totstandkoming van dit boek is een aantal mensen betrokken geweest, aan wie ik graag een bijzonder woord van dank zou willen richten. Allereerst aan de heren mr. A.W. Docters van Leeuwen, prof. dr. A.C. Kreukels, prof. dr. ing. F.H. J. Mertens en prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan, met wie de auteurs over opzet en teksten van dit boek beraadslaagden. Daarnaast is veel geleerd van de discussies tijdens een bijeenkomst met oud-voorzitters en oud-secretarissen van de raad. Dat geldt ook voor de workshop met deskundigen op het gebied van de verhouding wetenschap en beleid: we danken prof. dr. F.J.H. Don, prof. dr. H.R. van Gunsteren, prof. dr. R.J. Hoppe en drs. P. Scholten voor hun waardevolle commentaren en inzichten. Onze dank gaat ook uit naar drs. J. P. Kieboom, oud-raadadviseur van de minister-president.

Ook enkele medewerkers van de WRR hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit boek. Dat betreft in de eerste plaats mr. J.C.I. de Pree die zeer actief en intensief heeft meegewerkt aan de redactie van dit boek. Daarnaast wil ik mevr. M.S.S. van der Meij bedanken voor het maken van een thematisch overzicht van 35 jaar WRR publicaties, dat te raadplegen is op de WRR website ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)). Dit overzicht heeft gekwantificeerde inzichten opgeleverd over de productie van de



WRR die gebruikt zijn in deel I. Een boek als dit komt niet tot stand zonder de intensieve hulp van de bibliotheek en communicatie medewerkers van de raad, in het bijzonder van mevr. F.C. Bom, mevr. K.K van Eik, mevr. J.L.M. Huijskes en mevr. M.C. Leijenhorst. Ook hen wil ik hartelijk danken voor hun gewaardeerde medewerking en inzet.

Wim van de Donk

Voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid



DEEL I

EEN KEUR VAN RAADGEVERS:  
HONDERD JAAR VASTE  
ADVIESCOLLEGES

PAUL DEN HOED<sup>1</sup>

*“Door gebrek aan visie gaat het volk ten onder,  
een keur van raadgevers brengt het tot bloei.”  
(Spreuken 11: 14, NBV 2005)*



# 1

## *Inleiding: Gewoon en bijzonder*

---

De WRR is bijzonder door de gerichtheid op toekomstig regeringsbeleid in de volle breedte. Toch is hij ook ‘gewoon’ een adviesorgaan en als zodanig de zoveelste in een lange reeks. Voor een goed begrip van de positie van de raad is enig inzicht in de ontwikkeling van de adviesfunctie voor de overheid in feite onmisbaar. Dit deel van het jubileumboek wil in de eerste plaats zo’n historische schets geven (hoofdstukken 2-5), om daarna in te gaan op ontstaan en ontwikkeling van de WRR (hoofdstukken 6 en 7). In het slothoofdstuk (8) worden enkele algemene conclusies getrokken.

Pas als tegen het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw de beperkte taakopvatting van de overheid wat is losgelaten, wordt het eerste permanente adviescollege na de Raad van State ingesteld, de Centrale Commissie voor de Statistiek (1892). In de loop van de volgende eeuw komt een groot aantal adviesorganen tot stand, waarvan vele inmiddels weer verdwenen zijn. Alle denkbare functies van ‘raadpleging van buitenstaanders’ komen aan de orde: overleg, representatie, toezicht en, hier het belangrijkste, deskundigheid en wetenschap. Groepen betrokken burgers, belanghebbenden en wetenschappers vervullen allen een rol. Als in de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw de specialisatie in de deskundigenadvisering ver is doorgesloten en advisering vastloopt in systemen van belangenrepresentatie en overlegstructuren, komt geleidelijk plaats voor brede beleidsadvisering op wetenschappelijke basis. In combinatie met de opkomst van de sociale wetenschappen als academische discipline<sup>1</sup> en van toekomststudie als nieuw vak levert dit de voedingsbodem voor de WRR.

Zoals bekend is de ontwikkelingsgeschiedenis van de adviesorganen nog volop gaande en lijkt er sprake te zijn van een permanente discussie over de vorm van dit stelsel, met veel verwijten van ‘te druk en te duur’. In 1997 resulteerde deze discussie in de Kaderwet adviesorganen, waarbij het merendeel van de adviesorganen ver-

dween. De overheid heeft bij de start van het vierde kabinet-Balkenende het thema van de adviesorganen onlangs weer op de politieke agenda geplaatst. De positie van de WRR, die een centrale coördinerende rol zou kunnen krijgen toebedeeld, is daarin een thema. De geschiedenis van de WRR in het licht van de ontwikkeling van de adviesorganen kan ook als achtergrondmateriaal dienen bij die lopende discussie.

Hoewel adviescolleges typisch een verschijnsel zijn van de twintigste eeuw, is zo'n geschiedenis van adviesorganen er niet.<sup>2</sup> Er bestaan over enkele adviesorganen boeken of artikelen, soms geschreven in het kader van een jubileum. Sommige publicaties zijn oppervlakkig en strikt bedoeld als bijdrage tot een feest, anderen graven



Installatie van de voorlopige wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid op 20 november 1972 in de raadszaal van de Eerste Kamer. V.l.n.r. prof. dr. J.Ch.W. Verstege (CBS), prof. dr. C.A. van den Beld (CPB), prof. dr.ir. W.J. Beek, prof. dr. C.J.F. Böttcher, mevr. prof. dr. H.M. in 't Veld-Langeveld, prof. dr. J. Kremers, drs. E.D.J. Kruijtbosch, ir. W.F. Schut, prof. dr. J.S. Cramer en ir. Th. Quené (RPD).

dieper en laten zien tegen welke achtergrond een adviesorgaan is ontstaan. Eveneens bestaan er lijsten van adviesorganen, die in de regel bestaan uit opsommingen van namen. De WRR zelf was de eerste die in 1975 een uitgebreidere lijst publiceerde van de op dat moment bestaande raden. Ten slotte zijn vanaf circa de jaren tachtig enkele overheidsnota's gepubliceerd over adviesorganen. De overzichten en nota's zijn veelal sterk gericht op de problemen van de dag en bevatten geen historisch beeld van de ontwikkeling van de adviesorganen, laat staan een analytische reflectie. Artikelen en (jubileum)boeken over individuele raden, ambtelijke nota's over adviesraden en lijstjes met namen van colleges, maken met elkaar nog geen beeld van de ontwikkeling van het landschap van adviesorganen. Daarvoor moet meer gebeuren. De ontwikkelingen moeten worden geanalyseerd en in een kader worden geplaatst om een totaalbeeld te krijgen. Dat is geen neutrale activiteit. Een beeld van het landschap van adviesorganen ontstaat niet vanzelf. Niet alle aspecten kunnen worden behandeld, er moeten keuzes worden gemaakt. Maar wat moet je selecteren bij een verhaal van adviescolleges in de twintigste eeuw?

Er is gekozen voor een tussenweg tussen een chronologische ingang en een thematische. Zo wordt gelet op de institutionele thema's van de adviesorganen en wordt de (ruime) 20<sup>ste</sup> eeuw ingedeeld in een aantal samenhangende periodes. De samenhang per periode ontstaat vooral door de voor elk tijdvak typerende maatschappij historische achtergrond waartegen de adviesorganen die dan ontstaan zich waar moeten maken.

Bij de thema's gaat het om zaken als de verhoudingen tussen nationale en internationale inbedding, al dan niet een vertegenwoordigend karakter van advisering, enz. Zo wordt in hoofdstuk 2 duidelijk dat de Nederlandse adviesorganen deels eind negentiende eeuw voortkomen uit en verbonden zijn met allerlei internationale conferenties en contacten. Rond de Eerste Wereldoorlog, in het interbellum en de jaren vijftig worden adviescolleges echter vooral gewaardeerd als instrumenten van de zich ontwikkelende nationale staat, die steeds meer een verzorgingsstaat wordt. In de tijd rond de Tweede Wereldoorlog ziet men ook dat in de Nederlandse verzuilde verhoudingen het aspect van evenredige vertegenwoordiging van maatschappelijke groepen zwaarder begint te wegen en alle adviesorganen die niet aan dat beeld voldoen het moeilijk krijgen. In een zich ontwikkelende kennissamenleving ziet men weer dat (praktijk)kennis die wordt vertegenwoordigd door belanghebbenden binnen adviesorganen buiten de orde wordt geplaatst; die mag dan juist niet meer. In de discussies in de loop van de tijd is het telkens of-of, terwijl het in de werkelijkheid van de advisering juist vaak én-én is, bijvoorbeeld én inbreng van deskundigheid én die van belangen, nationale belangen en internationale belangen; telkens gaat het om beide tegelijkertijd. Ook wetenschappelijke expertise en politieke democratie hoeven niet tegenover elkaar te staan; de complementariteit, de overgang tussen beide



wordt bij uitstek belichaamd door de hier behandelde adviescolleges.<sup>3</sup> In zoverre is de rol van de technocratie in de Nederlandse politieke cultuur in de twintigste eeuw verbonden met die van de verzuiling.

Elke periode biedt enerzijds een verhaal op zichzelf, maar in elke periode spelen dezelfde soort institutionele vragen en afwegingen en daarom kunnen achteraf door de periodes heen ontwikkelingslijnen in beeld worden gebracht die typerend zijn voor de twintigste eeuw. Dan kan ook blijken of en in hoeverre ontwikkelingen in de wereld van de adviesorganen deels parallel lopen aan andere geschiedenissen, bijvoorbeeld aan die van de verzorgingsstaat van de twintigste eeuw.

Het overzicht beperkt zich tot wat sinds 1983 in de Grondwet wordt aangeduid als ‘vaste colleges van advies voor wetgeving en bestuur’ (art. 79) en eerder, vanaf de eerste grondwettelijke vermelding in 1922, ‘vaste colleges van advies en bijstand’ heetten. De commissievorm, waarvan het hoofdkenmerk is dat alle leden in principe aan elkaar gelijk zijn, onderscheidt adviescolleges van zelfstandige diensten, zoals planbureaus, en zelfstandige rijksonderzoeksinstituten (laboratoria) en van hiërarchisch georganiseerde stafbureaus van de departementen.

Lastiger is de inhoudelijke afbakening van het begrip ‘advisering’, ofschoon alom aanwezig en een van de oudste verschijnselen in het bestuur. Petities en overleg tussen maatschappelijke partijen en de overheid vallen niet onder advisering, zo maakt de toelichting bij de grondwet van 1983 duidelijk. Evenmin wordt onder advisering verstaan het bouwen van modellen of bieden van cijfermatige informatie (CBS, CPB, enz.). Wat echter wel door de grondwetgever wordt begrepen onder advisering zijn beraadslagingen en oordelen die in onderling overleg tussen verschillende belangen tot stand worden gebracht. In die zin geeft de Grondwet toch wel enige oriëntatie. De Raad van State, hoewel niet vallende onder de colleges van advies voor wetgeving en bestuur, wordt in deze beschouwing echter wel, zij het zijdelings, meegenomen.<sup>4</sup> In het grootste deel van de behandelde periode, tot 1976, was deze immers formeel louter een adviserend college. Overigens vallen Hoge Colleges van Staat, omdat ze in de regel bevoegdheden hebben (dus aan bestuur en wetgeving doen), buiten de categorie van de adviescommissies.

Behalve van de gebruikelijke primaire en secundaire bronnen is voor de hoofdstukken over de WRR ook gebruikgemaakt van vraagesprekken met direct betrokkenen bij de WRR. Die interviews – waarnaar kortweg verwezen wordt als “in het interview met ...” zijn opgenomen in *Op de brug tussen wetenschap en politiek* van Jan Buevink en Paul den Hoed.<sup>5</sup>

## NOTEN

- 1 Paul den Hoed is als senior wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 2 Vgl. M.L. Bemelmans-Videc (1984) over de economen als de nieuwe generalisten en M. Gastelaars (1985) over de academisering van de sociale wetenschappen vanaf eind jaren vijftig, die tegelijk gepaard ging met een behoefte aan professionalisering en aan erkenning als wetenschappen die maatschappelijk en beleidsrelevant zijn.
- 3 Er zijn veel overzichten over veranderingen in het bestuur, bijvoorbeeld P.G. van IJsselmuiden (1988). Een ouder boek dat de veranderingen van binnenuit beschrijft is dat van S.J. Fockema Andreae (1956). Over de Nederlandse samenleving: E. Kossman; (1984 en 2002); Piet de Rooy (2002); en Remieg Aerts e.a (1999).
- 4 Adviesorganen verkeren in de driehoek van beleid, wetenschap en samenleving. Bij de ene adviesraad domineert de overgang samenleving-beleid, bij de andere wetenschap en beleid, maar in vrijwel alle gevallen zijn beide overgangen tegelijk aan de orde, dus én die van wetenschap en beleid én die van samenleving en beleid (naast die van samenleving en wetenschap). Dat geldt ook voor de WRR die in zijn samenstelling en werk primair moet voldoen aan de relaties met de wetenschap, maar waarbij op de achtergrond tegelijk ook elementen van maatschappelijke representatie een rol spelen. Vgl. ook het idee van overgangen en van grensverkeer tussen wetenschap en beleid in het project *Boundary work* van R.J. Hoppe (2002) en R.J. Hoppe en W. Haffman (2004).
- 5 De Raad van State is sinds 1983 overigens wel opgenomen in één hoofdstuk met de genoemde colleges, te weten hoofdstuk 4 van de Grondwet, gewijd aan de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de vaste colleges van advies over wetgeving en bestuur.
- 6 Behalve uitspraken die uit deze interviews zijn verkregen, komen in deze tekst ook uitspraken voor die zijn gedaan in een workshop met deskundigen op het gebied van externe advisering op 16 mei 2007 en tijdens een jubileumbijeenkomst op 31 januari 2007 met oud-voorzitters en oud-secretarissen van de WRR. Tevens zijn citaten gebruikt verkregen uit een bijeenkomst met oud-ambtenaar van het kabinet van de minister-president, J. Kieboom, die in de jaren zeventig en begin tachtig belast was met de relaties met de WRR. Als uitspraken afkomstig zijn uit deze bijeenkomsten, wordt dat apart vermeld. Als echter over een interview wordt gesproken met deze of gene, dan betreft het de genoemde interviews uit *Op de brug tussen wetenschap en politiek*.



# 2

## *Monopolie Raad van State doorbroken*

---

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de lange aanloop van de eerste vaste colleges van advies die eind 19<sup>de</sup> eeuw naast de Raad van State ontstonden. Thans bestaan tientallen externe adviesorganen, in de 19<sup>de</sup> eeuw was er maar één vast college dat buiten de departementen van algemeen bestuur bevoegd was om te adviseren over wetgeving en bestuur en dat was de Raad van State.<sup>1</sup>

Het grote verschil tussen de Raad van State en adviescolleges zat aanvankelijk in de reikwijdte van de taak en bevoegdheid. De Raad van State had en heeft traditioneel een wijde en inhoudelijk onbegrensde taak, terwijl bij adviescolleges duidelijk was dat hun taak beperkt was tot een bepaalde wet of wettelijk terrein. Wel gelijk aan de Raad van State was dat zij niet voor één bepaalde periode of voor één enkel concrete adviesklus waren ingesteld (zoals ad-hoccommissies), maar voor onbepaalde tijd, en dat de overheid zich verplichtte om het adviesorgaan te horen over alle besluiten op de omschreven wettelijke gebieden.

### **2.1 GEZAG OP AFSTAND**

Voor een goed begrip is de historische context waarin de adviescommissies beginnen te ontstaan van belang. Die achtergrond was tot de jaren tachtig van de negentiende eeuw, althans voor de gegoede burgerij, er nog een van een (achteraf gezien ogenschijnlijk) ‘idyllische rust’. In het verre buitenland rommelde het wel wat. In Europa was steeds meer sprake van een opkomend nationalisme; Duitsland en Italië werden eenheidsstaten en de Frans-Duitse oorlog van 1870 maakte ook in Nederland grote indruk op het geïnformeerde publiek. Al eerder waren er in het revolutiejaar 1848

belangrijke constitutionele veranderingen doorgevoerd en had het land een onverwacht moderne Grondwet gekregen, maar die gebeurtenis was zonder bloedvergieten verlopen, hoewel de veranderingen ingrijpend waren. De Koning was voortaan onschendbaar en ministers waren verantwoordelijk.

De parlementaire meerderheid van overwegend liberalen was vanaf 1860 ook begonnen de grondslagen van de economie te moderniseren, in termen van nu te liberaliseren, om meer kansen op ontwikkeling te creëren. Lokale tollен en accijnzen werden opgeheven en bovendien werden investeringen mogelijk gemaakt in kanalen, spoorlijnen (ook met het buitenland) en wegen, en in het voortgezet onderwijs (de hbs). Desondanks bleef Nederland, bijvoorbeeld vergeleken met België (dat zich in 1830 had afgescheiden), relatief achter bij de moderne ontwikkelingen elders om ons heen. Het was nog een overwegend agrarisch land met aan het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw niet veel meer dan 4 miljoen inwoners; met vele duizenden ambachtslieden (alleenstaanden en kleine ondernemers) en nog maar weinig industrie (met voorlopers in Twente – de textielindustrie, de aardewerkfabrieken van Regout in Maastricht en industriemolens in de Zaanstreek). Nederland beschikte ook nauwelijks over steden van formaat, zoals Brussel of Parijs; Amsterdam had circa 100.000 inwoners, het snel-groeiende Rotterdam 80.000.

De toenemende communicatie door de nieuwe verbindingen tussen de verschillende delen van het land stimuleerde onderlinge uitwisseling tussen de verschillende regio's en delen van het land. Daardoor zagen de inwoners elders gebruiken die ze thuis niet kenden en gingen ze voorzieningen van elders vergelijken met die ze in hun eigen gebied hadden. Het verstevigde de nationale staat en bevorderde op termijn de roep om juridische gelijkheid.

Tegen deze maatschappelijke achtergrond die toch steeds dynamischer maar ook onrustiger begon te worden door alle nieuwe technologische en opkomende economische ontwikkelingen, leek de wereld van het bestuur in grote lijnen er een van rust. “Alles staat op zijn plaats; waardigheid is het kenmerk van elke beweging. Moet men op de openbare betuigingen afgaan dan zijn alle staatslieden wijs, alle magistraten gematigd en edelmoedig, alle functionarissen ijverig en bekwaam en alle instellingen de best denkbare (Fockema Andreae 1957: 29). Er was een constitutioneel Koningschap; een ‘verantwoordelijk Ministerie’; en een Parlement, waarvan de Eerste Kamer door de Provinciale Staten en de Tweede Kamer door censuskiezers werd gekozen. Alleen burgers met een bepaalde welstand (rijkdom) waren bevoegd om te kiezen en verreweg de meeste inwoners hadden onvoldoende welstand om te mogen kiezen en dan was er nog een grote groep armen die op de bedeling was aangewezen.” (ibid: 29 e.v.). De overheid kon ook ‘waardig en deftig’ zijn, omdat ze op grote afstand stond van de inwoners. Sinds de Grondwet van 1848 beschikten burgers echter wel over het recht

van petitie aan de Koning. Ook inwoners die niet stemgerechtigd waren mochten die petitie ondertekenen; het gaf ze althans enige invloed op het algemeen bestuur dat in Den Haag zetelde. Ze konden uiteraard ook de straat opgaan, maar meestal werden dat soort initiatieven in de kiem gesmoord. Wilden de burgers hun stem laten horen buiten de verkiezingen, dan was de petitie de manier bij uitstek (de petitie was de manier van communicatie met de overheid, al klinkt het woord communiceren met alle suggestie van gelijkwaardigheid veel te modern voor die tijd, want gelijkwaardig waren de verhoudingen in de standenmaatschappij van toen allerm minst). Er werd gebruik gemaakt van dat recht van petitie met als bekend voorbeeld de petitie die Abraham Kuyper organiseerde over het recht op van overheidswege betaald bijzonder onderwijs. Alle gelovigen werden opgeroepen om een handtekening te plaatsen in dit ‘smeeschrift aan de Koning’.

Uiteraard was er advisering, die is van alle tijden. Maar voor zover er een praktijk van advisering zichtbaar was, zochten de ministers zelf hun zaken uit of vroegen ze hun ambtgenoten om hun advies, bijvoorbeeld in hun wekelijkse vergadering, tijdens diners of ontmoetingen op kantoor of op de sociëteit. Het ging om niet meer dan acht ministers en eenzelfde aantal ministeries. Er was aan het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw een paar ministeries opgeheven en een enkele nieuwe ingesteld. Zo waren de departementen van Erediensten in 1870 verdwenen.<sup>2</sup> De overige waren wel iets gegroeid. De enigszins grote departementen in 1897 waren Koloniën met 64 hogere ambtenaren (boven de rang van adjunct-commissies, vergelijkbaar met nu circa schaal 10), Financiën met 71. Buitenlandse Zaken had 14 ambtenaren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken had er 41, en het ervan afgescheiden ministerie van Waterstaat 48, maar deze had wel een eigen dienst met meer ambtenaren (inspecteurs e.a). De officiële arbeidsduur per dag was bij de meeste ministeries niet groot, bij Buitenlandse Zaken zo’n vijf uur (De Graaff 1997: 51).

Veel om het lijf had het centrale bestuur toen dus nog niet; althans in omvang. De omvang zei echter weinig over de macht. Op het punt van ‘gezag’ stond de overheid echter ver boven de maatschappij. De overheid wás het gezag. Het genoemde recht van petitie paste daarbij.

Die overheid met haar wetten en bestuursstelsel begon echter achter te lopen bij de ontwikkelingen die zich versnelden door een begin van industrialisatie, intensivering van de communicatie door het stelsel van telegrafie, betere vervoersstelsels (spoor), toenemende internationale handel (agrarische producten) en de trek naar de stad. Tegen die achtergrond groeiden in de maatschappij spanningen waar de overheid moeilijk mee om kon gaan en waar ze ook te ver vanaf stond, mede omdat ze

zichzelf door de leer van de staatsonthouding scherpe beperkingen had opgelegd; nog afgezien van het ontbreken van financiële middelen om wat aan de problemen te doen, als zij dat al zou willen. De adviescolleges ontstaan veelal in de nasleep van de onderkenning dat er problemen zijn, waar de overheid wellicht een taak heeft die verdergaat dan het bieden van juridische structuur en ordening. Adviescolleges worden ingesteld om de overheid te stimuleren om problemen te onderzoeken en diagnoses te stellen en om zo nodig aanbevelingen te doen om verbetering te bereiken; dat kon zelfs zijn dat de overheid moest gaan interveniëren in de maatschappij. Een commissie was en is bovendien altijd een aantrekkelijke vorm, omdat ze een goede en goedkope manier is om snel kennis bij elkaar te brengen. Ze verlost de overheid ook van de taak om te schiften in de vele probleembeschrijvingen, diagnoses en voorstellen voor verbetering, omdat een commissie geacht wordt unaniem die schifting te maken en met één stem te spreken. Dat spreken met één stem geeft ook gelijk gezag aan wat gezegd wordt. Het standpunt van een commissie van deskundigen heeft meer gezag dan het standpunt van een individuele deskundige.

De eerste externe commissie die aan het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw ontstaat, heeft betrekking op het brede gebied van de statistiek (Centrale Commissie voor de Statistiek, 1892). Hierna volgen de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht (1897), de Centrale Gezondheidsraad (1902) en de Mijnraad (1902). Al deze commissies, met hun zeer uiteenlopende werkterreinen, bestaan thans nog; zij het dat hun instellingswetten en taken soms zijn aangepast.<sup>3</sup>

Eerst wordt hieronder kort ingegaan op de Raad van State (par. 2.2), waarna de achtergrondgeschiedenis van de CCS en de Centrale Gezondheidsraad aan de orde komen (par. 2.3 en 2.4). De staatscommissie IPR en de Mijnraad worden in paragraaf 2.5 gezamenlijk besproken met enkele ad-hoccommissies en het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen. Paragraaf 2.6 bevat een korte nabeschuiving over de behandelde periode.

## 2.2 RAAD VAN STATE ALS VOORLOPER EN WEGBEREIDER

De Raad van State is een van de oudste organen van ons staatsbestel. Hij dateert uit 1531 en was in zijn beginperiode een van de zogeheten collaterale raden rond de landvoogd(es), waaruit ook andere hoge colleges (van staat) zijn voortgekomen, zoals de Hoge Raad en de Algemene Rekenkamer. Het gaat te ver om de geschiedenis van de Raad van State uiteen te zetten.<sup>4</sup> Voldoende is dat hij in 1795 tijdelijk wordt opgeheven en in 1814 opnieuw wordt ingesteld, om dan in het kader van Nederland



als een centrale eenheidsstaat terug te keren met naast zich allerlei ministeries, die met elkaar voor het eerst deel uitmaken van een ‘algemeen bestuur’ van het nieuwe koninkrijk Nederland. Zoals bekend lag in de Republiek het gezag bij de afzonderlijke gewesten en waren centrale instituties altijd zwak ontwikkeld gebleven.

In de eerste helft van de negentiende eeuw was de Raad van State onder koning Willem I een van de vele bestuurseenheden – departementen en andere losse bureaus en secretariaten – die de koning bijstonden in zijn taak. Na de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid (1848) werd de Raad van State, die eerst min of meer deel had uitgemaakt van een opkomend bureaucratisch systeem van de koning zelf, geleidelijk een adviesorgaan voor wetgeving en bestuur van de regering dat buiten de rest van de rijksministeries kwam te staan. In de Grondwet van 1848 stond in artikel 71 dat de gewone wetgever belast was met de taak regelingen te treffen aangaande samenstelling en bevoegdheid van de Raad van State. Die regeling kwam in 1862 tot stand en hield onder meer in dat de Raad moest worden gehoord over alle voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur alvorens die door de regering bij het parlement werden ingediend. De wetsvoorstellen maakt de Raad dan dus niet meer zelf, iets wat die in principe vóór 1848 nog wel kon als de koning dat vroeg. De voorstellen werden nu gemaakt door de ministers, en de Raad van State moest ze (juridisch) gaan keuren.

Door de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid waar de Raad van State niet onder kwam te vallen, verkreeg hij een onafhankelijke positie. De groeiende macht van de ministers en een uitbreidend bureaucratisch apparaat accentueerde die externe positie van de Raad alleen maar. Van binnenstaander was de Raad van State steeds meer buitenstaander en onafhankelijke externe deskundige adviseur geworden die “in een tussenfase bij de voorbereiding van wettelijke maatregelen moest worden geraadpleegd”. Die externe positie en bevoegdheid heeft de Raad van State nu nog. Hij moet geconsulteerd worden over ontwerpen van wetgeving. Al heeft hij ook andere taken, waaronder die van bestuursrechter, de onafhankelijke adviesbevoegdheid blijft een belangrijke taak.<sup>5</sup>

Dat systeem van een vrije adviesbevoegdheid en verplichte consultatie in bepaalde gevallen, los van de ministeriële verantwoordelijkheid, is in feite de basis geworden waarop bij volgende kwesties is voortgebouwd en adviesraden zijn ingesteld, zij het elders met een begrensd taakgebied.<sup>6</sup> Telkens worden vanaf het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw raden met de bevoegdheid tot adviseren ingesteld voor gebieden waar de overheid behoefte heeft aan externe deskundigen die onderling tot consensus komen over lastige vraagstukken.

Bij die later ingestelde raden is soms nog wel eens de positie van de Raad van State aan de orde geweest, onder meer bij de in het volgende hoofdstuk te behandelen Onderwijsraad, maar algemeen kan gezegd worden dat met de oprichting van permanente adviesraden definitief een eigen systeem van adviesraden voor deelgebieden tot ontwikkeling kwam. Maar de raden die toen ontstonden zijn nog steeds goed te zien als de maatschappelijke (en niet strikt juridische) en zich op meer beperkt gebied bevindende broertjes van de Raad van State. De taak van die nieuwe adviesraden is niet slechts beperkt door de omschrijving van het wettelijke taakgebied, maar ook nog doordat ze geacht worden zich vooral uit te laten over de concrete vormgeving van wetgeving en beleid en niet over de fundamenten van beleid, al is die grens soms lastig te trekken.

### 2.3 NAAR DE CENTRALE COMMISSIE VOOR DE STATISTIEK

#### *Statistici en de staat*

Statistiek betekent letterlijk ‘staatskennis’, in de dubbele betekenis van het woord, te weten als kennis van de staat (in de zin van toestand) van het land, en het bestand aan kennis dat in het bezit is van de staat als institutie. Statistiek was in de negentiende eeuw dan ook het veld van alle kennis over samenleving en staat. Een staat kon volgens velen niet functioneren zonder statistiek. Daarom zijn er door de gehele 19<sup>de</sup> eeuw heen initiatieven om de staat te bewegen om aan statistiek te gaan doen, te beginnen met de oprichting van een ambtelijke commissie of bureau voor de statistiek. De discussie hierover was al vroeg in de eeuw begonnen onder het koninkrijk Holland en het Franse bewind aan het begin van de eeuw en was voortgezet onder koning Willem I. Zo werd onder zijn bewind in 1826 een ambtelijke statistische commissie opgericht en werd op Binnenlandse Zaken een bureau ingesteld, bestaande uit een ambtenaar die zorgde voor de samenstelling van een jaaroverzicht, naar het voorbeeld van de *Annuaire* van het Franse Bureau des Longitudes (Mooij 1994). Veel statistieken waren het niet, hoofdzakelijk op het terrein van handel, levensverzekeringen en de nationale veiligheid (Stamhuis 1989). Het bureau werd in 1829 nog belast met de tienjaarlijkse volkstelling, maar stierf een stille dood. Het leek wel of de statistiek definitief meeverhuisd was naar België dat zich in 1830 van Nederland afscheidde en waar de statistiek kort daarop tot snelle bloei kwam. (Stamhuis 1989: 67 e.v.).

In 1848 ontstond opnieuw een bureau bij de afdeling Binnenlands Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit kreeg een duidelijker taak doordat in de Grondwet van 1848 was opgenomen dat er landelijke periodieke verslagen moesten

komen. Dit vereiste uniformering van het tot dan toe onvergelykbare materiaal en gegevensverzamelingen van de provincies en steden. De opkomst van socialistische theorieën prikkelde daarenboven verschillende particuliere statistici om zich nog meer toe te leggen op het verrichten, vastleggen en verspreiden van “waarnemingen en inzichten over land en volk”. Zo ging de bekende hoogleraar jhr. J. de Bosch Kemper met enkele collega’s vanaf die tijd particuliere statistische en staathuishoudkundige jaarboekjes samenstellen en publiceren (aanvankelijk met een oplage van enkele honderden exemplaren). Zijn ‘wetenschap van de samenleving’, zoals De Bosch Kemper zijn vak noemde, stelde zich ten doel om ‘de echte Volkstoestand’ in beeld te brengen, als tegenwicht tegen de socialistische theorievorming.

Er is vaak op gewezen dat de statistiek van de 19<sup>de</sup> eeuw ver af staat van de statistiek die we nu kennen (vgl. Randeraad 2006). Goed bestuur en statistiek waren voor veel statistici toen nog identieke begrippen. Het ging vooral om empirische observaties en om het opstellen van historische wetten in een gemeenschappelijk enthousiasme voor een betere beheersing van de werkelijkheid. Wie de statistici waren? Dat konden juristen zijn: kamerlisten of mercantilisten (ongeveer wat we nu bestuurskundigen of sociaal geografen zouden noemen), voorts beoefenaars van de moraalwetenschap en verder historici, wiskundigen, politieke economen, staatsgeleerden en samenlevingsdeskundigen, zoals De Bosch Kemper. Statistiek was kortom een vergaarbak van allerlei wetenschappen, die zich pas later gaan specialiseren en professionaliseren. De scheidlijnen tussen de disciplines waren in de eerste helft van de 19<sup>de</sup> eeuw nog vaag. De statistici vonden elkaar in de wens tot kennis van en inzicht in de samenstelling van de werkelijkheid. Een kenmerk van de statistici was dat ze veel deden aan het vergelijken van waarnemingen en bevindingen, tekenend voor het tijdperk van de vergelijking, zoals Nietzsche het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw eens noemde.<sup>7</sup> Het doel van de statistici was niet het verzamelen of vergelijken op zichzelf, maar het ontdekken van wetenschappelijke wetten, waarbij het begrip ‘wet’ weer meer omvatte dan een eenvoudige formule; het kon ook een uitgebreide beschrijving of een historische analyse zijn.<sup>8</sup> Het verzamelen en publiceren van al dat materiaal maakte deel uit van een breed beschavingsoffensief van vooral de nieuwe (hogere) burgerij van de 19<sup>de</sup> eeuw.

Statistiek was een betwiste wetenschap en dat was ook de bestuurlijke praktijk van de statistiek. De statistici, hoogleraren en burgers drongen er bij de staat op aan om niet achter te blijven bij andere landen en ook een statistische dienst op te zetten. Mede op dit aandrigen werd in 1858 een Rijksc commissie voor de Statistiek opgericht bestaande uit ambtenaren en een enkele hoogleraar (S. Vissering). Afgaande op uitspraken van het hoofd van het Nederlandse bureau voor statistiek van het

ministerie van Binnenlandse Zaken, Von Baumhauer, die er direct bij betrokken was, functioneerde de commissie niet goed (Randeraad 2006). In 1861 werd de commissie dan ook weer ontbonden. “Zij doet historische en antiquarische nasporingen, waarvan ik het wetenschappelijk nut niet betwist maar waarvoor ik niet geloof dat een Rijkscommissie moet bestaan”, zo merkte een Kamerlid op (Kuijlaars 1999: 37). De Tweede Kamer verwierp de begroting van 1862 van Binnenlandse Zaken met de post voor de Rijkscommissie met een overweldigende meerderheid.

Ook het in 1848 opgerichte bureau van Binnenlandse Zaken was geen lang leven beschoren. Het werd in 1878 opgeheven door de liberale minister Kappeyne van de Coppello na de zoveelste kritiek erop in de Tweede Kamer. De minister motiveerde achteraf zijn besluit als volgt:

“Uit een wetenschappelijk oogpunt moge de statistiek hare waarde bezitten, van regeringswege behoort daaraan naar mijne mening geen meer zorg te worden besteed dan die welke direct door den wetgever of bij wettelijke verordening is voorgeschreven; niet meer uitbreiding dan tot uitvoering der wetten noodzakelijk is en voor de rigtigen gang van het Staatsbestuur gevorderd wordt” (geciteerd door Van IJsselmuiden 1988: 134).

Doordat het bureau werd opgeheven verdween ook zijn periodieke uitgave *Bijdragen tot de Algemene Statistiek van Nederland*. Hoewel overwegingen van bezuiniging (efficiëntie) nooit ver weg zijn, woog de fundamentele kritiek dit keer zeker even zwaar. Zo konden Kamerleden terecht vrezen dat de regering via haar bemoeienis met de statistiek teveel sociale politiek zou introduceren. “Met het gecontroleerde zien [via de statistische begrippen, PdH] kwam de gecontroleerde interventie, bijvoorbeeld in de vorm van een eerste voorzichtige sociale politiek” (Randeraad 2006: 16), en daar was de liberale staat van 1870 niet aan toe.

Misschien viel het de regering gemakkelijker om met de statistiek te stoppen door de wetenschap dat de particuliere statistici wel zouden doorgaan met hun werk. Na de eerste stappen door De Bosch Kemper, Ackersdijck en anderen was immers eind jaren vijftig de Nederlandsche Vereniging voor de Statistiek opgericht. Het bestuur bestond uit invloedrijke personen, veelal met een staatswetenschappelijke vorming, afgestudeerd aan de juridische faculteit van Leiden of Utrecht met als bijvak statistiek/staatshuishoudkunde (waarbij dat vak wijd moet worden opgevat als het geheel van inzichten omtrent hoe een samenleving op doelmatige wijze kan bestaan). Onder de leden treft men bekende namen aan uit de hogere burgerij. In het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw onder meer de hoogleraren Ackersdijk en De Bosch Kemper, en W.C.

Mees, O. van Rees en J.L. de Bruyn Kops. De oprichting van de vereniging was overigens pas mogelijk geworden door de Grondwet van 1848 en de wet van 1854 die het oprichten van verenigingen slechts toestond onder goedkeuring van de minister van Justitie (!); deze goedkeuring werd in 1862 verkregen. De vereniging en vooral haar woordvoerders, onder wie De Bosch Kemper, De Bruyn Kops en later Vissering, waren drijvende krachten achter de bevordering van de statistiek op nationaal niveau. Door het opheffen van het ambtelijke bureau in 1878 werd de vereniging uitgedaagd; al haar ijveren voor een voorziening op staatsniveau leek voor niets geweest. Tegen deze achtergrond besloot zij nog in datzelfde jaar om op eigen kosten een particulier instituut op te richten voor statistisch onderzoek en advies. Het bestaan van het particuliere instituut kwam het rijk overigens niet slecht uit, want het bood een extra reden om van heroprichting van een ambtelijk bureau af te zien met als argument dat men, in de woorden van minister van Binnenlandse Zaken, Mackay, “zulke bewerkingen beter kon overlaten aan de coryphaën der statistische wetenschap dan aan een bureau van eenig Departement van Algemeen Bestuur”.<sup>9</sup>

### *Openbaarheid, onafhankelijkheid en internationalisering*

De vrij moeizame verhouding tussen de staat en de statistiek in het grootste deel van de 19<sup>de</sup> eeuw kende verschillende aspecten. De *openbaarheid* van de gegevens was een eerste probleem. Zo openbaar als publicaties van de vereniging waren, zo geheim waren lange tijd de gegevens die de staat verzamelde. De staatsman G.K. van Hogendorp had in 1819 al gesteld dat “de echte gronden van de Huishouding van Staat niet algemeen gekend kunnen worden zonder het openbaar maken van vaste berigten, daar de geesten dan op zullen scherpen, en daar elk dan zoo lang over redeneren en schrijven, tot er een nationaal gevoelen uit oprijze, hetwelk de algemene welvaart bevorderen kan en allen tegenstand overwinnen kan”.<sup>10</sup> Na de ‘omwenteling’ van 1848 nam de druk toe om tot openbare statistiek te komen door een openbaar genootschap, naar het voorbeeld van de Britse Royal Statistical Society. Verschillende lokale Maatschappijen voor Kunsten en Wetenschappen, het Landbouwkundig Congres en de Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst hielden er rond die tijd pleidooien voor. Dat deden ook Von Baumhauer en Vissering in *De Gids* van 1849. De laatste formuleerde het aldus:

“de tijd van geheimhouding in de zaken van het staatsbestuur is voorbij; de veranderde inrichting onzer staatsinstellingen dwingt de regering meer en meer tot openbaarheid, de natie tot kennisneming. Statistiek is de grondslag dier openbaarheid, en met iederen dag zal zich de behoefte aan statistieke kennis krachtiger doen gevoelen.”<sup>11</sup>

De *onafhankelijkheid* van de gegevensverzameling door de overheid was een punt van twijfel bij veel statistici. De verzameling van gegevens was lokaal georganiseerd en altijd was er het gevaar dat de bureaucratie de statistiek naar haar hand trachtte te zetten. De uitbreiding van het lokaal bestuur die vanaf het midden van de eeuw mede door de nieuwe Gemeentewet op gang komt was nog geen garantie voor de onafhankelijkheid van de statistiek. De uitbreidende macht van de ambtenaren zou er juist toe kunnen bijdragen dat de statistiek minder onafhankelijk werd. Ook het opkomende nationalisme in bijvoorbeeld nieuwe opkomende staten als Duitsland en Italië, was een potentiële bedreiging van de onafhankelijkheid van de statistiek (Randeraad 2006: 180).

*Internationalisering* was primair een zaak van statistici, en de thema's van openbaarheid en onafhankelijkheid werden ook besproken op de internationale congressen, waaraan de Nederlandse beoefenaren van de statistiek deelnamen. De vaderlandse statistici deelden in een internationaal netwerk met hun buitenlandse collega's niet slechts een wetenschap, maar ook een levensbeschouwing, waarin de vooruitgangsgedachte een voorname plaats innam. Met name het rapport uit 1842 *On the Sanitary Conditions of the Labour Population of Great Britain* van Chadwick had veel discussie losgemaakt. Het liet zien dat gezondheid afhankelijk was van maatschappelijke omstandigheden, die door menselijk en bestuurlijk handelen gecreëerd en dus ook te veranderen waren. De Engelsen hadden veel aandacht voor de gezondheidsstatistiek. Discussies over de klassenmaatschappij, publieke moraal en wetenschap lagen vaak niet ver uit elkaar. In andere landen waren weer andere thema's dominant, zoals de Volkstellingen.

Internationale statistische uitwisseling was overigens een gevoelige kwestie, aangezien de meeste landen hun statistieken beschouwden als geheime informatie, die niet in buitenlandse handen mocht komen. Nederland deed ondanks zijn relatieve achterstand op het gebied van de statistiek uitgebreid mee aan de internationale statistische conferenties die vanaf de eerste conferentie in 1853 te Brussel tot de laatste conferentie te Leningrad in 1872, in de verschillende hoofdsteden van Europa werden gehouden; ook in Den Haag in 1869. Von Baumhauer, het eerdergenoemde hoofd van het statistisch bureau van Binnenlandse Zaken, en Vissering vertegenwoordigden Nederland op die conferenties. Zij waren er samen met andere Nederlandse statistici. Randeraad laat zien hoe na het eerste enthousiasme in de conferenties van Parijs, Wenen en Londen, in het laatste kwart van de 19<sup>de</sup> eeuw de internationale beweging voor de statistiek langzaam afliep. Hierbij speelden verschillende factoren een rol, zoals de overladen agenda (de poging om alles te weten en te meten), de pretenties om tot een universele alomvattende statistiek te komen, en de opkomende natiestaten die elk hun eigen particuliere systematiek ontwikkelden.

Een negatieve factor was wellicht ook de, voortgezette, richtingenstrijd tussen verschillende groepen beoefenaren van de statistiek: juristen, historici, geografen, economen en wiskundigen gingen meer van opvatting verschillen over invulling van het vak, naarmate de specialisatie in wetenschappelijke kring vorderde. Tegenover ‘holisten’ als de Belg Quetelet die een sociale fysica van de samenleving nastreefden, stonden aanhangers van meer beperking, methodische verfijning en professionalisering. Thorbecke, die als hoogleraar en politicus een groot voorstander was geweest van de statistiek, wilde die specialisatie niet. In zijn tijd verstond hij onder de statistiek alle studiegebieden die te maken hadden met de staat en de publieke sfeer, zoals staatsgeschiedenis, staatsrecht, kennis van de toestand van de landbouw, handel en nijverheid, samenleving en bestuur. Het vraagstuk is tot in onze eigen tijd herkenbaar en wordt zichtbaar in het vraagstuk van de onafhankelijkheid versus de ondergeschiktheid van de statistiek aan de behoefte tot beheersing en bij conceptuele vraagstukken die in de statistiek een rol spelen (bijv. over de centrale begrippen en definities van welvaart, welzijn, duurzaamheid).

De belangrijkste weerstanden bij parlement en regering tegen de statistiek hadden te maken met de lange tijd dominante *leer van de staatsonthouding*. De politiek werd opgevat als garantie voor de handhaving van de vrijheid en moest zich daarom ook niet te veel met de maatschappij bemoeien. Informatie over de maatschappij, ontwikkelingen en mogelijke misstanden zouden bedoeld of onbedoeld leiden tot agendering van onderwerpen die niet tot de taak van de staat behoren. Als de overheid zou interveniëren in de samenleving zou ze meegetrokken kunnen worden in het maatschappelijk struikgewas en zou van de ene maatschappelijk interventie de andere komen, waardoor de burgerlijke vrijheden in gevaar zouden komen. Veel parlementsleden – en niet slechts de liberale leden – vonden dat men met het autoritair bewind van koning Willem I van 1813 tot 1840 genoeg leergeld had betaald. Men had gezien waartoe een verstrengeling van het publieke en private domein kon leiden. Dat moest niet weer gebeuren. De nieuwe economische vrijheden waren nadien bevorderd door allerlei maatregelen zoals de scheiding van de publieke overheidsfinanciën van de private van de koning, afschaffing van het Indische cultuurstelsel, opheffing van lokale tollens en accijnzen en uniformering van regels. Al deze zaken mochten niet in gevaar worden gebracht.

Hoewel de staat terughoudend was op sociaal gebied, was deze wel voortgegaan op het gebied van de infrastructuur (Spoorwegwet, verbetering van kanalen en wegen) en op het gebied van de uitbreiding van vooral het secundaire onderwijs (bijv. hbs). Ook was een monopolie van de Nederlandsche Bank tot stand gekomen, die gezorgd had voor een versoepeling van het financiële verkeer. De sociale problemen waren echter goeddeels blijven liggen; een bekende uitzondering vormde de Kinderwet



van Van Houten uit 1874 die overmatige arbeid van kinderen (en vrouwen) moest tegengaan; mede omdat daardoor de werkloosheid onder volwassen mannen werd verergerd. De overheid meende ook niet veel anders te kunnen door de financiële ruimte, die werd beperkt door de gouden standaard (vgl. Van Zanden en Van Riel 2000). In de ogen van veel liberalen uit de jaren tachtig moesten sociale problemen worden opgelost door een betere moraal. De arbeidende klasse kon zichzelf verheffen door organisatie, onderwijs, spaarzaamheid en geboortebeperving, zo meenden veel liberalen in de jaren zeventig van de 19<sup>de</sup> eeuw nog; aalmoezen en staatsfondsen zouden ze daarvan afhouden. Anderen meenden dat ondanks die mogelijke nadelen toch maatregelen geboden waren en dat de staat, ook al wilde die terughoudend zijn, toch genoodzaakt kan zijn om te interveniëren zeker als deze door niet te interveniëren de maatschappelijke vrede in gevaar brengt en daarmee ook zijn eigen *raison d'état* en legitimatie (A.M. Donner 1979).

Ook de statistici waren in de tweede helft van de 19<sup>de</sup> eeuw over de wenselijkheid van overheidsoptreden verdeeld (vgl. Wolffram 2003). Dat gebeurde bijvoorbeeld in 1871 toen de Vereniging voor de Statistiek de 'sociale quaesties' had geagendeerd, ondanks hevige verzet ertegen van enkele van haar leden onder wie oud-voorzitter De Bosch Kemper, die haar niet het forum vond voor dergelijke 'politieke' debatten (Mooij: 88). De sociale kwestie verdeelde de leden. Zo werd in kringen van statistici/staathuishoudkundigen veel gedebatteerd over de rol van de staat bij dit onderwerp. Vooral de Britse en Duitse initiatieven spraken daarbij tot de verbeelding (Romein 1967). Dat was al het geval geweest met de sociale wetten van Bismarck en de Britse *Poor law*. Veel economen uit de periode rond het midden van de eeuw gruwden van het recht op werkverschaffing en onderstand, dat ze erkend zagen in de Britse *Poor law*, maar dat ze ook herkenden in de dirigistische sociale wetgeving die in Frankrijk op gang kwam.

Die legitimatie waar Donner op doelde, leek ook aan de orde bij de economische landbouwcrisis vanaf het midden van de jaren zeventig, die gepaard ging met een trek van werkloze landarbeiders naar de steden en met veel stakingsconflicten in enkele industriële gebieden, zoals de Zaanstreek en Twente. Met name de jaren tachtig vormen een belangrijke periode door de samenloop van: de Grondwetsherziening (1887), de doorlopende discussie over de schoolkwestie, die vooral gepolitiseerd was naar aanleiding van de voorstellen voor nieuwe beroepsvereisten voor onderwijzers door minister Kappeijne van de Coppello in 1878 (leidende tot een petitie die door 300.000 personen was onderschreven), het Palingoproer (1886) in Amsterdam, en de start van de parlementaire enquête in 1886 naar de toestand van de arbeiders in fabrieken en werkplaatsen. Een enquête die leidde tot een tiendelig rapport. Een

nieuwe generatie politici, statistici en hygiënisten en ingenieurs kreeg de kans om vanaf die tijd het dogma op de staatsonthouding te doorbreken. Haar voorstellen om via de staat sociale problemen, slechte gezondheidscondities en slechte arbeidsomstandigheden en dito huisvesting in de steden aan te pakken vonden toch nog vrij onverwacht meer gehoor dan tot die tijd voor mogelijk werd gehouden. (Van Zanden en Van Riel (2000) geven ook aan dat Nederland zo langzamerhand een uitzonderingspositie begon in te nemen in zijn volharding in het dogmatische liberalisme). Dat gehoor vonden de voorstanders van publieke of staatsinterventie nu niet slechts bij de groeiende confessionele, socialistische groeperingen, maar ook en juist bij de liberalen zelf. Het resulteerde in een reeks wetten, te beginnen met de Arbeidswet van 1889 tot de Ongevallenwet, Gezondheidswet en Woningwet, deze laatste alle van 1901.

### *De Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS)*

De druk van buitenaf op de overheid om toch een voorziening te treffen, bijvoorbeeld in de vorm van een rijkscommissie, was intussen ook blijven toenemen, met de Vereniging voor de Statistiek als drijvende kracht. Maar ook los ervan ijverden politici, hoogleraren en burgers aan het eind van de eeuw voor meer aandacht voor de statistiek. Het ging om bekende publicisten als J.T. Buys, H. Goeman Borgesius, A. Kerdijk, B.H.D. Tellegen, H.W. Tydeman, C.A. Verrijn Stuart en S. Vissering, de bekendste econoom van Nederland van de tweede helft van de 19<sup>de</sup> eeuw. Ze publiceerden in *Vragen des Tijds* of in *De Gids* of in hun ‘eigen’ krant zoals Goeman Borgesius in zijn dagblad *Het Vaderland*.

De weigering van de regering om een eigen voorziening te treffen – intussen werden wel opdrachten aan de Vereniging gegeven – eindigde toen de nieuwe liberale minister van Binnenlandse zaken, Tak van Poortvliet, in 1892 met een wetsontwerp kwam weliswaar niet om een bureau op te richten, maar wel om een Centrale Commissie voor de Statistiek in te stellen. Op aandringen van de minister van Financiën Pierson werd de voorzitter een royaal traktement in het vooruitzicht gesteld om te voorkomen “dat het slechts een erebaantje zou zijn”.<sup>12</sup> In korte tijd was de stemming omgeslagen (vgl. De Haan en Te Velde), want nog in 1890 had minister van Binnenlandse Zaken De Savornin Lohman de aanhoudende pleidooien van het Kamerlid Domela Nieuwenhuis afgedaan met het argument dat onze staatsinstellingen de oprichting van zoiets moeilijk verdragen.

Tegelijk met de instelling van de Centrale Commissie voor de Statistiek hief de Vereniging haar eigen instituut voor de statistiek op en droeg haar medewerkers en boekerij (gebouw en medewerkers) over aan het secretariaat van de nieuwe commissie.

Tot die tijd had ze daar haar statistische jaarboeken en andere publicaties uitgegeven, die overigens door de jaren heen altijd waren blijven verschijnen of er nu wel of niet publicaties en jaarboeken van het rijk uitkwamen. De vereniging ging zich na 1892 meer toeleggen op de wetenschappelijke aspecten (methodes), en op meer gedetailleerd onderzoek. Ze ging zich ook meer richten op het organiseren van jaarlijkse congressen, die werden ingeleid door preadviseurs. Niet lang na de oprichting van de Centrale Commissie wijzigde zij ook haar naam in Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

De CCS begon direct met het opzetten van een Statistische Waarnemingsdienst, zoals ze die noemde, op het gebied van de sociale verhoudingen. In de commissie werden onder anderen een fabrikant, D.W. Stork, en R. van Zinderen Bakker ‘namens’ de sociaal-democratische arbeidersbeweging benoemd. Doel was ook om via deze lijnen de medewerking te verkrijgen van de arbeidersorganisaties en werkgeversverenigingen bij het verkrijgen van statistieken. Verrijn Stuart, die lange tijd voorzitter was, merkte achteraf op dat het niet verwonderlijk was dat de commissie veel te doen stond, gezien de achterstand op statistisch gebied. Op sociaal gebied werd de achterstand snel ingehaald, want de eerste studies van de CCS hadden vooral betrekking op het sociale vraagstuk en gingen bijvoorbeeld over het verband tussen welstand, nataliteit en kindersterfte. Ook wilde de CCS een beeld krijgen van de sociale verhoudingen. De premier rond 1900, N.G. Pierson (oud-directeur van de Nederlandsche Bank), merkte tegenover een lid van de CCS op dat men “... niet lastig genoeg was tegenover de departementen van Algemeen Bestuur” en dat men “eerst zijn plicht deed, wanneer de ministers ontstemd waren over de aanhoudende voorstellen tot het verkrijgen van meer en betere statistische gegevens” (Kuijlaars 1999: 42).

De Centrale Commissie had zowel tot taak om statistieken te maken als antwoord te geven op de vraag welke kennis nodig is voor de overheid en welk departement verantwoordelijk is voor of bevoegd is tot het verkrijgen ervan. Besturen en weten werden, zoals aangegeven, in de 19<sup>de</sup> eeuw voortdurend in elkaars verlengde gezien. In moderne zin kan men dan ook zeggen dat de opdracht van de CCS was om de overheid te adviseren over zijn kennisbehoefte; wat moet die wel en niet willen weten en wel of niet willen beïnvloeden en besturen. Niet alle leden van de commissie hadden echter voldoende tijd, deskundigheid en animo voor het werk, dat bestond uit het maken en operationaliseren van concepten over wat men wil waarnemen en voor het maken van statistieken. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat minister-president Pierson in 1899 besloot om de CCS te splitsen in een “werkbureau met veel perspectief en een daarboven planeerend college” (Kuijlaars 1999: 43). Zo werd in 1899 het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) opgericht, met daarboven de CCS.

Na de afsplitsing in 1899 van het bureau, behield de CCS in eerste instantie echter haar uitgebreide taak van advisering van de regering over alle vraagstukken van statistiek, inclusief organisatorische. In de eerste decennia bleef de CCS dan ook de *trait d'union* tussen maatschappij en CBS en tussen regering en CBS. De CCS was de officiële poort naar buiten toe van het CBS. Ze werkte met commissies waarin door hoogleraren adviezen werden voorbereid over nieuwe velden van onderzoek en kennis zoals de productie- en consumptiestatistiek, en over de onafhankelijkheid van de statistiek. Door de voortzettende professionalisering, centralisatie en uitbreiding van het apparaat van het CBS van honderden personeelsleden in de Eerste Wereldoorlog tot duizenden na de Tweede Wereldoorlog, raakte de CCS als ‘planeerend college’ steeds meer in de positie van adviseur en toezichthouder, belast met de vaststelling van het programma van het CBS.

Bekende Nederlandse hoogleraren, oud-politici en topambtenaren zijn in de 20<sup>ste</sup> eeuw voorzitter geweest van de CCS, waarvan de algemene adviserende taak over de behoefte aan statistiek en hoe die te vervullen, in stand bleef. Voorzitters waren niet alleen Pierson, Verrijn Stuart, Oud en Holtrop, Idenburg, maar bijvoorbeeld ook in de jaren zeventig prof. P. de Wolff en zijn plaatsvervanger prof. E.W. Hofstee. Beide laatstgenoemden stonden aan de wieg van de WRR.

## 2.4 DE VOORGESCHIEDENIS VAN DE CENTRALE GEZONDHEIDSRaad

De plaats die de Centrale Commissie voor de Statistiek met haar bureau aan het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw was gaan innemen voor de statistici/economisten, nam de Centrale Gezondheidsraad in bij de hygiënisten, zoals de medici in de negentiende eeuw vaak werden aangeduid. Ook hun moeizame totstandkoming hebben zij gemeen.

De Centrale Gezondheidsraad die in 1902 werd ingesteld bestaat nog steeds, al is het predicaat ‘centraal’ komen te vervallen. Net als bij de Centrale Commissie voor de Statistiek verwachtte de regering dat de Raad niet afzijdig zou blijven en dat hij normerend zou optreden. Bij de statistiek moet men daarbij denken aan gemeenschappelijke concepten en methodes, bij de volksgezondheid aan gemeenschappelijke normen bij onder meer diagnostiek en aan voorstellen voor verbetering van de algemene leefsituatie van de bevolking.<sup>13</sup>

In het verlengde van de verandering van het politieke klimaat in 1848 hielden sommige medici al pleidooien voor nieuwe wetgeving, die ze in de eerste decennia van de 19<sup>de</sup> eeuw overigens nog hadden afgewezen; bevreesd als ze toen nog waren voor staatsinmenging en aantasting van hun beroepsvrijheid. In 1849 veranderde dat sterk

toen binnen de kring van hervormingsgezinde medici de Maatschappij ter Bevordering van de Geneeskunst werd opgericht en door de Haagse arts Verwey, die een vooraanstaand adviseur was van Thorbecke, het *Tijdschrift voor Algemeene Gezondheidsregeling en Medische Politie* werd opgericht.<sup>14</sup>

In de ogen van de generatie van het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw diende de staat in de eerste plaats te zorgen voor een wettelijke regeling van de medische opleiding. Dat was ook het eerste dat in de jaren zestig geregeld werd. Het was ook het thema dat bij de hygiënisten op de eerste plaats stond. Ze waren in de jaren vijftig bezig met een debat over hun eigen professie, zoals wettelijk te handhaven opleidingseisen en bestrijding van kwakzalverij.

Voorts bepleitte men naar Brits voorbeeld van de Public Health Boards dat de staat op lokaal niveau organen in het leven zou roepen waarin medici zouden worden benoemd en waarin lokale bestuurlijke maatregelen konden worden uitgedacht. In Engeland waren de industrialisatie en de trek van het platteland naar de stad, met alle daaruit voortvloeiende misstanden, al eerder op gang gekomen. Er was een invloedrijke hygiënistische beweging ontstaan die invoering wist te bewerkstelligen van lokale overheidsinstrumenten gecombineerd met toezicht van de centrale overheid op lokale sociaal-hygiënistische maatregelen. Vooral de hervormer Edwin Chadwick had het gezag uitgedaagd om maatregelen te nemen met zijn opzienbarende statistisch onderzoek uit 1842 naar het verband tussen industrialisatie en sterftcijfers. Hij meende met zijn onderzoek, waarvan zeer veel exemplaren werden verkocht, te hebben bewezen dat er een vast verband was tussen de erbarmelijke leefomstandigheden en de sterfte onder het proletariaat. Ondanks flinke tegenwerking van politici en ambtenaren leidde zijn analyses tot de Public Health Act van 1848, die verplichtte tot de instelling van Public Health Boards op lokaal niveau en een centrale General Board of Health op landelijk niveau. In Nederland kreeg dit voorbeeld al vroeg navolging in Utrecht waar door toedoen van onder anderen de Utrechtse hoogleraar Mulder en andere burgers een plaatselijke gezondheidscommissie werd ingesteld, zij het slechts met een adviserende stem. Ook enkele andere steden gingen vrijwillig tot het instellen van gezondheidscommissies over.

De invloed van de medici op de politiek was kleiner dan die had kunnen zijn door de groepsconflicten onder de hygiënisten tussen bijvoorbeeld degenen die wel en niet academisch gevormd waren, en tussen plattelandsartsen en stedelijke artsen. Daarnaast was er ook onenigheid over het nut van nieuwe methodes als sterfteatlassen. Sommige hygiënisten hechtten sterk aan beïnvloeding van het lokaal gezag en bevordering van het eigen groepsbelang, andere medici wensten zich meer te richten op beïnvloeding van de koning en de ministers.

Voorts was de overheid terughoudend om in te grijpen in de gemeentelijke au-

tonomie die onder het eerste kabinet-Thorbecke in de Gemeentewet (1851) was vastgelegd. De zorg voor de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid werd hierin opgedragen aan de gemeenteraad (art. 135). Verder stelde hij de publieke gezondheidsdienst onder toezicht van burgmeester en wethouders (art. 179) en hij verplichtte de gemeentebesturen om de kosten van de plaatselijke gezondheidspolitie op hun begroting te plaatsen (art. 205). De hygiënisten drongen echter aan op een specifieke regeling.

Het tweede ministerie-Thorbecke kwam in 1862 wel met verschillende wetten, onder andere over de geneeskundige beroepen van arts, apotheker enzovoort, maar ook over het Geneeskundig Staatstoezigt, dat bevoegd was om onderzoek te doen naar de toestand van de (lokale) volksgezondheidszorg en die erop moest toezien dat wetten en verordeningen werden gehandhaafd. De Britse regelgeving diende hierbij als voorbeeld, terwijl in de Kamerdebatten ook het voorbeeld van de Franse *L'état hygiéniste* uit 1850 aan de orde kwam (Wolffram 2003: 45). De twistpunten in het debat onder de hygiënisten en onder de Kamerleden betroffen de onafhankelijkheid van de gemeentelijke commissies en het staatstoezicht. Geneeskundigen dienden zelf toezicht te houden en niet de staat, zo meenden sommige Kamerleden. Onafhankelijke inspectie werd gezien als overplanting van een idee van vreemde bodem (ibid.) De lokale autonomie was tijdens een lange strijd om de vrijheid door het Nederlandse volk verworven en kon niet zomaar worden aangetast. Uiteindelijk voorzag de Wet regelende het Geneeskundig Staatstoezigt in provinciale inspecteurs, vrijwel zonder bevoegdheden. Ook werd vastgelegd dat de gemeenten werden vrijgelaten op het terrein van de volksgezondheid en ze niet verplicht waren om gezondheidscommissies in te stellen.

Hoewel de wetten die de beroepen regelden over het algemeen goed functioneerden, ondervond de uitvoering van de Wet op het Geneeskundig Staatstoezigt van veel kanten kritiek, bijvoorbeeld van gemeenten die last hadden van inspecties en van de inspecteurs zelf die zich overigens nauwelijks gesteund zagen door de staat. Weliswaar kwam er in de jaren zeventig in reactie op de epidemieën van cholera, tyfus en pokken nog wel een Epidemiewet tot stand – na druk van inspecteurs, de Nederlandse Maatschappij voor de Geneeskunst en de hygiënisten – maar voor het overige hielden de klachten over wettelijke tekorten aan. Ze werden zelfs sterker.

Een nieuwe generatie bezorgde hygiënisten, inspecteurs en kritische burgers wachtte dan ook niet meer af, maar ging zelf over tot initiatieven om de situatie te verbeteren, zoals het oprichten van de eerste kruisvereniging, het Witte Kruis, door Jacobus Penn. Het was slechts één voorbeeld van medisch particulier initiatief. In

het laatste kwart van de negentiende eeuw kwam een stroom verenigingen op gang (vgl. Hoekstra 2006). In combinatie met de sociale kwestie wisten die verenigingen en vooraanstaande burgers gemeenten ertoe te bewegen om maatregelen te treffen ter verbetering van de riolering, drinkwatervoorziening, stadsvuilverwijdering en preventie door vaccinatie. Vooral in de grote steden was de angst voor maatschappelijke onrust mede een aanleiding voor pleidooien van de hogere standen voor overheidsmaatregelen die de minder bedeelden ten goede moesten komen (vgl. De Swaan 1989). De druk tot overheidsmaatregelen werd gestimuleerd door gemeenten die vooropliepen. De in de 19<sup>de</sup> eeuw toegenomen mobiliteit had tevens als bijeffect dat burgers de condities in de steden met elkaar konden vergelijken, wat extra druk zette op steden die achterbleven en slechtere voorzieningen hadden. Maar vaak wilden die liever wachten tot daarvoor landelijke richtlijnen en geld zou komen van het centrale gezag. Belangrijk was ook dat door de opkomst van de bacteriologie de onenigheid onder hygiënisten over de oorzaken van ziekten verdween, waardoor zij met grotere eensgezindheid de politiek konden aanspreken op maatregelen op het terrein van de openbare gezondheidszorg (Rigter 1992). De medici zelf zouden ook meer het voortouw moeten nemen. Ze werden daarin ook gestimuleerd door de internationale hygiënistische congressen die om de twee jaar werden gehouden. Op deze congressen werd gesproken over het tegengaan van besmettelijke ziekten, bouw van arbeiderswoningen, aanleg van riolen, de wijkaanpak en vraagstukken van stedenbouw. De Britse maatregelen op het gebied van de *public health* en wijkpolitiek (Birmingham) trokken de aandacht. De demografie ontwikkelde zich tot een zelfstandig vakgebied, gestimuleerd door het vraagstuk van de snelle bevolkingsgroei. Door de ontdekking van de microbe korte tijd later ontstonden nieuwe specialisaties op medisch gebied en op de congressen ontstond een hecht netwerk van politici, ambtenaren en wetenschappers die zich bezighielden met de sociale hygiëne. Daaronder waren in die tijd bekende artsen als Ali Cohen die later vele jaren lid was van de Gezondheidsraad en die een vervent voorvechter was van de verplichte pokkenvaccinatie bij schoolkinderen. Daarnaast speelden Menno Huizinga, arts te Harlingen en later ook lid van de Gezondheidsraad, en Ruysch, topambtenaar bij Binnenlandse Zaken die later voorzitter werd van de Gezondheidsraad, een belangrijke rol. Het vijfde congres voor Hygiëne en demografie vond in 1884 plaats in Den Haag. De minister van Binnenlandse Zaken Heemskerk Azn. was erevoorzitter. De vier medische faculteiten waren vertegenwoordigd evenals de polytechnische school in Delft. Uiteindelijk leek zich een coalitie af te tekenen van een nieuwe generatie liberale politici, die na de Kinderwet van Van Houten naar voren was gekomen, en sociaal hygiënisten. Duidelijk was dat meer nodig was dan het maken van wetten en dat het bewerkstelligen en handhaven van feitelijke voorzieningen, het uitvoerend handelen, en dus ook bestuur belangrijk waren. De overheid zou daadwerkelijk actiever moeten worden.



Tegen die achtergrond verschenen vanaf 1891 steeds meer pleidooien voor verbetering op het terrein van de openbare hygiëne. Lokale medici publiceerden meer over relaties tussen woning en gezondheid, drinkwater en gezondheid, vuilophaal en riolering. En in 1895 komt een Nederlandsch Congres voor Openbare Gezondheidsregeling tot stand. De hygiënisten nemen ook deel aan het congres over Nijverheidshygiëne en reddingwezen (1890), en bespreken onder meer de voorstellen voor een Veiligheidswet (1895), de voorloper van de Ongevallenwet (1901). Dit congres, waaraan ook werkgevers, ingenieurs en artsen deelnamen, was de voorloper van het Congres van openbare Gezondheidsregeling dat als ‘hygiënisch voorparlement’ actief was en dat een eigen periodiek orgaan had: het *Tijdschrift voor Sociale Hygiëne* (Rigter 1992: 31).

De Ongevallenwet was slechts een van de vele sociale wetten die onder het liberale kabinet-Pierson tot stand werden gebracht. Andere waren de Leerplichtwet, de Woningwet en de Gezondheidswet. Met deze wetgeving werd gebroken met het doctrinair liberale maatschappij- en mensbeeld dat een lange tijd ook het debat over de gezondheidszorg had gedomineerd. In de Memorie van Toelichting bij de Gezondheidswet worden de gebreken opgesomd uit de voorafgaande periode, zoals het ontbreken van geneeskundig toezicht en van centrale leiding. Om aan die gebreken een einde te maken stelde de regering via deze wet voor om een zelfstandig college, de Centrale Gezondheidsraad, in het leven te roepen “welks samenstelling eene juiste veelzijdige beschouwing der hygiënische vraagstukken en een juiste waardeering van de nieuwere inzichten in de toegepaste wetenschap (...) waarborgt...” (Rigter 1992: 39). De verantwoordelijke minister Goeman Borgesius wilde wel participatie van artsen bij het beleid, maar zijn voorkeur ging duidelijk uit naar een meer multidisciplinaire begeleiding van de openbare gezondheidszorg dan veel medici in gedachten hadden; staatstoezicht op de volksgezondheid behoefde of mocht niet uitsluitend geneeskundig toezicht zijn.

De Gezondheidsraad moest als centrale eenheid de *trait d’union* zijn tussen de lokale gezondheidscommissies en de regering. De raad kreeg in totaal zes leden onder wie ook niet-artsen; de artsen mochten in de raad niet de meerderheid uitmaken en onder de buitengewone leden moesten ook veel niet-artsen zoals ingenieurs, geografen en demografen zijn. De inspectie die in dezelfde wet geregeld werd heette het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en met opzet niet het Geneeskundige Staatstoezicht; ook anderen dan artsen moesten inspecteur kunnen worden en de inspectie bestond uit verschillende soorten inspecteurs, onder wie een woninginspecteur. Die multidisciplinaire opzet van de wet verwierf uiteindelijk ook instemming van de medische beroepsgroep, maar zeker ook van anderen zoals de Vereniging van Burger-



lijke Ingenieurs die erover gehoord werd. Ze had ook de brede steun van de Tweede Kamer, inclusief de oppositie. Abraham Kuyper kon bijvoorbeeld volledig instemmen met de wet en vond het zelfs een van de zegeningen van de wet dat de machtspositie van de artsen die zich zijns inziens te autoritair opstelden, werd ingeperkt. De wet werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen en de (Centrale) Gezondheidsraad was in 1902 een feit.

Het werk van de Gezondheidsraad is in de eerste decennia niet vlekkeloos verlopen. Er waren klachten over tekorten bij de uitvoering van de bestuurlijke (toezichthoudende) taken. De raad had bovendien een brede en ambitieuze taak en een brede samenstelling. Keuzes en noodzakelijke afbakeningen van de advieswerkzaamheden verliepen zelden zonder conflicten tussen raadsleden en tussen de voorzitter en de secretaris, directeur van het bureau. Bij de Gezondheidswet van 1919 werden de bestuurlijke en laboratorium (centrale) taken van de Centrale Gezondheidsraad uit de taakomschrijving verwijderd, zodat de raad alleen adviserende taken overhield. Voor de meer institutionele en interorganisatorische verhoudingen tussen rijksoverheid en 'het veld' werd in 1958 naast de Gezondheidsraad de Centrale Raad voor de Volksgezondheid opgericht, die overigens een tijd lang in één gebouw met de Gezondheidsraad zetelde en dezelfde voorzitter (Wester) en secretaris had. De Gezondheidsraad heeft overigens zijn brede taak en samenstelling van het begin (artsen en ook niet-artsen) behouden en kan meerdere ministeries adviseren.

## 2.5 STAATSCOMMISSIE VOOR IPR, DE MIJNRAAD

### *De Staatscommissie voor internationaal privaatrecht (IPR)*

De Staatscommissie IPR (1897) lijkt nog met de minste moeite te zijn ontstaan. Haar ontstaansgeschiedenis past enerzijds in de brede codificatiebeweging die stamt uit de napoleontische tijd. In de gehele 19<sup>de</sup> eeuw duurt die voort – samenhangend met de ontwikkeling tot nationale staten. De beweging wordt gedragen door juristen en hoogleraren in het recht. Anders dan het burgerlijk recht laat de codificatie van het internationaal Privaatrecht, het recht dat bepaalt welk nationaal recht van welk land wordt toegepast bij conflicten tussen burgers van verschillende staten en welke nationale rechter bevoegd is.

Vanaf 1860 lijkt zich op dit terrein echter een beweging af te tekenen van vooral hoogleraren in verschillende landen om vorderingen te maken op dit terrein, mede in het licht van het toenemende verkeer tussen de landen en de behoefte aan rechtszekerheid in het internationale verkeer. Nog sterker dan bij de Centrale Gezondheidsraad en de Centrale Commissie voor de Statistiek spelen internationale

conferenties hierbij een belangrijke rol, zoals de congressen van de Association internationale pour le progrès sociale, die in verschillende landen van Europa worden gehouden; om te beginnen in Brussel.

Evenals het geval was bij de internationale congressen over de statistiek werden de afzonderlijke landen opgeroepen om in hun landen eigen instituten of congressen te organiseren of IPR-instituten op te richten. En evenals bij de statistische beweging 'faalden' achteraf gezien die congressen door het opkomende nationalisme en de weigering van landen om de aanbevelingen van de congressen op te volgen. Het komt vanaf die tijd aan op initiatieven van afzonderlijke landen om op dit gebied het voortouw te nemen. Nederland organiseert bijvoorbeeld in 1893 een zogeheten Haagse conferentie voor internationaal privaatrecht. Het initiatief daartoe was uitgegaan van T.M.C. (Tobias) Asser, die niet slechts in Nederland, maar ook daarbuiten gold als een autoriteit op het gebied van het internationaal privaatrecht en wiens *Schets van het internationaal privaatrecht* in vele talen was uitgebracht.

De instelling van de genoemde Staatscommissie IPR vond haar aanleiding in de bijzonder succesvolle Haagse conferenties van 1893 en 1894, die leidden tot belangrijke internationale verdragen op het gebied van onder meer het familierecht en het internationaal burgerlijk procesrecht. De voorbereiding van die internationale 'Haagse conferenties' lag eerst in handen van een uit vrijwilligers bestaande informele commissie. Deze bereidde de agenda en de zittingen voor. In 1897 werd echter besloten om die commissie een formelere en uitgebreidere taak te geven als officiële staatscommissie. Zo werd op 20 februari 1897 een Staatscommissie ingesteld "tot voorbereiding van de te nemen maatregelen ter bevordering van het Internationaal Privaatrecht" (Steenhoff: 115). De commissie had van het begin af aan een nationale en een internationale taak. Ze moest voortaan de zittingen van 'dé Haagse conferentie' voorbereiden, die in 1900, 1904, 1925 en 1928 zouden volgen. Daarnaast moest ze de Nederlandse regeringen en de departementen adviseren over codificatie van internationaal privaatrecht (Steenhoff 1997: 9)

Het feit dat Nederland deze leidende rol ging vervullen te midden van alle grootmachten kan door verschillende factoren verklaard worden.

Belangrijk was de gezaghebbende positie van de latere Nobelprijswinnaar Asser als jurist en als medeorganisator van de conferenties; Asser was een van de grondleggers van het moderne internationaal privaatrecht, dat wonderlijk bleek te passen in een eeuwenlange *comitas* (traditie) van Hollands recht uit de tijd van de Republiek. Een tweede factor was de 'ethische politiek' en het draagvlak ervoor bij de Nederlandse politieke elite. Het geloof dat conflicten in de moderne tijd worden opgelost niet door te vechten, maar door te praten, het stembiljet en arbitrage.<sup>15</sup> Nederland

zou als klein neutraal land een voorhoederol moeten spelen bij de bevordering van de internationale verhoudingen. Ook de burgerlijke pers en gegoede burgers en hun comités ondersteunden dit streven van harte.

Ten slotte was er, toen al, het element van Den Haag-promotie als stad van het internationaal recht. Den Haag ontwikkelde zich rond 1900 bovendien tot centrum van 'vredesbevordering' en volkenrecht door de Haagse Vredesconferenties en hielp ook zo een omgeving te creëren waarin 'de Haagse conferentie' goed kon gedijen en een vanzelfsprekendheid kon worden.

Asser verwachtte eind 19<sup>de</sup> eeuw dat de codificatie enkele decennia zou duren en de staatscommissie daarna zou kunnen worden opgeheven. Het werk heeft echter veel langer geduurd en op het gebied van de totstandkoming van het vergevorderde Wetboek van het Internationaal recht (boek 10) vervult de staatscommissie nog steeds een voorbereidende taak.

De taak en positie van de Staatscommissie is in de 20<sup>ste</sup> eeuw enkele keren gewijzigd. Dat is gebeurd in onder meer 1951 in het Statuut van de Haagse Conferentie, waarmee besloten werd aan de Conferentie een duurzamer karakter en kader te geven, en elke vier jaar plenaire sessies te houden. De laatste jaren ondervindt de commissie de invloed van de Europese Unie als zelfstandige partij op het gebied van het IPR. Door de EU is ook de nationale taak van de Staatscommissie gewijzigd en adviseert zij de Nederlandse regering – en tevens het parlement – over bijvoorbeeld (ontwerp) EU regelgeving op het terrein van het IPR. De EU en de nationale taak lijkt belangrijker te zijn geworden en de internationale taak relatief minder omdat de Haagse conferentie nu vaak zelf een speciale commissie heeft die de agenda vaststelt en die de zittingen voorbereidt.

### *De Mijnraad*

Ook het ontstaan van de Mijnraad (1906) stond in relatie met de ontwikkeling van de internationale verhoudingen, de vorming van nationale staten (die garanties willen voor een eigen kolenvoorziening; ook Nederland wil dat voor zijn eigen grondgebied), sociale en economische tekorten – (het bedrijfsleven heeft energie (kolen) nodig) – en de rol van de staat (moet de staat wel of niet zelf gaan ondernemen, wel of geen staatsbedrijf oprichten om toevoer van kolen veilig te stellen?).

De directe aanleiding voor het ontstaan van de Mijnraad was echter het acute tekort aan steenkolen rond 1900 en de behoefte van de Nederlandse staat om ook een eigen nationale goed functionerende winning van die grondstof te hebben en niet afhanke-

lijk te zijn van het buitenland (Duitsland was de grootste leverancier). Eind 19<sup>de</sup> eeuw ontstond over de ontginning van mijnen in Limburg een politieke discussie, die gekoppeld was aan de 'Loi des mines' van 1810. Dit was een napoleontische wet die na de Franse tijd onder koning Willem I was gehandhaafd, waarbij concessies konden worden verleend voor het delven van steenkolen. Deze wet bleek echter in de praktijk niet goed te werken en had slechts een enkele particuliere mijn opgeleverd (Domaniale), die bovendien slechts geschikt was voor levering aan de directe omgeving. De concurrentie uit het buitenland van goedkope steenkool (vooral uit de mijnen van Westfalen en het Roergebied die in Nederland door de Steenkolen Handelsvereniging (SHV) werden vertegenwoordigd) was wellicht ook te groot om in Limburg met een lucratief particulier mijnbedrijf te beginnen. Tegelijkertijd deden zich bij tijd en wijle steenkolen crises voor, en was Nederland wel erg afhankelijk van de SHV en soortgelijke bedrijven, zoals duidelijk werd rond 1900 toen er een groot tekort ontstond aan deze grondstof (voor verwarming, industrie, en (stoom)vervoer).

De minister van Waterstaat, Nijverheid en Handel, ir. C. Lely (die in het volgende hoofdstuk uitvoerig ter sprake komt bij de Zuiderzeeraad van 1919) stelde daarom in 1899 een onderzoek in naar de werking van de Mijnwet (Loi des mines) van 1810. Dat onderzoek moest worden uitgevoerd door een commissie van externe deskundigen, de Mijncommissie. De vraag voor de Mijncommissie was na te gaan of er concessionarissen waren die uit onwil of onmacht in gebreke bleven, of die dan door anderen vervangen moesten worden en of tot die anderen ook de staat zou kunnen of moeten behoren. De commissie begon met een uitgebreid internationaal vergelijkend onderzoek en bezocht het buitenland en met name Duitsland. Al het werk leidde tot lijvige rapporten, waarin onder meer geconcludeerd werd dat de staat een taak te vervullen had bij de winning van steenkolen. Dit leidde uiteindelijk tot de Mijnwet van 1903 in aanvulling op de wet van 1810, en het voerde tot het eerste Nederlandse staatsbedrijf, dat der Staatsmijnen (DSM). De staat ging zelf mijnbouw in eigen land garanderen en ging vanaf begin 19<sup>de</sup> eeuw nu zelf mijnen ontginnen en exploiteren.

De Mijnraad van 1906 was de rechtstreekse opvolger van deze Mijncommissie, met als taak om de regering te adviseren over de opsporing en winning van grondstoffen. In 1967 – na het besluit van 1966 om de mijnen te sluiten en ontdekking van gasvoorraden begin jaren zestig – is een nieuwe regeling gemaakt voor de Mijnraad en is hij opnieuw ingesteld.

## 2.6 COMMISSIES AD HOC EN PARTICULIERE INSTELLINGEN

Buiten het behandelde terrein waren er rond de vorige eeuwwisseling tal van tijdelijke commissies met een beperkte opdracht en diverse particuliere instellingen die deskundige onderzoeken publiceerden over onderwerpen van publiek belang. Omdat zij het beeld van deze tijd verduidelijken, worden enkele ervan hier kort vermeld.

### *Commissies ad hoc*

Commissies met betrekkelijk grote gevolgen waren de Staatscommissie voor de landbouw uit 1889 die een regeling voor landbouwkrediet ontwierp (Raiffeisen), de Commissie van de Faillissementswet van 1893 en van het Waterschapsbestuur van 1892. Verder de Vlootcommissie en de verschillende legercommissies, onder meer over het omstreden ‘remplacantenstelsel’ waarbij burgers aan hun dienstplicht konden ontkomen door een ander tegen een vergoeding hun plaats te laten innemen in het leger; de vraag was bijvoorbeeld of het Zwitserse systeem van een Volksleger niet een veel beter model van dienstplicht was. In 1910 werd de Staatscommissie Van Leeuwen geïnstalleerd voor de vereenvoudiging van de departementale organisatie, rangenstelsel en beloningen, waarvan de latere eerste minister Ruysch de Beerenbrouck lid was; bij lezing van het rapport valt de mate van detaillering van de voor



De Trêveszaal was de vergaderzaal voor diverse adviesraden, waaronder de Staatscommissie tegen de Werkeloosheid van 1910 onder voorzitterschap van M.W.F. Treub (herkomst IISG).

stellen op, inclusief concept Koninklijke Besluiten met een uitgewerkt rangenstelsel; klaar om zo in te voeren (De Graaff: 53). Verder zijn nog enkele commissies ingesteld op onderwijsgebied, zoals de Bevoegdheidscommissie van 1900 die ging over de beroepsvereisten en salariëring in het onderwijs en de Ineenschakelingscommissie voor het onderwijs (1903). De laatste zou een lijvig rapport maken over een vraagstuk dat

het onderwijs in de 20<sup>ste</sup> eeuw zou achtervolgen, namelijk hoe de overgangen en aansluitingen te regelen van de soorten van secundair onderwijs, van ambachtsschool tot hbs.

Misschien wel de belangrijkste commissie ad hoc was de Staatscommissie tegen de werkloosheid (onder voorzitterschap van Treub) van 1909 die de regering moest adviseren over het werkloosheidsvraagstuk. Ze kwam met veel aanbevelingen, ook over de arbeidsvoorziening. Een bijeffect van deze overheidsadviesraad was ook dat er na deze commissie een particuliere Werkloosheidsraad tot stand kwam, waarvan de leden zo nu en dan bij elkaar kwamen en die tot 1940 is blijven bestaan; met een eigen tijdschrift. Het werd een vereniging waar werkgevers en werknemers los van de overheid samenwerkten.

### *Beroepsverenigingen en bureaus op basis van particulier maatschappelijk initiatief*

Er waren in deze tijd meer particuliere adviescommissies, soms bijna als concurrent van eerdergenoemde adviesorganen. De maatschappij aan het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw bruiste van al dan niet idealistisch geïnspireerd particulier initiatief, en vooral vanaf het midden van de eeuw ontstonden talrijke verenigingen en bewegingen van burgers en wetenschappers. Te noemen zijn slechts Het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs (KIVI) dat geregeld onderzoek deed in opdracht van de regering en haar adviseerde, en de Zuiderzeevereniging onder leiding van ir. Cornelis Lely die plannen maakte voor inpolderingen van de Zuiderzee. Voorts lokale en regionale genootschappen voor kunsten en wetenschappen, Vrienden voor de Wereldvrede, het Comité ter bespreking van de sociale kwestie en de landbouwcomités van boeren die ontstaan na de grote landbouwcrisis van de jaren zeventig en tachtig. Ten slotte allerlei verenigingen in het verlengde van initiatieven in de jaren zeventig en tachtig van de negentiende eeuw voor bijvoorbeeld bestrijding van drankmisbruik, afschaffing van slavernij enzovoort uit een eerdere periode (vgl. Maartje Janse 2007).

Onder de vele particuliere instituten, waarvan het al genoemde instituut van de Vereniging voor de Statistiek, was het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen (CBSA) een bijzonder voorbeeld. Het werd in 1898 opgericht in een vergadering onder voorzitterschap van M.W.F. Treub, die tevens de eerste directeur werd. Het was een initiatief van Jacob van Marken (van de Gist en spiritusfabriek Delft) die samen met de eerdergenoemde Twentse fabrikant Stork gold als de meest progressieve onder de industriëlen door hun inzet op het gebied van huisvesting en verzekering van hun werknemers (vgl. De Klerk 1998). Het bureau richtte zich op aanpassing van maatschappelijke en staatsorganisaties aan de eisen van de tijd. Het adviseerde werkgevers, werknemersorganisaties en vooral gemeenten over alle onderwerpen die te maken hadden met sociale politiek. Vooral het ontstaan van steunfondsen

voor werknemers in het kader van de vakverenigingen vroeg om een steunpunt van waaruit die zouden kunnen worden geadviseerd; althans dat stond de oprichter van het CBSA, de fabrikant Van Marken, voor ogen. Het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen wist voor korte tijd katholieke en antirevolutionaire voormannen aan zich te binden onder wie Ariëns, Aalberse en Talma. Het bureau werkte met commissies voor onder meer de levensverzekering, het woningvraagstuk en het arbeidsvraagstuk (advisering over organisatie van de bestaande werkloosheidsfondsen en arbeidsbeurzen). Mede door de opkomende verzuiling, de dynamiek van de arbeidersbeweging (die de werkliedenverenigingen waar het bureau zich op richtte overvleugelde), was het geen lang leven beschoren. Andere voorbeelden van soortgelijke initiatieven zijn de lokale burger (werkgevers) commissies die zich richten op oprichting van Ziekenfondsen en Arbeidsbeurzen, de voorlopers van de Arbeidsvoorziening (Den Hoed 1995).

## 2.7 TOT SLOT

### *Toenemend beroep op de overheid*

Ter verklaring van de opkomst van nieuwe adviesorganen, van de ontwikkeling van de adviesfunctie in het algemeen, is in de eerste plaats een samenstel van factoren van belang die leidden tot een toenemend beroep op de overheid om zich veel intensiever met de condities van het maatschappelijk leven te bemoeien. Belangrijk waren onder meer de volgende factoren:

- 1 de opkomst van het weten en besturen als met elkaar vervlochten activiteiten;
- 2 de breedte van disciplines en begrippen als statistiek en staathuishoudkunde, die ongeveer alle aspecten en regels van het maatschappelijk leven betreffen;
- 3 de daarbij horend multidisciplinaire aanpak en de opkomst van de behoefte aan specialisatie;
- 4 imitatie van buitenlandse voorbeelden en intensieve internationale uitwisseling;
- 5 het sociale vraagstuk, sociale comités en bezorgde burgers;
- 6 de doorwerking van de codificatiebeweging en het streven naar een eenheidsstaat en een gecodificeerd en uniform recht;
- 7 het begin van het ontstaan van garanties door de staat op voorzieningen (steenkool).

Al die thema's begonnen in de tweede helft van de negentiende eeuw te spelen. Opvallend waren de invloeden van het buitenland en van buitenlandse voorbeelden, zo-



als dat van de Britse Royal Statistical Society die de Nederlandse statistische verenigingen inspireerde. Niet in de laatste plaats speelt de Grondwet van 1848 een rol met de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid, terwijl de Raad van State hier buiten bleef. Andere factoren zijn het recht van vereniging en vergadering van 1854 (en de opheffing van het verbod op coalitieverenigingen van 1872, die massaorganisaties met economische macht en stakingen mogelijk maakten). De verenigingen waren vaak de instanties die de overheid onder druk gingen zetten om de ogen meer te openen voor de veranderende omgeving en om adviescommissies in te stellen.

### *Lange aarzelingen bij de overheid*

De staat heeft lange tijd weerstand geboden aan de druk om zich intensiever met de maatschappij te bemoeien. Mede onder druk van de confessionele en socialistische verenigingen en emancipatiebewegingen liet een deel van de liberale meerderheid in de staat laat in de 19<sup>de</sup> eeuw de leer van staatsonthouding echter los. Voor een aantal van bovengenoemde verenigingen ging het echter niet snel genoeg en ze namen het initiatief in eigen hand. Het bleven echter kleinschalige initiatieven. De toename van de bevolking, die in de eerste helft van de 19<sup>de</sup> eeuw lange tijd schommelde rond de 2,5 miljoen, en aan het eind van die eeuw opliep tot meer dan 4 miljoen – door de daling van de kindersterfte – vroeg in combinatie met de opkomst van de industrie, uitbreiding van verkeer en trek naar de stad, om grootschaliger maatregelen dan alleen op lokaal niveau. In die trend passen de eerdergenoemde adviesraden. Het zijn centrale platforms tussen de staat en de lokaal georganiseerde maatschappij. Zij zijn uitdrukking van het ontstaan van een nationale staat. Tevens symboliseren zij de *overgang van samenleving en beleid*. De groepen drongen aan op interventies, maar wilden bij de daadwerkelijke vormgeving betrokken worden, mede om te zien of de staat niet ongecontroleerd en buiten hun medewerking en wil zou optreden. De Ongevallenwet is hiervan een goed voorbeeld. Zo verplichtte deze wet de werkgevers om zich voor hun personeel te verzekeren bij de Rijksverzekeringsbank, maar tegelijk werd het de patroons mogelijk gemaakt om de verzekering af te sluiten bij andere instellingen (bijv. van de patroons zelf). Han van der Horst geeft het als een typerend staaltje van Hollandse compromissen, die onwillekeurig doet denken aan de woorden die Kuyper in die tijd regelmatig gebruikte tijdens zijn parlementaire redevoeringen als hij het had over ‘het waterpeil in onze polder’ (Van der Horst: 72). In hoeverre de staat taken moest uitvoeren of in hoeverre de betrokken maatschappelijke partijen met de uitvoering moesten worden belast, was een vast thema dat bijvoorbeeld ook al centraal stond op het Eerste Christelijk-Sociaal Congres van 1891, waarin gesproken werd over oprichting van de Kamers van Arbeid ter bevordering van de arbeidsvrede.<sup>16</sup>



In 1914 brak de Eerste Wereldoorlog uit. Historici zien dat vaak als de definitieve afsluiting van de negentiende eeuw. Nadat de overheid zich eerst kon beperken tot structuurwetten en vervolgens tot het opleggen van regels aan particulieren die deze zelf moesten uitvoeren (bijv. de eerste veiligheidsvoorschriften voor de arbeid), was zij zich steeds vaker gaan bemoeien met het treffen van preventieve maatregelen (bijv. Woningwet). Bij de Ongevallenwet ging ze voor het eerst de Rubicon over door een eigen publiekrechtelijke voorziening in het leven te roepen. Dit bleef echter lange tijd een uitzondering. Pas veel later gaat de overheid sneller uit zichzelf zorgen voor aanvullingen, als particulieren geen initiatief nemen of als de voorzieningen niet landelijk dekkend zijn, terwijl de overheid gelijke toegang voor alle burgers wil garanderen.

### *De ontwikkeling van de adviesfunctie*

Van der Pot en Donner (1968) schrijven in hun *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* over het ontstaan van de adviescolleges het volgende:

“Rond de wisseling van de negentiende en twintigste eeuw was het nog wel mogelijk om in de Raad van State één of meer deskundigen bijeen te brengen voor de terreinen waarvoor ministeriële departementen waren ingesteld. Naarmate de overheidstaak zich uitbreidde en tevens dieper doordrong op allerlei terreinen en van het openbare leven, nam echter de behoefte toe aan speciale colleges en commissies van tijdelijke of blijvende aard met een deskundigheid met betrekking tot één bepaalde enger omliggende materie. Daarnaast vormen zulke colleges ook wel een soort vertegenwoordiging van de voornaamste belanghebbenden bij bepaalde overheidsactiviteiten, hetzij om het bestuur van raad te dienen hetzij om te stimuleren.”<sup>17</sup>

*Deskundigheid* was inderdaad een belangrijke behoefte waarin door externe adviseurs kon worden voorzien. Wellicht beter *moest* worden voorzien, want de departementen waren lange tijd onbemiddeld, erg klein en eenzijdig samengesteld (hoge ambtelijk functies waren bovendien slechts voor weinigen – mensen met enig eigen vermogen – weggelegd alleen al door de ‘karige’ traktementen). Veel inhoudelijke kennis van de staat en de samenleving waarvoor de wetten nog slechts een structurende betekenis hadden, was er niet en was aanvankelijk ook niet nodig. De meeste kennis van de samenleving zat in de overheidsorganisatie nog bij de inspecteurs, zoals de inspecteurs van het onderwijs (vanaf 1806) en die van Waterstaat die in alle provincies aanwezig waren, maar die inspecteurs zaten veelal elders in het land en hadden geen dagelijks contact met Den Haag (het hele bestuursstelsel was trouwens nog erg Frans, met een centraal gezag en ‘rijksheren in de provincies’ die daar door de staat waren benoemd om toe te zien op de juiste uitvoering van de staatswetten; in 1813/1815 bij de stichting van het Koninkrijk waren de gebruiken overge-

nomen uit het Koninkrijk Holland (1806) en uit de tijd van inlijving bij Frankrijk van rond 1810). Het is kortom niet verrassend dat de overheid, toen wetenschappers en welgestelde burgers gingen aandringen op handelend optreden, vooral uit deze groepen lieden rekruteerde om te voorzien in de eigen kennislacunes en te vertellen ‘hoe het dan zou moeten’.

Van *belangenbehartiging* in de zin van representatie van en opkomen voor een achterban, zoals van werkgevers en werknemers, was daarmee in deze periode nog geen sprake. Wie vertegenwoordigd werden waren de toonaangevende groepen van de tweede helft van de 19<sup>de</sup> eeuw, niet zozeer om hun eigen belangen naar voren te brengen, als wel om hun opvattingen te vernemen en hen ‘medeplichtig’ te maken. *Representatie van deskundigheid* was niettemin wat vooropstond.<sup>18</sup>

## NOTEN

- 1 De in Amsterdam gevestigde Nederlandse Akademie van Wetenschappen die door Lodewijk Napoleon is ingesteld in 1808 en gewijzigd in 1855 speelt ook een rol. Leden van dat gezelschap hebben zich in de 19<sup>de</sup> eeuw ook enkele keren gebogen over regeringsopdrachten. De KNAW was formeel ook een raadgevend lichaam, maar ontwikkelde zich – vgl. Thorbeckes kritiek in de jaren vijftig van de 19<sup>de</sup> eeuw – toch in de eerste plaats tot een vereniging van geleerden en een instelling ter bevordering van de samenwerking van beoefenaars van de wetenschap. Vgl. P.W. Klein (1998) en Drentje (2004).
- 2 W.M. de Brauw, 1864.
- 3 Het is mogelijk dat er in de behandelde periode meer permanente, of beter als permanent bedoelde adviescolleges hebben bestaan. Slechts onderzoek van de departementale begrotingen uit deze tijd kan uitsluitend geven. In de toonaangevende literatuur komen zij in elk geval niet voor.
- 4 Deze verwijzing naar die beginperiode geeft nogmaals aan hoe centraal de functie van advies was en is in het landsbestuur, want alle genoemde instanties hebben gemeen dat ze geconsulteerd moesten worden of dat ze zo nodig uit eigen beweging advies moesten geven. Zo zijn al deze organen begonnen en zijn ze afgesplitst van een oorspronkelijke Grote Raad waar alle adviesfuncties in de vijftiende eeuw nog in een enkele instelling verenigd waren.
- 5 De regering heeft besloten om de rechterlijke en adviserende taken te scheiden.
- 6 Maar weer wel enigszins beperkt door het aspect waarnaar gekeken wordt, te weten in feite het juridische aspect. De WRR, opgericht in 1972, is in dit opzicht een uitzondering; zie de hoofdstukken 6 en 7.
- 7 In: *Menschliches Allzumenschliches*, 23<sup>ste</sup> aforisme.
- 8 Vgl. ook J.M. van der Valk (1960).
- 9 Handelingen Tweede kamer 1889-1890, geciteerd in Mooij (1994), die erbij verteld dat het amendement waarin werd aangedrongen op een ambtelijk bureau en dat was ingediend door Domela Nieuwenhuis met 51 stemmen tegen en 19 voor werd verworpen.
- 10 G.K. van Hogendorp, 1964: p. 175, geciteerd Randraad (2006): 29, 202.
- 11 S. Vissering, 'De statistiek in Nederland', *De Gids* (1849) II, p.17, geciteerd in Stamhuis (1989): 53.
- 12 Geciteerd uit de correspondentie van N.G. Pierson in: Van Maarseveen, Briefwisseling. Vgl. Mooij (1994): 260.
- 13 In een nieuwe wereld laat Auke van der Woud (2006) zien hoe de modernisering van de samenleving aan het eind van de negentiende eeuw gepaard ging met processen van normering op allerlei gebied van de ontdekking van Het Algemeen Belang, tot de tijdsmeting en kanalisering van de rivieren.
- 14 Houwaart (1991) doet de verwickelingen in de kringen van de hygiënisten uitgebreid uit de doeken in zijn bekende studie naar de hygiënisten in de 19<sup>de</sup> eeuw.
- 15 Vgl. P. de Rooy in R. Aerts (1999): 179.
- 16 Zie hierover verder bij de Hoge Raad van Arbeid, in hoofdstuk 3.
- 17 C.W. van der Pot en A. M. Donner (1968, 8<sup>ste</sup> druk): 267.

18 De algemene strekking van het citaat uit Van der Pot en Donner klopt overigens wel: het ontstaan van de adviesraden moet gezien worden in de context van de Raad van State. De taken waarvoor de regering rond 1900 adviescommissies van deskundigen ging inschakelen hadden in principe ook aan de Raad van State kunnen worden opgedragen, maar het gebeurde aan afzonderlijke commissies die wel staatsrechtelijke aspecten met de RVS gemeen hadden, met name dat ook zij niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vielen.



# 3

## *Nieuwe adviescolleges in interbellum en wederopbouw*

---

Met de oprichting van de Centrale Commissie voor de Statistiek, de Centrale Gezondheidsraad, de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht en de Mijnsraad was een fundament gelegd voor het stelsel van adviesorganen, zoals dat in de 20<sup>ste</sup> eeuw steeds verder gestalte zou krijgen. In dit hoofdstuk wordt de historische laag van nieuwe adviescolleges van na de Eerste Wereldoorlog tot en met de periode van de wederopbouw behandeld, het tijdvak 1918-1958. De periode tot het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog in 1940 komt in paragraaf 3.1 aan de orde. Daarna wordt in paragraaf 3.2 de periode behandeld die direct volgt op de Tweede Wereldoorlog en waarin de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) een voorlopig einde betekent van een discussie die al ruim voor de Tweede Wereldoorlog was begonnen. De PBO en vooral haar toporgaan de SER, wordt daarna een model, een normatief referentiekader van waaruit over volgende adviesorganen werd gesproken. Ook andere factoren gingen toen meer een rol spelen, zoals de openbaarheid van adviescolleges. De paragrafen 3.1 en 3.2 hebben dezelfde opbouw. Na een korte karakteristiek van de betrokken periode wordt ingegaan op de voornaamste parlementaire debatten over adviescolleges die toen plaatsvonden; vervolgens worden de belangrijkste nieuwe colleges zelf behandeld, waarna afsluitend enige conclusies worden getrokken over de positie van permanente adviesorganen. In paragraaf 3.4 wordt de ontwikkeling van de adviesfunctie in de gehele behandelde periode kort samengevat.

### 3.1 HET INTERBELLUM: ZAKELIJKHEID EN VERZUILING

#### 3.1.1 *Korte karakterschets van de periode*

Nederland bleef als neutraal land militair gezien buiten de Eerste Wereldoorlog, maar ook voor ons land bracht deze eerste totale oorlog in de wereldgeschiedenis een breuk tot stand in de historische ontwikkeling. De nationale staat werd gesteld voor uitdagingen die hij nog niet had gekend. Er moesten ongeveer een miljoen vluchtelingen worden gehuisvest en gevoed. Telkens was er de dreiging van een mogelijke uitbreiding van het oorlogsterrein naar Nederlands gebied, waardoor het Nederlandse leger nu eens wel en dan weer niet in staat van paraatheid moest worden gehouden. Door die omstandigheden ontstond bovendien een economische en landbouwcrisis en waren er voedsel- en energietekorten. Al vrij snel in het begin van de oorlogstijd verkreeg de regering, vooral door toedoen van minister Treub van Nijverheid en Handel, speciale machtigingen om in de economie te interveniëren en de gouden standaard te schorsen.

De politiek doorbraak in deze tijd nu zelf de lang gekoesterde grenzen tussen staatsgezag en maatschappij en ging nu samen met bijvoorbeeld het bedrijfsleven vitale voorzieningen garanderen waardoor economie en samenleving in die moeilijke tijden konden blijven functioneren. Als bijproduct ontstonden ook tijdelijke commissies en bureaus van overheid, deskundigen en maatschappelijk partijen, zoals het Koninklijk Nationaal Steuncomité. Distributie ter leniging van de noodzakelijke levensbehoeften werd mogelijk. Zo ontstond ook het Kolenbureau voor de steenkoolvoorzieningen, een samenwerking van de SHV en Nederlandse particuliere en staatsmijnen. Voorts werd de Nederlandse Uitvoer Maatschappij opgericht, en kwam de Nederlandse Overzeese Trustmaatschappij tot stand, een samenwerkingsverband van banken, scheepvaartmaatschappijen en overheid om de import op peil te houden en de geallieerden te garanderen dat ingevoerde goederen niet werden doorgevoerd naar de centrale mogendheden. Op die manier kon de buitenlandse handel en nationale landbouw, nijverheid en voedselvoorziening voor mens en dier op gang worden gehouden.

In die context doorbraak in 1917 de staat zelf ook de patstellingen, waar men allang mee worstelde, zoals die rond de gelijke bekostiging van het bijzonder onderwijs en die over het kiesrecht.<sup>1</sup>

Het grootste deel van de speciale commissies en bureaus uit de Eerste Wereldoorlog verdween geruisloos na 1918. De samenwerking tussen overheid en maatschappelijke partijen in die oorlogstijd had echter laten zien dat de verhoudingen tussen

staat en maatschappij niet zo vanzelfsprekend en voor eeuwig vaststonden als de dominante politieke en bestuurlijke klasse tot ver in de negentiende eeuw geneigd was te denken. Vooral vanaf 1918 bleek dat er meer problemen waren waar op een nieuwe manier naar gekeken moest worden, en terwijl de staat zich eind 19<sup>de</sup> eeuw nog van buitenaf adviescommissie had laten opdringen, ging hij nu soms uit zichzelf over tot het oprichten van dergelijke organen. Zo ontstonden na 1918 talrijke nieuwe colleges.

Nederland was na 1918 inmiddels een land met circa 6 miljoen inwoners geworden. De economie en het herstel kwamen al met al toch weer onverwacht snel op gang, en de regering kondigde bij monde van minister Aalberse een achturige werkdag aan. Zelfs brak, na een korte economische crisis rond 1922 die tot nieuwe bezuinigingen dwong, een tijd van vrolijke voorspoed (*roaring twenties*) aan. De internationale Beurskrach van 1929 en de daaropvolgende structurele economische crisis, zou evenwel de economische ordening op haar grondvesten doen trillen.

Twee institutionele ontwikkelingen, die kenmerkend waren voor het Interbellum, waren ook voor het ontstaan van adviesorganen in deze periode van belang: de *verzuiling* en de *zakelijkheid* van bestuur.

Het startpunt van het proces van verzuiling kan gelegd worden in 1878 bij de grote petitie die door Abraham Kuiper was georganiseerd over de bekostiging van het bijzonder onderwijs en die was ondertekend door 300.000 à 4000.000 inwoners. De inhoud van de petitie betekende een breuk in de houding van christelijke politici, die aanvankelijk de nieuwe nationale overheid van na de Franse tijd met wantrouwen waren tegemoet getreden en zo passief mogelijk wilden houden. Zij gingen vanaf dit moment van de staat echter actiever optreden verlangen: de overheid moest condities gaan creëren voor emancipatie van bevolkingsgroepen, elk met een verschillende levensbeschouwing. In de praktijk liep dat in de twintigste eeuw uit op door de staat te geven garanties voor ‘de eigen groep’, zoals garanties voor eigen door de overheid bekostigde scholen, ziekenhuizen en andere voorzieningen. Verschillende groepen konden zich zo mede via de instrumenten van de staat emanciperen, maar tegelijk ontstonden maatschappelijke vestingen die elkaar onderling bestreden en over en weer gingen uitsluiten. De verzuiling die in de jaren twintig en dertig vorm begon te krijgen, startte op lokaal en regionaal niveau. De verzuiling heeft deels nog het karakter van sociale bewegingen, maar steeds meer worden het vaste organisaties, ‘hokjes’. De verdere centralisatie van de zuilen en hun organisatie werd pas na de Tweede Wereldoorlog voltooid en strak getrokken.



Is de verzuiling deels een product van de ideologisering van de politiek, de verzakelijking is deels een product van de behoefte om het hoofd bij alle partijstrijd koel te houden en te kijken of er niet op zakelijk niveau afspraken gemaakt kunnen worden over hoe de natie het best bestuurd kan worden, rekening houdende met de verschillende visies in de maatschappij. De betrekkelijk autoritaire, maar tegelijk ook zakelijke bestuursstijl in het relatief rustige en stabiele Nederland hing ook samen met de versterking van de regeringsmacht tegenover het in vele partijen versplinterde parlement (mede door invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917). Daarmee nam de behoefte toe aan steun buiten het parlement om, en de adviescommissies vanaf 1890 hadden al bewezen dat ze die ondersteunende rol konden vervullen, juist door de combinatie van zakelijkheid en representatie.

De behoefte aan dit soort ondersteuning wordt in de jaren twintig en dertig sterker door de uitbreiding van de rol van de centrale overheid als bestuurder, toezichthouder en als ondernemer (bijvoorbeeld via een eigen postcheque en girodienst, energiebedrijven, spoorbedrijf, de NS, enzovoort). In de jaren dertig kwamen ook vraagstukken als de economische recessie en de grote werkloosheid met nieuwe deskundigheidsvereisten. Op veel nieuwe terreinen van wetgeving was kortom meer expertise bij de rijksoverheid nodig, en adviescommissies blijven dan een aantrekkelijke manier om kennis en advies 'in te kopen'. Omdat de maatschappij steeds meer verzuild raakte en de ideologische spanningen toenamen, moesten de deskundigen ook wel weer enige voeling hebben met de verschillende culturele en ideologische segmenten waaruit de maatschappij was opgebouwd.

Overigens waren het inmiddels niet meer alleen de confessionelen die de liberale staat aanvielen en akkoord gingen met een 'tussenweg' tussen staat en maatschappij, maar ook de van de brede socialistische beweging uit het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw afgescheiden democratisch socialisten (SDAP), die het parlementaire stelsel aanvaardden en wilden benutten. Zij gingen na 1930 steeds meer streven naar een versterking van de wereld van 'het plan' tegenover die van de markt; op de achtergrond speelden voorbeelden van planning in de Amerikaanse New Deal en de – naar het scheen succesvolle – zogeheten Nieuwe Economische Politiek met haar vijfjaren plannen in de Sovjet-Unie. De bestuurlijke elite had zelf ook al vanaf 1918 in het voorbeeld van de geslaagde revolutie in de Sovjet-Unie extra redenen gezien om wat inschikkelijker te zijn en te bezien of buiten de verkiezingen om niet ook wat meer kon worden gepraat met aan hen vijandige partijen die niet in de regering zaten. Ook hiervoor waren en zijn adviesorganen prima kanalen. Adviesorganen kunnen de spanningen immers kanaliseren, en zelf ook met voorstellen komen voor de omschrijving van een probleem (definitiemacht) en aansluitend voor de aanpak ervan. Adviescommissies werken meer actief en preventief, moeten problemen ook voor zijn.

### 3.1.2 *Het Grondwetsartikel en de parlementaire discussies in 1922 en 1934*

Voor de adviesorganen is 1922 een beroemd jaar, omdat toen voor de eerste keer een parlementair debat plaatsvond over externe adviescolleges als algemeen politiek en bestuurlijk verschijnsel. Het Tweede Kamerlid Troelstra kwam in de vergadering van 18 november 1921 met de vraag of het wel juist was om de nieuwe ontwikkeling van adviesraden voor algemene doelen geheel aan de regering over te laten. Hij achtte de vraagstukken die zich daarbij voordoen, zoals benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid, zo belangrijk dat hij het gewenst achtte om de Staten-Generaal daarbij zeggenschap te geven. De aanleiding voor de vragen was dat mede als nasleep van gebeurtenissen tijdens de Eerste Wereldoorlog veel nieuwe vaste colleges waren ingesteld. Het ging om de Onderwijsraad, die in 1918 krachtens de nieuwe Onderwijswet was geformeerd. Voorts betrof het de Zuiderzeeraad (1919) en de Nijverheidsraad, de Middenstandsraad en niet te vergeten de Hoge Raad van Arbeid, de laatste drie ingesteld bij afzonderlijk KB in 1919. Tenslotte werd in 1920 de Centrale Jeugdraad geformeerd. In datzelfde jaar werd ook nog gevormd de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, die ook werd genoemd als college van advies en bijstand. De Centrale Raad voor de Gezondheid werd in 1919 opnieuw ingesteld, echter nu slechts met adviserende taken. Zoals bekend bestond reeds de Centrale Commissie voor de Statistiek, terwijl in 1914 de Commissie van Advies in Beurszaken was ingesteld (naar aanleiding van de beurscrisis van 1914; ook de markt lokt ordening uit en in geval van financiële instellingen ligt een onafhankelijke beursraad meer voor de hand dan een direct overheidsorgaan). Huizinga sprak kort na de Eerste Wereldoorlog in kritische zin dan ook van ‘het naoorlogse geloof in raden’.<sup>2</sup>

Troelstra diende aansluitend bij de aanhangige grondwetsherziening een amendement in dat voorzag in invoeging van de volgende bepaling: “De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regeering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hunne benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid.” Het amendement werd zonder hoofdelijke instemming aangenomen en staat vanaf 1922 in de Grondwet, oorspronkelijk als artikel 78, later 87 en sinds 1983 als artikel 79. Zoals Oud relativerend opmerkte, werd ter aanpassing aan de eisen des tijds een bepaling toegevoegd die buiten het parlement amper aandacht trok (Oud 1948: 377).

Een van de vragen die bij de parlementaire discussie over het amendement-Troelstra aan de orde kwam was of ook tijdelijke commissies, zoals staatscommissies, voor een bepaald doel op de wet gebaseerd zouden moeten zijn; de parlementaire meerderheid vond dit niet nodig. Het verschil tussen advisereren en bijstand, zo werd besloten, is dat advisereren meer in “geestelijken zin, moet worden verstaan en bijstand meer in technischen zin” (Oud 1947: 480). De veronderstelling dat de Grondwet nu zou ei-

sen dat er een algemene (organieke) wet komt met algemene regels voor het instellen van adviescolleges (een Kaderwet zouden we nu zeggen), vond het Kamerlid Marchant dwaas; gezien de verschillen tussen de adviesraden, die naar hij verwachtte alleen maar zouden toenemen bij oprichting van nieuwe raden, achtte hij zoiets ondenkbaar. De Kamerleden besloten dat de tijd wel duidelijkheid zou verschaffen; zoals bekend is 75 jaar later een Kaderwet adviesorganen tot stand gekomen. Minister Ruysch de Beerenbrouck en verschillende Kamerleden wezen er tijdens het debat wel op dat het artikel nooit de bedoeling kon hebben om de deur open te zetten voor oprichting van gemeenschapsorganen die in de plaats zouden komen van de staat, daarbij doelend op de raden uit bijvoorbeeld de socialistische Radenrepublicken in München en Berlijn in 1918.<sup>3</sup> Opvallend is verder dat het onderscheid tussen de begrippen ‘advies’ en ‘overleg’ nog niet was uitgekristalliseerd: bij de behandeling werd gesteld dat ook het nieuwe College voor het ambtenarenoverleg eronder viel.

Na de aanvaarding van het Grondwetsartikel was de groei van het aantal raden niet gestopt, zoals bijvoorbeeld de instelling van de Generale Commissie Zuiderzeesteunwet (1925) en de Centrale Beleggingsraad (1928) bewees. Nu hadden lang niet alle raden zulke brede taken als de Centrale Commissie voor de Statistiek of de Gezondheidsraad, maar bij elkaar waren het zeker al 10 á 15 adviescolleges. Vooral van de Economische Raad (1932), een professoren- en ondernemerscollege dat de minister van Nijverheid en Handel moest adviseren over het algemeen economisch regeringsbeleid, werd later veel verwacht.

De verdere groei was in de achtereenvolgende parlementaire jaren 1932-1933 en 1933-1934 aanleiding voor hernieuwde parlementaire debatten over adviescolleges. Bij de algemene beschouwingen in de Eerste Kamer (1933-1934) werd geklaagd over het teveel aan adviescolleges. Toen de regering op verzoek van die Kamer een lijst publiceerde stonden daar 73 adviescolleges op, overigens uiteenlopend van klassieke permanente colleges tot commissies van advies voor concrete zaken zoals de aanleg van tramwegen en voor toezicht op overheidsdiensten (Elektriciteitsbedrijven). Nieuw op de lijst waren de Commissie van advies inzake aardolie-aangelegenheden (olievondsten in Nederlands-Indië) bij het departement van Koloniën, naast vaste commissies van advies voor de tewerkstelling, inzake arbeidsbemiddeling en migratie, de opleiding van leerkrachten bij het nijverheidsonderwijs, herziening van de Pachtwet en Landbouwcrisiscommissies, enzovoort.

De kosten van de colleges werden ook vermeld. De Onderwijsraad, Gezondheidsraad, Economisch Raad en Hoge Raad van Arbeid kostten niet meer dan 10.000 à 30.000 gulden per jaar per raad. Een enkele voorzitter ontving een parttimesalaris. De rest kreeg een vergoeding in reis- en verblijfskosten (vacatiegelden).

Zo bezien is het niet opmerkelijk dat de Tweede Kamer niet slechts haar zorg uitsprak over de snelle groei van adviesorganen, maar de liberalen ook de instelling van een nieuwe raad, zoals de Vervoersraad bepleitten. De SDAP pleitte voor overdracht van verordenende bevoegdheden aan raden. De katholieken (RKSP) drongen aan op instelling van raden waar de harmonieuze verhoudingen tussen de standen gestalte konden krijgen zoals in (gilde-achtige) bedrijfsraden; een mogelijkheid tot instelling van dit soort raden is later in de jaren dertig in de Grondwet vastgelegd.

### 3.1.3 *Nieuwe adviesraden*

De afzonderlijk te bespreken nieuwe adviesraden vormen uiteraard een selectie. Het terrein wordt beperkt tot enkele adviesraden op sociaal-cultureel en op infrastructuur terrein (resp. bijv. de Onderwijsraad en de Zuiderzeeraad) en de voornaamste adviesorganen op sociaal en economisch gebied, de Nijverheidsraad, de Middenstandsraad, de Hoge Raad van Arbeid en Economische Raad.

#### *Op sociaal en cultureel terrein*

Hieronder behandel ik de twee belangrijkste raden op dit terrein, de Onderwijsraad en de Centrale Jeugdraad. Maar er waren meer commissies, onder andere voor subsidies aan orkesten.

*De Onderwijsraad* ontstond in het kader van de wijziging van het onderwijsartikel in de Grondwet van 1917, die de weg vrijmaakte voor een financiële gelijkstelling van het bijzonder en openbaar onderwijs. In 1918 werd een departement van Onderwijs ingesteld en de eerste minister van onderwijs, J.Th. de Visser, kreeg als belangrijkste opdracht het vormgeven van de pacificatie, die door het Grondwetsartikel werd bereikt. Het voorstel tot pacificatie was het werk van de zogenaamde Bevredegings- of Pacificatiecommissie, die kort voor de Eerste Wereldoorlog in 1914 was ingesteld; naar zijn vrijzinnig-democratische voorzitter ook wel de commissie-Bos genoemd. De opdracht aan de commissie bevatte twee lijnen. De ene lijn sloot aan bij de pogingen om het vooral secundaire onderwijs op een hoger plan te tillen en meer bij de tijd te brengen, waarbij een eind zou worden gemaakt aan het standsgebonden karakter van het stelsel van scholen (wat overgangen belemmerde van het ene type onderwijs naar het andere); met die zaak was de door de 'Eerste-minister' Kuyper in 1903 ingestelde Inenschakelingscommissie belast geweest. De tweede lijn was de kwestie die de politiek vanaf circa 1860 gedomineerd had, namelijk die over het schoolonderwijs, waarbij 'modernisten' met hun verenigingen en met name 't Nut stonden tegenover de orthodoxen met aanvankelijk vooral de Vereniging voor Christelijk-Nationaal Schoolonderwijs (VCNS).

### De schoolstrijd

De tegenstelling ging terug op een verdeeldheid die kort na 1848 en de Schoolwet van 1857 aan het licht was gekomen tussen de twee staatsmannen Thorbecke en Groen van Prinsterer over het karakter van de openbare school. In de Grondwet van 1848 was de onderwijsvrijheid vastgelegd, terwijl tevens de oude bepaling was opgenomen dat onderwijs een aanhoudende zorg was voor de regering. Nadat het Groen niet was gelukt om binnen het bestaande schoolsysteem van openbare scholen het 'oud-vaderlandse christelijke karakter' van die scholen terug te brengen en aldus in zijn richting bij te buigen, ging hij zich steeds meer toeleggen op het organiseren van scholen die een christelijk orthodoxe levensovertuiging aanhingen. Zij organiseerden zich in een eigen vereniging, die duidelijk afstand nam van het toen vigerende meer modernistisch 'christelijke' openbaar onderwijs.<sup>4</sup> Deze vereniging, de eerdergenoemde vcns, vertegenwoordigde het standpunt van de orthodoxen, 't Nut stelde zich op aan de andere kant; en vertegenwoordigde het liberale standpunt. Later voegden ook katholieken zich via eigen verenigingen voor katholieke scholen aan de antiliberaal kant van het spectrum. Tussen de verenigingen van beide kanten trad vanaf 1869 steeds meer polarisatie op van 'de vrije nationaal christelijke school' tegenover de 'staatsschool', waarbij de strijd zich verbreedde in de richting van een Christelijk Nationale beweging en een katholieke beweging, beide tegenover de zittende liberale meerderheid in het parlement die het openbare onderwijs steunde (vgl. Maartje Janse 2007). Het bevorderde partijvorming bij de antirevolutionairen onder leiding van Kuyper, en later na de aanneming van de Lager Onderwijswet van Kappeijne (1878) ook fractievorming bij de katholieke club met als belangrijkste vertegenwoordiger mgr. Schaepman.

De schoolstrijd was door de jaren heen steeds ideologischer geworden; in het buitenland en vooral in Duitsland en Frankrijk woedden ook verwante controverses, die men in Nederland ook volgde (Kulturkampf, Laïcité kwestie).<sup>5</sup> Hoewel de regering vanaf het eind van de jaren tachtig al geleidelijk was overgegaan tot een gedeeltelijke subsidiëring van het bijzonder onderwijs, was de principiële gelijkstelling echter nog lang niet geregeld. De gespannen verhoudingen rondom het begin van de Eerste Wereldoorlog vormden het decor waartegen de commissie-Bos een oplossing moest zien te vinden voor het lastigste politieke probleem van het eind van de negentiende eeuw.

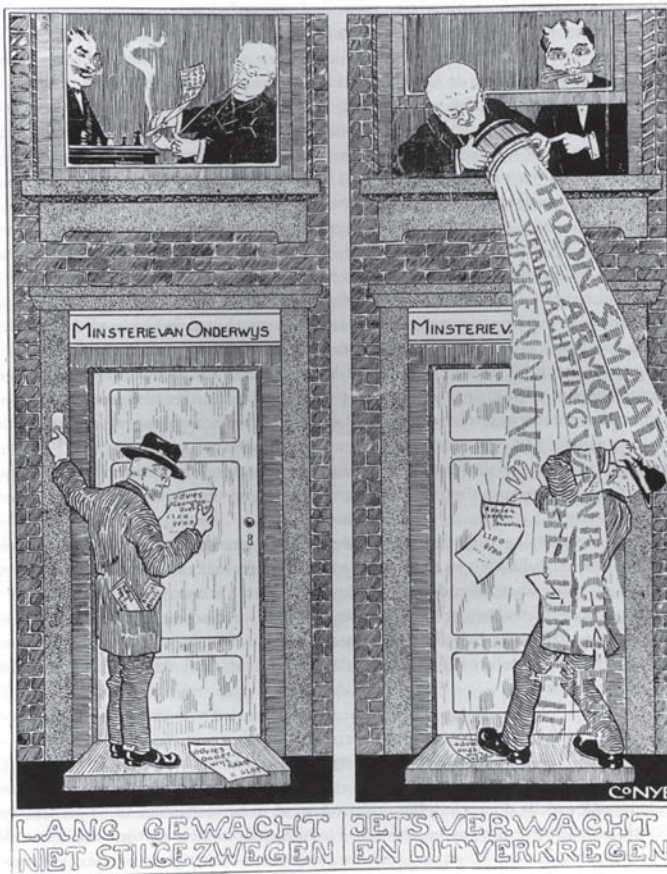
De Bevredigingscommissie slaagde er in 1916 in de impasse te doorbreken met een voorstel tot gelijkberechtiging, onder gelijktijdige handhaving van de deugdelijkheid van het onderwijs. Dat laatste moest door de allang bestaande Onderwijsinspectie worden gecontroleerd. In samenhang met de nieuwe onderwijsparagraaf in de Grondwet werd bovendien het kiesrecht geregeld en werd een algemeen kiesrecht voor mannen (en in 1919 ook voor vrouwen) ingevoerd, het strijdpunt waar liberalen en socialisten voor streden.

De Bevredigingscommissie had echter slechts het fundament gelegd. Veel zaken moesten nog worden uitgewerkt en veel nieuwe regelingen waren nodig. Hierom beval zij de regering aan om een “hoogstaand, geheel onafhankelijk college” in te stellen, “samengesteld uit mannen met liefde voor en kennis van het onderwijs” (Van der Ham 1994: 21). De belangrijkste opdracht zou worden het vormgeven van de pacificatie: de uitwerking van de financiële gelijkstelling in een nieuwe Lager Onderwijswet én de aanpassing van het (secundaire) onderwijs aan de eisen van de tijd. De wettelijke taak die de Onderwijsraad bij zijn instelling kreeg was algemener geformuleerd: het gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister van Onderwijs over het gehele onderwijsterrein. Bij de installatie sprak de minister van een raad van 25 wijzen, “wier gezag niemand betwistte en die waren uitverkoren om zitting te nemen in de raad, tezamen vertegenwoordigend alle belangrijke politieke stromingen en kerkelijke gezindten, slechts dienend het belang en de zaak van het onderwijs” (Van der Ham 1994: 14).

In het parlementaire debat over het Ontwerp van Wet op de Onderwijsraad waren er vragen gerezen over de noodzaak tot oprichting van de raad, nu er ook al een departement voor Onderwijs was ingesteld. Was dat niet dubbel op? Minister Visser antwoordde dat het departement vooral de technische kennis had en dat de inspectie lette op de uitvoering van de wet, maar dat het hier ging om de “aanpassing van het onderwijs als geheel aan de eisen van de tijd” en om “het trekken van de grote lijnen, waarlangs de onderwijswetgeving zich moet bewegen” en om “nauwlettend te schiften van wat wellicht schoon schijnt, maar niet echt is” (Van der Ham 1994: 26). De minister zag de instelling van het college slechts als eerste stap om tot hervorming van het onderwijs in zijn verschillende geledingen te kunnen geraken (Van der Ham 1994: 26). In antwoord op klachten over de vage taak van de Onderwijsraad antwoordde de minister dat de raad zich moet buigen over het onopgeloste probleem van de ineen-schakeling van de verschillende takken van onderwijs. Daarnaast moest de raad nader vormgeven van wat in de Bevredigingscommissie tot stand was gebracht en zo nodig geschillen beslechten tussen Onderwijsinspectie en het ‘bevoegd gezag’ (dat is het bestuur van een school) ten aanzien van de deugdelijkheid van scholen.



Van der Ham laat zien dat de twee doelstellingen vernieuwing of pacificatie al vroeg in het begin aanleiding gaven tot botsingen tussen de grote mannen van de raad in de eerste periode, de professoren Bavinck, Sijmons, Kohnstamm, Gunning en Woltjer. Vooral in zijn eerste tien jaar was de raad overigens enthousiast en actief (maar weer niet geheel onomstreden, zoals blijkt uit een vraag in de Tweede Kamer in 1923 om de Onderwijsraad in het kader van de bezuiniging op te heffen). Aan het eind van de jaren twintig ontstonden conflicten met het departement, bijvoorbeeld over verzoeken om nieuwe pedagogische instituten op te richten. De irritatie van de Onderwijsraad liep zo hoog op dat hij de minister vroeg hoe serieus deze de raad wel nam. Ook voelde de raad zich soms gepasseerd, omdat geen advies werd gevraagd over belangrijke wetten. In het midden van de jaren dertig tot medio jaren vijftig veranderde de taakopvatting van de Onderwijsraad en richtte hij zich op de juridisch technische bewaking van de gelijkstelling. In tal van wetten werd de bepaling opgenomen, ‘de



Niet elk advies is welkom, zoals blijkt uit deze cartoon. Een advies van de Onderwijsraad in de jaren twintig van de vorige eeuw ligt op de stoep. De minister van Onderwijs (met emmer) en de minister van Financiën tonen zich weinig ontvankelijk.

© Archief RVD

Onderwijsraad gehoord', hetgeen inhoudt dat de Onderwijsraad moet worden geconsulteerd bij het maken van een regeling.

De Onderwijsraad kende kortom periodes van op- en neergang, van verstarring en revitalisering. Hij bleef tot aan het eind van de 20<sup>ste</sup> eeuw ondanks veel concurrentie overeind en is thans een van de raden die vallen onder de Kaderwet adviesorganen. Zijn basis ligt nu in de Wet op de Onderwijsraad van 1997, waarin zijn aandachtsgebied is omschreven als "hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs".

Aan de raad zijn veel beroemde namen verbonden geweest uit onderwijs en politiek, zoals naast de reeds genoemden: de hoogleraren I.A. Diepenhorst en K. Posthumus, en mgr. F.R.L. Sassen. Ook onder de secretarissen bevinden zich bekende namen, onder wie meer dan 30 jaar H.W. Tilanus (de aanvoerder van de CHU), de latere staatssecretaris Schelfhout en prof. mr. H. Drop.

De *Centrale Jeugdraad* (1920) die zich vooral bezighield met de problematiek van de jeugd ná de leerplichtige leeftijd (d.w.z. van 13-18 jaar) wordt hier kort genoemd, maar blijft hier verder buiten beschouwing. Deze raad, die vooral bestond uit de volwassen leiders van de verschillende landelijke jeugdbewegingen, verdween al in de jaren dertig vrij geruisloos. Zijn 'opvolger', de Raad voor de jeugdvorming (1954), is in de jaren tachtig opgeheven.

### *Op economisch en sociaal terrein*

De meeste raden waren er op dit terrein, van Nijverheidsraad, Hoge Raad van Arbeid tot Economische Raad.

*Nijverheidsraad.* De instelling van de Nijverheidsraad kwam niet uit de lucht vallen, maar was mede een vervolg op wat in de Eerste Wereldoorlog was gegroeid aan verhoudingen. In 1915 was door de minister van Landbouw Posthuma een Nijverheidscommissie ingesteld, als onderdeel van het Koninklijk Nationaal Steuncomité, met al haar lokale comités. Al snel maakte de Nijverheidscommissie onder voorzitterschap van prof. ir. Is. P. de Vooyts zich los van het Steuncomité. Zij ontwikkelde zich in die moeilijke jaren tot hét kader van overleg tussen ondernemers en regering in de gespannen internationale verhoudingen: welke steun was nodig voor bedrijven die bijvoorbeeld niet meer konden importeren en exporteren? Na de oorlog, in 1919, werd bij Koninklijk Besluit de Nijverheidsraad als natuurlijke opvolger van de commissie officieel ingesteld.<sup>6</sup> Vooral ook het feit dat zich kort tevoren werkgeversverenigingen hadden gevormd, die al in korte tijd een hoge organisatiegraad hadden weten te bereiken, maakte de instelling zinvol. Naast werkgeversvertegenwoordigers kregen ook wetenschappers zitting in de raad; tegen de aanwezigheid in de raad van vakbonden



wisten de werkgevers zich tot het eind van de jaren dertig met succes te verzetten. Het zwaartepunt van de advisering lag vooral bij commerciële, financieel-economische en technische onderwerpen (al liet men zich soms ook uit over sociale aangelegenheden zoals de Ouderdomswet en de Invaliditeitswet). Zo adviseerde de raad over de buitenlandse economische betrekkingen, de werkzaamheden van de Amerikaanse douane in Nederland en zaken van belastingwetgeving. De raad mocht gevraagd en ongevraagd adviseren en gold als het belangrijkste en invloedrijkste adviesorgaan op economisch terrein in het interbellum. Belangenbehartiging, overleg en afstemming waren in de praktijk elementen die soms moeilijk van advisering in engere zin te scheiden waren.

De Nijverheidsraad was lid van de Centrale Commissie voor de Statistiek, waarin ze adviseerde over de omstreden kwestie van de productiestatistiek, waarover vele jaren is getwist. De Raad had in 1925 al meer dan 100 maal vergaderd en had intensieve contacten met de minister van Landbouw, Nijverheid en Handel. Veel van zijn rapporten waren openbaar. Aan het werk van de Raad werd meermalen aandacht besteed in de *Economist* en *ESB*.

Toen de Duitsers in de Tweede Wereldoorlog in 1941 een organisatie voor het bedrijfsleven wilden oprichten heeft de secretaris-generaal van Economische Zaken Hirschfeld nog getracht om de Nijverheidsraad daarvoor te laten aanwijzen in plaats van de nieuwe organisatie (de organisatie Woltersom) die de Duitse bezetter voor ogen stond. Formeel is de Nijverheidsraad pas opgeheven met de instelling van de SER in 1950.

*Hoge Raad van Arbeid.* Hadden de werkgevers hun invloedskanaal in de Nijverheidsraad, de vakbonden hadden hun mogelijkheid tot invloedsoefening in de Hoge Raad van Arbeid, waar ze samen met de werkgevers en een groep hoogleraren en ambtenaren deel van uitmaakten. Hij werd in 1920 ingesteld door de minister van Sociale Zaken, de 'vooruitstrevende' katholiek P.J.M. Aalberse die tevens zijn eerste voorzitter werd; A.C. Josephus Jitta (zie ook par. 3.2) werd benoemd tot secretaris van de raad. De instelling van de raad was ook een initiatief van Aalberse persoonlijk, zoals blijkt uit zijn dagboeken. Hij wilde een raad die vergelijkbaar was aan de Conseil Supérieur du Travail, zoals die in Frankrijk en België bestond (Aalberse 2006: 171). Bij de installatie van de raad op zaterdag 14 februari benadrukte hij het historische karakter van de oprichting van de Hoge Raad, die men achteraf kan beschouwen als voorloper en wegbereider van de SER.

Hij gaf aan dat hij regelmatig gesprekken wilde voeren over de Arbeidswet en andere vragen van sociaal beleid. Hij wilde niet slechts met werkgeversorganisaties spreken, maar juist ook met werknemersorganisaties. De moderne bonden van arbeiders wis-

ten anders dan de werkliedenverenigingen, de massa van de arbeiders te mobiliseren, wat ook mogelijk was geworden sinds de afschaffing van het coalitieverbod in 1872. De Hoge Raad van Arbeid was volgens Aalberse ook nodig, omdat de arbeidswetgeving steeds uitgebreider en ingewikkelder werd en de Tweede Kamer onvoldoende was uitgerust om op eigen kracht een gefundeerd oordeel te vellen, terwijl ook het eigen departement van Sociale Zaken nog maar kort bestond en niet veel wetgevingsexpertise in huis had. Daarom meende hij dat eerst de belanghebbenden en wetenschappelijke leden in de Hoge Raad gehoord moesten worden alvorens besluiten werden genomen. De raad vormde bovendien het sluitstuk van het, overigens matig functionerende, systeem van Kamers van Arbeid dat sedert 1897 bestond.<sup>7</sup>

Aalberse kreeg blijkens zijn latere mededelingen over de vergaderingen en de contacten die hij er opdeed geen spijt van de instelling van de Hoge Raad van Arbeid. De raad bood hem een kader om voorstellen en ideeën uit te proberen en te testen of er een draagvlak voor was. Pas in 1927 kreeg de Hoge Raad van Arbeid een eigen wettelijke regeling, waarbij tegelijk werd vastgesteld dat niet meer de minister voorzitter was van de raad, maar dat de raad onafhankelijk was. Het wetenschappelijk lid W.H. Nolens werd tot voorzitter gekozen. Hij werd opgevolgd door professor Aalberse, maar nu als onafhankelijk voorzitter. Als vertegenwoordigers van de Rooms-Katholieke Staatspartij hechtten zij beiden aan harmonieuze verhoudingen tussen werkgevers en werknemers.

Helderman (2004) concludeert op basis van archiefonderzoek dat de raad vooral in de eerste vijf jaren productief is geweest. Aalberse laat ook zien dat de raad in zijn beginperiode zeer enthousiast te werk is gegaan. Daarna is de vaart er een beetje uitgegaan. Ook ontwikkelden de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers zich op den duur minder positief dan later wel is voorgesteld. Maar dát werkgevers met de werknemersorganisaties in één organisatie zaten, was op zichzelf al heel belangrijk en liet zien dat de werkgevers de bonden accepteerden en dat beiden minder vijandig tegenover elkaar (en de staat) stonden.<sup>8</sup>

In 1920 stelde de raad circa tien commissies in. De commissies mochten ook deskundige leden met een raadgevende stem benoemen, die bovendien de voltallige vergadering mochten toespreken. De onafhankelijke deskundigen speelden een belangrijke rol (vgl. Helderman 2004). Met de leden van de commissies meegeteld bestond de raad rond 1920 uit zo'n 110 leden, waarvan 30 á 50 leden van de raad zelf. In zijn beginperiode bracht de raad zo'n 45 adviezen uit. Van het recht om ongevraagd een advies uit te brengen is slechts drie keer gebruikgemaakt. Helderman constateert dat vaak een te rooskleurig beeld bestaat van de klimaatsverandering die de raad te weeg heeft gebracht. De raad kwam in sommige jaren nauwelijks voltallig bij elkaar en toen het erom spande in de jaren dertig bracht de raad amper adviezen uit. Op

economisch terrein oefende de raad vrijwel helemaal geen invloed uit, mede omdat de werkgevers lang hebben volhard in hun weigering om werknemers mee te laten praten over het economisch beleid. Bovendien passeerde de regering de raad nogal eens bij belangrijke sociale wetsontwerpen.

### *Monsterverbond tussen organisaties van werkgevers en werknemers*

Bijzonder is dat in het begin van zijn bestaan zich een monsterverbond heeft voorgedaan tussen de belangrijkste vertegenwoordiger van de werkgevers oud-minister F.E. Posthuma, en E. Kupers, de secretaris van het Nationaal Verbond van Vakverenigingen. Het betrof hun gezamenlijke verzet tegen de voorgestelde staatsbemoeyenis en ambtelijke uitvoering van de Ziektewet, zoals de voorzitter van de raad, minister Aalberse, zich die voorstelde. In plaats hiervan zou de uitvoering naar hun mening in handen worden gelegd van bedrijfsverenigingen waarin werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties gingen samenwerken (waarmee ook het 'experiment' met de Kamers van Arbeid definitief ten grave werd gedragen). Van buitenaf is die opstelling ook niet zo vreemd, omdat ziektekassen altijd zaken waren geweest van organisaties van de werknemers en afzonderlijke werkgevers zelf.

Helderman (2004) ziet het belang van de raad vooral in zijn bijdrage aan een procedurele consensus over hoe de partijen op centraal niveau met elkaar om behoorden te gaan. De winst van de raad was dat er een kader begon te ontstaan, een structuur voor stabiele contacten, en dat men elkaar ook stilzwijgend begon te accepteren als gesprekspartner. Aan het eind van de jaren dertig kwamen incidenteel ook ontmoetingen tot stand tussen werkgeversvertegenwoordigers en werknemersvertegenwoordigers buiten de raad om en er groeide iets van een onderlinge verstandhouding en verbondenheid die de volgende periode meer tekende dan het interbellum. De Hoge Raad van Arbeid is na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog niet of nauwelijks bijeen geweest, en werd bij de instelling van de SER formeel opgeheven.

### *Economische Raad*

In de Nijverheidsraad zaten al hoogleraren en dat gold ook voor de Hoge Raad van Arbeid, maar in de Economische Raad (1932) hadden ze het rijk voor zich alleen. Strikt economisch samengesteld was de raad overigens niet. Voorzitter was ir. Is. P. de Vooyes en lid waren naast de directeur van de Nederlandsche Bank, mr. L.J.A. Trip, bijvoorbeeld prof.dr. W.A. Bongers, een van de grondleggers van de Nederlandse sociologie. Voorts was de invloedrijke Amsterdamse ondernemer (reder, later directeur van de

NHM) mr. E. Heldring (lid van de raad) en prof. mr. F. de Vries, hoogleraar theoretische economie aan de Nederlandse Handels Hogeschool (NEH) te Rotterdam.

De raad kreeg tot taak te adviseren over de hoofdlijnen van het economisch beleid, op basis van economische en wetenschappelijke inzichten. Het was een onafhankelijk wetenschappelijk deskundigencollege *pur sang* in de termen van Neekers (1989), die een grote gelijkenis met de WRR ziet (maar daarin zitten anders dan in de Economisch Raad vrijwel uitsluitend hoogleraren, red. PdH). Minister Verschuur van Economische Zaken (RKSP), die de raad had ingesteld, was voorstander van een actieve economische politiek. Hij had hoge verwachtingen van de Economische Raad.

De verwachtingen kwamen echter niet uit. Zo bleef ze grotendeels buiten de grote kwesties die toen speelden, zoals de valutakwestie, het in die dagen belangrijkste vraagstuk van de gouden standaard. Een andere netelige kwestie was de bezuinigingspolitiek van het kabinet-Colijn. En tenslotte werd de raad niet om advies gevraagd over de ordeningspolitiek en de politiek ten aanzien van de kartels die zich in de industrie gingen vormen.<sup>9</sup> Bovendien werd de raad steeds meer ingeschakeld voor kleine concrete adviezen van technisch uitvoerende aard, waarvoor de raad niet geschikt was. Heldring, een van de initiatiefnemers, oordeelde achteraf dat de raad in het geheel niet aan de verwachtingen had beantwoord en dat hij over de voornaamste maatregelen niet werd geraadpleegd. Neekers (1989) ziet als verklaring voor het mislukken, de moeilijkheid om uit politiek vaarwater te blijven en de professionele inhaalslag van het ministerie onder leiding van de machtige ambtenaar Hirschfeld, die erin slaagde om de buitenlandse economische politiek die onder Buitenlandse Zaken viel naar zich toe te trekken en die een Economische Voorlichtingsdienst op poten wist te zetten (vgl. Fennema, Rhijnsburger 2007: 75 e.v.). Hirschfeld concentreerde zich sterk op het dossier van de internationale economische contracten (met vooral Duitsland) en kon de Economische Raad op dit punt missen als kiespijn (Van der Zwan 2004). In zijn autobiografie wijdt Hirschfeld echter wel warme woorden aan de raad; dus misschien keek hij er toch anders tegenaan. De leemte in de ambtelijke uitrusting waar Verschuur tegenaan was gelopen en waarin de Economische Raad moest voorzien, was in de jaren dertig snel ingelopen; in de crisisjaren wist het ministerie van Nijverheid en Handel goed personeel aan te trekken.

De raad heeft in feite maar één zittingsperiode gekend. Na afloop van de eerste periode in 1937 heeft de regering zo lang getreuzeld over een nieuwe samenstelling dat dit er door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog niet meer van gekomen is. De raad heeft daarna een slapend bestaan geleid totdat ook hij in 1950 'opging' in de SER. Een enkele commissie van de raad is daarna echter blijven bestaan zoals de Havencommissie

### *Botercontrolestations en Commissie Mijnbedrijf*

Op het terrein van het ministerie van Economische Zaken, dat lange tijd onder de naam van Landbouw, Nijverheid en Handel zowel sociale zaken als landbouwzaken en ook de mijnen omvatte, bestonden tal van commissies voor kleinere deelgebieden. Twee voorbeelden. Op landbouwterrein is dit de *Centrale Commissie voor Botercontrolestations* (1912) die nog door minister A.S. Talma was ingesteld. Het was een commissie die voortvloeide uit het rapport van de staatscommissie van 1889 voor de landbouw, die een reeks voor die tijd moderne voorzieningen aanbeval ter verbetering van de onderzoeks- en productiefaciliteiten in de landbouw (Krajenbrink 2005: 16). De botercontrolestations (en tevens kaascontrole stations) waren er een gevolg van en ook deze centrale commissie, die er behalve voor boter ook voor kaas was. Doordat de boeren zich na de landbouwcrisis van 1878 noodgedwongen meer waren gaan organiseren, in landbouwcomités die aandacht vroegen voor de moeilijke situatie op het platteland, was ook deze raad voortgekomen uit maatschappelijke druk en behoefte aan meer regulering. De tweede vaste commissie was de *Contact-Commissie Mijnbedrijf*, later de Gemengde Mijncommissie, die kort na de grote mijnstaking in 1917 is ingesteld. Ofschoon dr. H.A. Poels al voor deze staking had aangedrongen op geregeld overleg van de bonden met de werkgevers, lukte dat pas na deze staking, nadat de bonden enerzijds en de particuliere werkgevers en de staat als werkgever van de staatsmijnen anderzijds zich meer aaneengesloten hadden. Zo ontstond juni 1917 de contactcommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemersorganisaties, die “bevoegd zal zijn over alle aangelegenheden de arbeidsvoorwaarden betreffende te beraadslagen” (Staatsmijnen 1952: 78). Later is de taak van de commissie verruimd tot alle zaken die de positie van de arbeiders in het bedrijf raakten. De resultaten van de beraadslagingen waren niet bindend, maar werkten in de praktijk wel zo. De katholieke voorman dr. Nolens noemde de contactcommissie in de jaren dertig in het parlement het prototype voor de toekomstige bedrijfsorganisatie. Later kregen de opvolgers van deze commissie zoals de Nationale Gemengde Mijncommissie (1972), mede verantwoordelijkheid voor het beheer van het Nationaal pensioenfonds voor de mijnen.

### *Op infrastructureel terrein*

Op dit terrein ontstonden ook enkele raden, bijvoorbeeld op het gebied van vervoer (tram, spoorwegen) en waterstaat. De belangrijkste was de Zuiderzeeraad. In het navolgende beperk ik me tot die raad.

De Economische raad had een open taak, de Zuiderzeeraad (1918) was daarentegen een raad met een duidelijk concreet doel, een missie misschien zelfs. Zijn ontstaan was een min of meer logisch vervolg op een lange geschiedenis die terugging tot het Zuiderzee Comité, opgericht in het jaar dat we eerder bij de hygiënisten en statistici al tegenkwamen, te weten 1848. In dit comité zaten vooraanstaande politici, onder wie de latere waterstaatsminister J.P. Tak van Poortvliet, waterstaatsingenieurs en een bekende bankier (Wertheim). Zij ontwikkelden in de jaren vijftig en zestig van de 19<sup>de</sup> eeuw de eerste ideeën voor een inpoldering van de Zuiderzee en de Wadden. Nadat het Comité na een rondschrijven aan de aan de Zuiderzee gelegen gemeenten en provincies voldoende geld had vergaard, werd in 1886 de Zuiderzeevereniging opgericht, die een algemeen bestuur had bestaande uit 36 belanghebbende organisaties, gemeentes, provincies en een enkele projectontwikkelaar. Door bemiddeling van Wertheim lukte het om een eigen technisch bureau op te richten, waarvoor door het departement van Waterstaat eerst een waterstaatsingenieur ter beschikking werd gesteld, die al gauw zou worden opgevolgd door de ‘sociaal betrokken’ ingenieur Cornelis Lely, die voordat hij daar kwam werken al plannen voor verbetering van de waterhuishouding rondom Amsterdam had gemaakt (Van der Ham 1994). Lely maakte zoals bekend onder meer een plan over de afsluiting van de Zuiderzee met een afsluitdijk met daarin een sluis om het water van de IJssel en de Vecht te kunnen afvoeren. Voordat dat plan gepubliceerd werd, werd hij echter benoemd tot lid van het kabinet-Tak van Poortvliet (1891-1894). De Zuiderzeeplannen werden echter niet direct uitgevoerd, ook al rapporteerde een staatscommissie er in de jaren negentig positief over. De zaak kwam pas in een stroomversnelling toen Lely in de Eerste Wereldoorlog minister van Waterstaat werd. Vooral het feit dat het neutrale Nederland met zijn neus gedrukt werd op het gegeven dat het in zijn eigen behoeften moest kunnen voorzien en daarom moest beschikken over voldoende landbouwgrond (Markerwaard) zette vaart achter de zaak. De druk werd ook groter door een grote overstroming in 1916 in Waterland waarvan de gevolgen tot in Amsterdam voelbaar waren. In het kabinet kreeg Lely hierbij steun van mr. G. Vissering die als directeur van de Nederlandsche Bank en tevens voorzitter van de Zuiderzeevereniging keer op keer het verzet uit financiële kringen tegen de plannen wist te breken.

Zo werd in 1918 uiteindelijk de Zuiderzeewet goedgekeurd, een Zuiderzeedienst opgericht en een Zuiderzeeraad ingesteld “om de Regeering van advies te dienen in de voorbereiding en uitvoering van werken, alsmede in de voorbereidingen van de regelingen betreffende het in gebruik brengen van de drooggelegde gronden” (art. 5 Zuiderzeewet 1918). Deze werd in 1919 ingesteld en bestond uit 37 leden. Lely werd voorzitter met als vicevoorzitter de latere premier Colijn en mr. G. Vissering. Wolffram concludeert dat de Zuiderzeeraad zeker tot de Tweede Wereldoorlog een “machtig

orgaan was niet het minst door het prestige van haar voorzitter” (Wolffram 1997). De volgorde van uitvoering van de Zuiderzeewerken, de techniek en ook de financiering zijn alle aspecten waarop de commissie een zwaar stempel heeft gedrukt. De opvolger van de Zuiderzeeraad is later opgegaan in de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

### 3.1.4 Conclusies voor het interbellum

#### Overheid en maatschappij

Het gebied van de overheidstaken werd in deze periode uitgebreid met cultuur (oplossing van de onderwijskwestie) en economie (aanpak van de crisis) als belangrijkste nieuwe onderdelen. In maatschappelijk opzicht was de verzuiling een factor van betekenis. De benadering van de maatschappelijke problemen in de politiek werd gekenmerkt door zakelijkheid en, nauw daarmee verwant, depolitisering.

Het vraagstuk van arbeid en kapitaal, dat in het interbellum een dominant vraagstuk was, vormt een goed voorbeeld. Het begin van een ‘verzoening’ van werknemersbelangen met die van de werkgevers in maatschappelijke kringen en confessionele politieke partijen droeg bij aan de depolitisering, en dat deed ook de depolitisering via de technische benadering van problemen. Die laatste haalde de politieke ideologische angel eruit doordat een zakelijk kader werd aangeboden. Dat kader hield dan wel in dat men van de hoge idealen moest afdalen naar soms kleine bestuurlijke compromissen (waarvan er reeksen gesloten werden), waardoor men weer met elkaar verder kon.

#### De adviesfunctie

In 1934 publiceerde de regering een lijst van meer dan 70 raden, waarvan ongeveer de helft permanente adviesorganen voor de regering, niet zijnde toezichtorganen voor overheidsbedrijven of ad-hoccommissies en dergelijke. Vooral bij de dan nieuwe ministeries van Sociale Zaken en Onderwijs werden veel nieuwe colleges ingesteld, terwijl Waterstaat er veel had door de verschillende soorten verkeersmiddelen (spoorwegen, luchtvaart, motor en rijwielen, trams, naast de rivieren en de Zuiderzee). Het aantal permanente adviesraden lijkt vergeleken met latere aantallen niet veel, maar in relatie tot de kleine aantal ministeries (9) was het dat waarschijnlijk wel. Dat de adviesraden ontstonden had te maken met de genoemde krachten van geloof in de wetenschap voor de oplossing van managementproblemen, de verzuiling, de verveelvoudiging van het aantal verenigingen en vooral hun toegenomen landelijke organisatiegraad. Kleine eenheden waren zich aan het verenigen in grotere gehelen. Juist het feit dat er landelijke centrales ontstonden, maakte het samenstellen van adviescolleges gemakkelijker. Maar dan nog lijkt dat gegeven sterker op cultuurpolitiek terrein – denk aan de Centrale Jeugdraad met zijn jeugdcentrales – dan op

sociaal-economisch gebied. Leden werden benoemd op persoonlijke titel, maar men wist globaal wel bij welke club ze hoorden.

Het ontstaan van nieuwe colleges had echter ook te maken met de toenemende zelfstandige bestuursmacht van de ministers. Als in die tijd over zelfstandige bestuursorganen moet worden gesproken, dan betreft het de ministers als zelfstandige bestuursorganen (en staatsrechtelijk is dat in bepaalde opzichten ook zo). Er waren na 1918 ook veranderingen opgetreden in de macht van de ministers. Dat had te maken met de verschuivingen van het evenwicht in de verhoudingen van regering en parlement. In die verhoudingen was een machtsverschuiving opgetreden ten gunste van de regering. Het werd steeds duidelijker dat de directe invloed van het parlement (in Nederland is de wetgever een gedeelde verantwoordelijkheid van regering en parlement) op de regering was verminderd als neveneffect van de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Onbedoeld bleek dat te leiden tot een aanzienlijke groei van het aantal politieke partijen en een door toenemende versplintering daardoor vaak onmachtig parlement.

Maar niet slechts bij wetgeving was een verschuiving opgetreden. De verschuiving was ook ontstaan door de groei van het bestuurlijk uitvoerend werk, waar het parlement, nu als controleur, wat verder van afstaat. Je ziet dat ministers bij die ontwikkelingen steun en legitimatie gaan organiseren bij die organisaties die deel uitmaken van terreinen waarop de overheid actief wordt. Daarnaast leek het erop dat de nieuwe ministeries van Onderwijs, Sociale Zaken en later Nijverheid en Handel niet altijd inhoudelijk voldoende voor hun taken waren toegerust. Een adviesraad lijkt dan een goedkope en snelle manier om kennis in te kopen.

De adviescolleges en vooral de ad-hoccommissies<sup>10</sup> in de jaren dertig doen soms praktisch werk, zoals het maken van een nieuwe Pachtwet (vgl. Merriënboer 2006). In het Grondwetsartikel werd gesproken over colleges voor advies en bijstand en in de jaren dertig leek een aantal colleges in die juridisch technische bijstand juist goed. Ze deden vaak meer dan alleen het geven van advies, en maakten soms besluiten en wetsontwerpen. Dat het parlement wilde meepraten over hun oprichting was zo bezien achteraf gezien niet zo vreemd, al leek men er in 1954 anders tegenaan te kijken.

Tenslotte veranderden ook de groepen waaruit de leden van de adviesraden werden gerekruteerd (zie box *Ingenieurs, ondernemers, ambtenaren en pedagogen*). Aan het eind van de negentiende eeuw kwamen de leden nog hoofdzakelijk uit de hogere burgerij. In het interbellum ligt de selectie ingewikkelder. De politieke gemeenschap is door de invoering van het algemene kiesrecht voor mannen en vrouwen veel breder geworden. Tegelijk domineren in de toppen van de departementen nog steeds protestanten en liberalen. De adviesraden zijn dan middelen om deze eenzijdigheid



te corrigeren door groepen die anders geen toegang tot de macht hebben, toch bij het denken over beleid te betrekken. De bekende katholieke jurist Struycken was benoemd bij de Raad van State. De socialist professor Bongers werd benoemd als lid van de Economische Raad. Minister Verschuur had ook aan Bongers verteld dat hij mede om zijn politieke kleur was geselecteerd.

Overigens is de gesignaleerde combinatie van zakelijkheid in tijden van verzuiling – de combinatie van het geloof in de zakelijke manier van kijken en verzuiling met een vooral confessionele benadering van conflictbeheersing – ook duidelijk in de adviescommissies terug te vinden. Professoren, priesters, (oud-)predikanten en zakenmensen zaten er bij elkaar, met aan de ene pool van het continuüm de culturele raden met geestelijke voornamen en aan de andere pool (Nijverheidsraad) de raad met zakenmannen. De ene keer domineerde de confessionele depolitiserings door overbrugging van tegenstellingen, de andere keer die van de mannen van de zakelijkheid.

Een deel hoorde tot – overdreven gezegd – verschillende *old boys networks* van de landbouw, metaalnijverheid, textiel, kunstzijde of andere bedrijfstakken. Anderen zaten bij Waterstaat of in het opbouw- en jeugdwerk. Vaak waren het ingenieurs of mensen die ingenieurs als hun rolmodel zagen. De ingenieurs vormden na de letterkundigen en ook wel de juristen – die vaak domineerden in het publieke debat in de 19<sup>de</sup> eeuw – de tweede generatie van professionals die zich vanaf het laatste kwart van de 19<sup>de</sup> eeuw heeft ingezet voor de publieke zaak op het grensvlak van maatschappij en overheid. Nieuw was de aanwezigheid – eerst op de achtergrond – van zogeheten ‘rode ingenieurs’, zoals ir. Goudriaan, ir. H. Vos en dr. J. Tinbergen (hoewel geen ingenieur zich wel met hen verwant voelend). Ze vertaalden het socialisme in termen van een maatschappelijk beheersingsvraagstuk van planning en modellenbouw (vgl. Mertens 2007). Een goed voorbeeld van de moderne nadruk op beheersing, vormt ir. Is. P. de Vooys en zijn boek *Techniek en maatschappij* (vgl. de hoofdstukken ‘Over de economische taak van de ingenieur’ en ‘Ingenieur aan Regeering’).

### *Ingenieurs, ondernemers, ambtenaren en pedagogen*

Bij de instelling van de Onderwijsraad werd gesproken over alleen mannen en hoewel er een enkele vrouw in zat, was het toch vrijwel geheel en al een mannenwereld. De Rooy typeert het interbellum ook als een wereld voor en van de mannen van zaken (De Rooy, in: Aerts e.a (1999)). Nederland bleef in de Eerste Wereldoorlog weliswaar buiten het oorlogsgeweld, maar werd wel bevangen door algehele paniek. De in die dagen bekende journalist C.K. Elout schreef het toe aan een volkomen gebrek aan kennis en zelfs belangstelling voor de internationale politiek en een overdreven geloof in de aanspraken van het (internationale) recht en de kracht van de cultuur.<sup>11</sup> Doordat het lukte om buiten de oorlog te blijven verschoof het probleem van Nederland van een militair vraagstuk naar een vraagstuk van de voedselvoorziening, landbouw, economie en handel en steunmaatregelen. En die omstandigheden en dat soort vraagstukken trekt een bepaald type mannen aan; ook wel aangeduid als de mannen van de daad.<sup>12</sup> Een van hen is de minister van Landbouw, Nijverheid en Handel M.W.F. Treub, die amper voordat hij minister werd voorzitter was van de Staatscommissie over de werkloosheid van 1910. Voorts C.J.K. van Aalst, de directeur van de Nederlandse Handel-Maatschappij (NHM), onder wiens leiding later in de oorlog de Nederlandse Overzeese Trustmaatschappij werd opgericht voor de handel met Indië (Moeyes 2001). Maar ook na de Eerste Wereldoorlog bleef het geloof in de oplosbaarheid van problemen groot, 'als er maar op een zakelijke manier naar werd gekeken, dan moest het mogelijk zijn om een einde aan een vraagstuk te maken'. Het zijn vaak rond 1920 ingenieurs, bankiers, sommige professoren en de leiders van onderwijs en van de verheffing van de jeugd, bij wie het optimistische geloof in de oplosbaarheid van problemen kan worden gevonden. In het voorgaande passeerden enkele van hen de revue. Het gaat om het type mensen als M.W.F. Treub (oud-minister Nijverheid en Handel, Werkloosheidsraad) en iets later in de tijd om onder meer: F.H. Fentener van Vlissingen (SHV) en dr. H.M. Hirschfeld (SG van het ministerie van Nijverheid en Handel); mr. E. Helderling (o.a. reder, Economische Raad); prof.dr. H. Kaag (Economische Hogeschool Tilburg, Economische Raad); ir. S.L. Louwes (Regeringscommissaris Tarwewet en KNLC); dr. F.E. Posthuma, (landbouw, oud-minister Landbouw, Nijverheid en Handel); dr.ir. J.A. Ringers (directeur-generaal Waterstaat; Havencommissie Economische Raad, na WOII minister van Wederopbouw); dr. J. Tinbergen (hoofd Conjunctuuronderzoek en wiskundige Statistiek van het CBS en mede-opsteller Plan van de Arbeid); ir. J. Goudriaan (president NS); mr. M.P.L. Steenberghe (textiel, werkgeversorganisaties, later minister), P. Voogd (onderwijs, verheffing, jeugdwerk); ir. Is. P. de Vooy (dir. AKU, Economische Raad); mr. A.I.M.J. Baron van Wijnbergen (advocaat, rechter en voorzitter van de Mid-denstandsraad en Jeugdraad).

Ook in andere sectoren leefde het geloof in de ‘technocratic movement’. De professoren van de Onderwijsraad stonden voor de zaak van het onderwijs, zoals minister De Visser het uitdrukte. Alsof er een algemeen belang is, dat wacht om te worden vastgesteld door knappe koppen. Ook de professoren van de Economische Raad werden om hun expertise gevraagd. En eigenlijk werd ook het overheidsapparaat vanaf het begin van de jaren dertig steeds vaker als een soort bedrijf benaderd, als men kijkt naar de rapporten en congressen over efficiëntiebevordering. Ze waren afkomstig van de overheid, van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, van staatscommissies voor bezuiniging bij de departementen. Voorts zijn er rapporten over doelmatigheidsverhoging van het dan recent opgerichte Nederlands Instituut voor Efficiencybevordering (NIVE) en het in de jaren dertig opgerichte TNO. De internationale voorbeelden die dergelijke benaderingen voedden kwamen in de jaren dertig ook steeds meer voorhanden in de vorm van het populaire *scientific management*, de New dealpolitiek in de VS en de Russische communistische vijfjarenplannen, die ook nogal wat bewonderaars hadden (ook nog na de Tweede Wereldoorlog).

Elke selectie is eenzijdig; dat geldt ook voor de nadruk op de mannen van de zakelijkheid. Uit de overzichten komt immers ook naar voren dat de voorzitters van de adviescolleges vaak confessionelen en vooral katholieken waren die een reputatie hadden op te houden op het gebied van het overbruggen van sociale tegenstellingen en het verzoenen van de standen (nadruk op ‘subsidiariteit’). Naast het geloof in zakelijkheid staat het discours in die jaren dan ook in het teken van dat soort kwesties en van groepsvorming en het vraagstuk van sociale, culturele en economische ordening van de maatschappij. Het gesprek over de gezamenlijke waarden leek paradoxaal te leiden tot juist meer gemeenschappen met elk hun eigen kijk op Nederland en de wereld. Groeide het aantal verzuilde verenigingen aan het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw al flink, nu lijkt dat nog veel sterker het geval, omdat katholieken en socialisten en protestanten van verschillende denominatie zich, te beginnen lokaal, ook weer apart organiseerden. De jeugdverenigingen en jeugdcentrales werden al genoemd en ook die van werkgevers en werknemers en die ook weer verdeeld naar protestants, katholiek enzovoorts. Juist die splitsing naar zuil maakte het landschap van verenigingen zo groot.

## 3.2 DE VERZUILING TIJDENS DE WEDEROPBOUW: CENTRALISATIE EN ‘DE ZELFWERKZAAMHEID’

### 3.2.1 *Karakterschets van de periode van wederopbouw*

Nederland was na de Tweede Wereldoorlog verwoest en beroofd. De economische schade was enorm (30 procent van het nationale vermogen van voor 1940 was vernietigd). Tegelijk was er mede door diezelfde oorlog een verandering opgetreden tussen de politieke stromingen en vooral tussen de leiders en woordvoerders van de politieke stromingen die in de oorlog met een gezamenlijke vijand werden geconfronteerd. Na de oorlog bleven de door sommigen gehoopte algehele politieke vernieuwing en politieke doorbraak weliswaar uit en verdwenen de partijgrenzen niet vanzelf, maar de partijen veranderden wel hun zelfbeeld en gingen elkaar meer beconcurreren om de stemmen van een breder wordend maatschappelijk midden van geschoolde arbeiders, zelfstandigen en ambtenaren en andere functionarissen. De oude politieke stromingen van socialisten en katholieken kregen nu het karakter van moderne brede volkspartijen die zich richtten op de middenklasse als stabiele factor en doelgroep voor sociale zekerheid en verkrijging van belastinginkomsten.

Qua aantal stemmen was de katholieke partij (KVP) ongeveer even groot als de uit hoofdzakelijk sociaal-democraten bestaande PvdA. In verhouding met de KVP en PvdA was de liberale stroming klein gebleven. De protestantse partijen (ARP, CHU) waren ongeveer op hetzelfde niveau gebleven; de communisten iets gegroeid. Gezien de toestand van het land zochten de KVP en PvdA als brede volkspartijen naar een bestand, dat uiteindelijk van 1946 zou duren tot 1958, als het laatste kabinet-Drees valt (vgl. De Rooy 2002: 208). Beide partijen bleken een zeer stabiel maatschappelijk draagvlak te hebben (bij de verkiezingen traden in de regel minieme verschillen op). Ook hadden de partijen leiders die goed bij de tijd pasten, onder wie in de eerste plaats Drees, die met een korte onderbreking vrijwel al die tijd premier zou zijn, en Romme, de aanvoerder van de KVP. De christelijke partijen traden op den duur ook tot deze rooms-rode coalitie toe en voor een korte tijd deden de liberalen hetzelfde, waardoor de basis nog breder werd. De communisten vormden de gemeenschappelijke vijand in deze tijd van opkomende Koude Oorlog. Vanaf 1956 nam de politieke tegenstelling KVP-PvdA toe.

De basis, maar dan de maatschappelijke basis, was toch al stevig, omdat de verzuilde verenigingen uit de jaren twintig en dertig niet verdwenen of achterhaald bleken te zijn. Het verzuilde verenigingsleven breidde zich zelfs eind jaren veertig en vijftig stevig uit. De verschillende ideologische segmenten van de maatschappij leken zich-

zelf te verplichten om de eigen zuil zo hecht en stevig mogelijk te maken, bij wijze van opgelegde zelfregulering in de eigen gemeenschappen. Nieuw was nu echter dat de zuilen ook steeds meer georganiseerd en strak centraal geleid werden. Al vanaf het eind van de jaren dertig was die tendens tot centralisering aanwijsbaar geweest en die was door de Tweede Wereldoorlog alleen nog maar versterkt. De Wet op het algemeen verbindend verklaren van de cao's was in 1936 aangenomen, en ook was eind jaren dertig al de vraag aan de orde of arbeidsvoorziening die kort ervoor al een publiek (gemeentelijk) monopolie was geworden, niet ook moest worden gecentraliseerd. Maar het bleef in de jaren dertig vaak bij een discussie over de voordelen van schaalvergroting en centralisatie, ook bijvoorbeeld bij de woningbouwverenigingen, de ziektekassen en gezondheidsvoorzieningen. Onder de Duitse bezetting was centralisatie en schaalvergroting opgetreden en wel in een mate die men zich vóór 1940 in Nederland nooit kon voorstellen. De arbeidsverhoudingen waren volledig gecentraliseerd waarbij de bonden hun autonomie bij de loonpolitiek hadden verloren, een regeling die in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) na de oorlog grotendeels gehandhaafd bleef en pas in de jaren zestig zou worden gewijzigd. De arbeidsvoorziening was werkelijk gecentraliseerd en de discussies over samenwerking tussen kleine gemeenten waren overbodig geworden door grootschalige gemeentelijke herindeling. Een ziekenfondsstelsel was door de bezetter centraal ingevoerd, de woningbouw werd gecentraliseerd in een systeem van volkshuisvesting en een centraal stelsel ruimtelijke planning was ingevoerd dat grotendeels in werking bleef tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1963. De sociale zekerheid zou ook centraal geregeld worden, te beginnen met een Noodwet Drees voor een door de staat gegarandeerd ouderdomspensioen. De commissie-Van Rhijn (1945) had voorstellen gedaan voor een nieuw stelsel van sociale zekerheid, onder invloed van het beroemde Beveridge-rapport uit 1942 *On social insurance and allied services*.

Door al die maatregelen was de macht van de centrale overheid en vooral van de uitvoerende macht sterk uitgebreid. Met maatschappelijk werk, waarvoor in 1952 een nieuw departement werd opgericht, breidde de staat zijn bevoegdheden ook uit naar het tot dan toe lokale particuliere initiatief op het terrein wat we nu maatschappelijke dienstverlening noemen en de uitvoering van de Armenwet (later de Algemene Bijstandswet). De taak van de overheid nam niet slechts toe in de breedte, maar zij verloor ook haar passiviteit met bijvoorbeeld een actieve(re) industriepolitiek.

In eerste instantie stond het beleid vooral sterk in het teken van economisch herstel en wederopbouw met een nadruk op efficiency en productiviteitsgroei. Het land had in 1950 inmiddels 10 miljoen inwoners en was op de valreep naar dit nieuwe decennium Nederlands-Indië kwijtgeraakt en daarmee ook de 13 procent van het nationaal

inkomen dat daaruit afkomstig was. Het moest zelf meer in zijn eigen behoeften gaan voorzien. Er was grote werkloosheid en in de landbouw en dienstensector was onvoldoende werkgelegenheid te vinden. De Nederlandse overheid ging zich meer richten op een actieve politiek van industrialisatie. De industrie moest bijdragen aan een gezonde economische structuur voor de toekomst. Het Amerikaanse Marshallplan (van 1948-1954) verschaftte een deel van de middelen voor investeringen en bood een stevige impuls aan de economie. Gevoegd bij een bescheiden sociale zekerheid en een voorzichtige keynesiaanse politiek van sturing van vraag en aanbod kwam de Nederlandse economie rond 1950 al weer op het niveau van vóór de oorlog. De industrialisatie droeg in combinatie met een centraal geleide loonpolitiek ertoe bij dat de lonen laag bleven en dat er een hoge economische groei tot stand kwam van 5 procent per jaar. Ook werd die groei vergroot door markttuitbreiding en verlaging van tolgrenzen, eerst de Benelux Economische Unie en vanaf 1957 de Europese Economische Gemeenschap. Stakingen kwamen slechts een enkele maal voor, zoals in 1954 in de Rotterdamse haven.

Het resultaat van de industriepolitiek – en de bijna industriële aanpak van de landbouw door ruilverkaveling en mechanisatie – is dat de dynamiek in de economie toeneemt. De modernisering en dynamisering van de economie leiden er ook toe dat verschillen toenemen in de maatschappij; er ontstaat medio jaren vijftig ook een roep om een vrijere en gedifferentieerdere loonpolitiek. In de ene tak van de industrie gaat de ontwikkeling immers sneller en is de productiviteitsgroei groter dan in de andere, en in de industrie weer sneller dan bij oudere ambachten.

De verschillen met het bewonderde Amerika blijven echter groot. In Amerika zit de vrouw niet thuis, maar werkt ze en is ze juridisch niet handelingsonbekwaam, zoals bij ons tot 1956. De burgers zijn niet passief, maar mondig en worden geacht ‘zelf hun broek op te houden’. Als in de vs over ‘het zelf doen’ wordt gesproken wordt bedoeld ‘doe het zelf’, en is dit gericht tot het individu, niet tot een bepaalde groep belanghebbenden. Er wordt daar niet gedwongen gespaard voor collectieve voorzieningen, zoals bij ons.<sup>13</sup>

De adviesraden die hierna besproken worden zijn vooral opgericht in de eerste helft van de jaren vijftig. Van bovengenoemde spanningen door de dynamiek van de economie en het Amerikaanse voorbeeld is dan nog niet veel merkbaar, of het moet zijn dat sommigen begonnen te vermoeden dat de droom van een soort publiekrechtelijke geordende economie met centrale raden met adviserende (en andere) bevoegdheden die samen met de politieke leiding de bestuurders bijstaan om hun koers uit te stippelen toch te hoog gegrepen is. Of zou het toch nog lukken als alle (advies)raden

maar zo zouden worden zijn als de SER en de hele maatschappij werd georganiseerd langs publiekrechtelijke weg, onder democratisch toezicht en bijgestaan door externe deskundigen (onder andere het CPB)?

### 3.2.2 *Het parlementaire debat over adviesorganen van rond 1956*

Na de debatten over adviesorganen in het begin van de jaren dertig, die vooral in het teken stonden van bezuiniging op de overheid, zijn er tot het midden van de jaren vijftig geen debatten meer in de Staten-Generaal gehouden over de adviesorganen als algemeen vraagstuk. De staatscommissie-Van Schaik had in haar rapport van 1954 waarbij ze de Grondwet in den brede had doorgenomen nog wel voorgesteld om het grondwetsartikel over adviesorganen uit 1922 te schrappen, omdat 'de bepaling te stringent is gebleken' en 'de procedure te zwaar'.<sup>14</sup> Het tekent ook de periode. Bij adviesraden stonden andere vragen dan hun wettelijke grondslag centraler. De SER en de PBO (schappen) waren zojuist ingesteld (1950) en belangrijker was de vraag of de samenstelling van de raden daar wel voldoende op leek. Anders dan in de jaren dertig is het parlement tot midden jaren vijftig ook niet zo bezig met vragen over het aantal colleges of de kosten van adviescolleges. Er wordt ook opvallend positief over gesproken in het parlement: adviesorganen maken het mogelijk om het werk van het parlement te verlichten en zijn voor de regering een handig middel om extra aandacht aan een onderwerp te besteden zonder een nieuw departement op te richten of een directie in te stellen. Bovendien, zo stellen verschillende Kamerleden, zijn sommige adviescolleges wel om te zetten in schappen. Dat begon al direct in 1945 met het socialistische voorstel voor een onderwijsschap.<sup>15</sup> Ook voor andere terreinen werden soortgelijke voorstellen ontwikkeld.

Aan het eind van de wederopbouw, in de periode 1956-1958, neemt de parlementaire aandacht voor adviesorganen weer opvallend toe. De voornaamste van de vele aspecten die dan aan de orde komen zijn de volgende.<sup>16</sup> Algemeen wordt grote waarde gehecht aan openbaarheid. Er is duidelijke voorkeur voor een gemengde samenstelling van adviesraden, een combinatie van representatieve maatschappelijke organisaties en deskundigen (de VVD heeft de grootste aarzelingen en vindt uit louter deskundigen bestaande raden te prefereren, de KVP is voorstander van louter representanten); en voor centrale of toporganen, want die zorgen ervoor dat ministers niet worden geconfronteerd met een veelheid van tegenstrijdige adviezen van de vele verzuilde organisaties.

Verschillende Kamerleden pleitten voor een Nationale Raad voor het Onderwijs als toporgaan van een of meer 'onderwijsschappen'; alternatief zou zijn dat de bestaande Onderwijsraad vooral zou worden samengesteld uit representatieve maatschappe-

lijke organisaties (en zo op de SER zou gaan lijken). Sommige ministers (Drees, Cals) verweten Kamerleden dat zij zich te vaak beriepen op adviezen van adviescolleges, waardoor de regering geen kant op kan.

Over het algemeen bestond er geen negatieve en soms zelfs een positieve houding in de Kamer tegenover adviescommissies als algemeen bestuurlijk verschijnsel. In dit opzicht werd aangesloten bij de ideeën van direct na de Tweede Wereldoorlog, toen zowel regering als parlement de instelling van adviesorganen leek te zien als goed (en goedkoop) alternatief voor het vormen van een departementale afdeling of ambtelijke dienst.<sup>17</sup>

Uitvoeriger vermelding verdient het debat dat KVP-fractievoorzitter Romme in 1957 in de Tweede Kamer begon met een vraag over de Radioraad. In antwoord erop had de staatssecretaris van Onderwijs geantwoord dat het rapport voor de regering gemaakt was en dus niet openbaar. Romme had daarop aan de minister-president gevraagd hoe dat nu zat met de openbaarheid van adviezen van adviescolleges. Romme stelde zich op het standpunt dat vaste colleges van advies en bijstand niet deel uitmaken van het ambtelijk apparaat en dat de minister voor hun gedragingen niet verantwoordelijk is. “Als de adviezen niet openbaar zijn, kan de Kamer er geen kennis van nemen en kan ook niet worden gecontroleerd of de colleges hun werk wel goed doen en hoeven ze aan niemand verantwoording af te leggen”, zo had hij gesteld. Minister-president Drees antwoordde dat er slechts zeven colleges waren waarvan de adviezen altijd openbaar zijn, waaronder die van de Gezondheidsraad, maar dat het voor het overige niet de regel is, dat het soms wel en dan weer niet gebeurt na toestemming van de minister en dat het in enkele gevallen zelfs verboden is. Hij verwees daarbij ook naar het standpunt van andere Kamerleden die er bij de overheid op hadden aangedrongen om adviezen vooral niét openbaar te maken en die erop gewezen hadden dat de “geheimzinnigheid ten goede komt aan de vrijheid van de regering om haar standpunt te bepalen” (ibid).<sup>18</sup>

Romme hield echter vast aan zijn standpunt en voegde eraan toe dat de minister-president vergat te vertellen dat er ook colleges waren waarvan de adviezen zelfs openbaar gemaakt moesten worden, bijvoorbeeld als de minister van het gegeven advies was afgeweken. Achteraf gezien spraken Drees en Romme in het bedoelde debat langs elkaar heen. Vooral ook omdat het begrip ‘adviesorgaan’ niet scherp werd gedefinieerd. Het maakt nogal wat uit of gesproken wordt over commissies die overwegend uit ambtenaren bestaan of overwegend uit buitenstaanders, of het ambtenaren zijn van andere overheden of ministeries of van hetzelfde ministerie, of ze adviseren in individuele gevallen en dus afzonderlijke beschikkingen of over algemene wetgeving en bestuur. Romme lijkt het te hebben over deze laatste categorie. Daarover



herhaalde hij zijn standpunt dat voor “colleges die niet horen tot de ministeriële keuken” de gedachte vanzelf hoort te spreken dat ze “vanuit een medewerking aan het algemeen welzijn in het openbaar verantwoording kunnen geven voor hun advies en rekenschap kunnen afleggen door de openbaarheid ervan”. In hetzelfde debat wijst Romme er terzijde op dat adviescolleges lang niet altijd bij wet worden ingesteld, zoals grondwettelijk verplicht is. Hij vraagt of dat niet alsnog moet gebeuren. Drees antwoordt dat hij de zin daarvan niet inziet.<sup>19</sup>

### 3.2.3 *Nieuwe adviesorganen*

#### **Stichting van de Arbeid**

De Stichting van de Arbeid werd kort voor het einde van de Tweede Wereldoorlog bij notariële akte gesticht door de organisaties van werkgevers en werknemers. De weg ervoor was voorbereid door Stikker als werkgever en Kupers als voorzitter van het NVV. Het initiatief sloot aan op een klein aantal privaatrechtelijke initiatieven om de ontmoeting van werkgevers en werknemers buiten de overheid om te bevorderen, zoals in de in het vorige hoofdstuk genoemde private Werkloosheidsraad (1914-1940). Ook de Stichting van de Arbeid richtte zich op het ‘zelf doen’ en de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemersorganisaties gezamenlijk. Stikker sprak over de Stichting als “middel om de overheid te verdrijven uit alle regelingen rond het bedrijfsleven” (Bottenburg 1995: 48).

Hoewel de Stichting van de Arbeid nooit meer geworden is dan een organisatie met adviserende bevoegdheden, lagen de ambities aanvankelijk een stuk hoger. De Stichting moest aanwijzingen op het gebied van lonen en andere arbeidsvoorwaarden kunnen geven aan werkgevers en werknemersorganisaties, die eerst hun bevoegdheden zouden moeten overdragen aan de centrales. Het bestuur van de Stichting zou getrap worden gekozen door de organisaties van werkgevers en werknemers. De organisatiebinding zou groot zijn: wat de voormannen op centraal niveau zouden afspreken, zou niet slechts hen zelf binden, maar ook alle aangesloten bonden. Bottenburg (1995) laat in zijn biografie van de Stichting zien hoe de kern ervan wordt gevormd door een klein netwerk van mensen uit de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties die rond de bevrijding van de Duitse bezetting elkaar ontmoetten en die met elkaar ook een onderlinge verbondenheid ontwikkelden. Socialistische katholieken en protestantse voormannen aan de arbeiderskant en liberale, katholieke en protestantse voormannen aan de werkgeverskant. Ze voelden met elkaar een verantwoordelijkheid voor de beheersing van het loon- en prijspeil, al hadden zij op dat laatste nauwelijks invloed. De bron van hun gezamenlijk optrekken lag in de oorlog. De stimulans om die vol te houden in wat men zag als uitdaging voor de toekomst: het buiten de deur houden van de communisten en hun aanvankelijk populaire

Eenheids Vak Centrale (EVC). De centrales trotseerden met succes het verzet van hun afzonderlijke bonden die zich niet zonder meer bij deze centralisatiepolitiek wilden neerleggen en zo hun autonomie wilden prijsgeven.

De naoorlogse kabinetten hebben lang gearzeld om de Stichting van de Arbeid formeel te erkennen. Een hoofdbezwaar van minister-president Drees was telkens dat een deel van de staatstaak aldus zou worden overgedragen aan een overigens ondemocratische particuliere instelling. Bovendien was de regering bezig met eigen plannen voor oprichting van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Uiteindelijk kreeg de Stichting erkenning in het gewijzigde Besluit Buitengewone Arbeidsverhoudingen, waarin ze werd aangewezen als instantie waaraan het College van Rijksbemiddelaars “advies moest vragen over alle zaken van de arbeidsverhoudingen”. Zo werd de Stichting onderdeel van de geleide loonpolitiek die werd uitgevoerd in de periode 1945-1963 en die begon met Arbeidsbesluiten uit de Tweede Wereldoorlog. Het College van Rijksbemiddelaars was belast met het geldig verklaren van cao's, op basis van de Aanwijzing voor de loonpolitiek van de minister van Sociale Zaken. Op zijn beurt liet die zich weer adviseren door het CPB (1945), dat de ruimte voor de loonstijgingen berekende aan de hand van de geprognosticeerde ontwikkeling van de nationale economie (eerst deed het CPB dat alleen voor de nationale economie in het algemeen en vanaf 1959, toen de behoefte aan economische vrijheid toenam, deed ze dat gedifferentieerd per bedrijfstak).

De Stichting van de Arbeid ging uit van initiatieven van de maatschappelijke partijen waaruit adviesstructuren zouden voortkomen. Van de corporatistische ambities van de Stichting is niet veel terechtgekomen, evenmin als van de aanwijzingen aan bonden en werkgevers. Maar dat geldt ook voor de PBO, waar op publiekrechtelijke basis functionele decentralisatie beoogd werd. Slechts het centrale element van de PBO, de SER, is werkelijk gelukt. De SVA heeft zich lang verzet tegen de komst van de SER, waarin Stikker e.a. gevaren van 'staatsocialisme' zagen. De centralisatie onder leiding van de staat van het sociale en economische beleid van na de oorlog zette echter door en daarbij paste de SER beter dan de Stichting. De Stichting van de Arbeid, die sinds 1959 bij de SER is ingetrokken, heeft zich na 1950 kunnen ontwikkelen tot adviseur voor het College van Rijksbemiddelaars en als reserve, als bilateraal overleg beter uitkwam dan het tripartiete en als de scheiding der geesten liep tussen sociale partners enerzijds en regering anderzijds. Zij beleefde haar *finest hours* direct na 1945 en later met het Akkoord van Wassenaar in 1982.

### Nieuwe commissies in eerste jaren na WO II

Vooral in het eerste jaar na de bevrijding was het erg druk met commissies, al is het moeilijk om daar een goed overzicht van te krijgen. Het waren vrijwel alle *tijdelijke en ad-hoccommissies*. Vaststaat ook dat het er erg veel waren, dat ze elkaar snel opvolgden, en dat ze vaak met dezelfde zaken bezig leken te zijn en behalve advies soms ook uitvoerende taken hadden. Hier lijkt van toepassing wat Churchill eens zei: “We are overrun by special committees, like the Australians by rabbits.”<sup>20</sup>

Er zijn direct na de bevrijding contactcommissies voor het bedrijfsleven ingesteld door het Militair Gezag. Daarnaast waren er de commissies ingesteld door de regering te Londen (bijvoorbeeld commissie-Van Rhijn over een nieuw stelsel van sociale zekerheid, onder invloed van het beroemde Beveridge-rapport uit 1942 *On social insurance and allied services*). Verder waren er ook enkele commissies door het College van Vertrouwensmannen<sup>21</sup> en ook door het kabinet-Schermerhorn ingesteld. De Marshallhulp leidde in 1948 nog tot de oprichting van een belangrijke tijdelijke commissie voor de advisering van – een onderraad van – de ministerraad, te weten de Raad van advies voor de Marshallhulp. Ook zijn er verschillende commissies ad hoc geweest voor onderwijskwesties, onder voorzitterschap van prof. Ph. Kohnstamm (vgl. Gastelaars 1985: 265). Het is ook een tijd waarin de commissievorm voor vele andere doelen wordt gebruikt: om snel regelingen te maken; het verzet uit de oorlog bij het beleid voor het ‘nieuwe Nederland’ te betrekken; overleg te versnellen; verzuilde groepen bij elkaar te brengen en hen te dwingen om met één voorstel te komen in plaats van verschillende; noodmaatregelen te ontwerpen; regelingen voor schadeloosstelling voor oorlogsschade uit te werken en soms ook uit te voeren; bijzondere rechtspraak te regelen enzovoort. De jaren direct na 1945 vormen een tijd van veel nood, er waren voedselbonnen en er waren grote tekorten op vrijwel alle gebieden. De industriële infrastructuur was voor een deel vernietigd, in Indië was er een opstand aan de gang.

De instelling van permanente raden komt pas weer meer in beeld als de verhoudingen zich vanaf 1950 gaan stabiliseren, enkele uitzonderingen daargelaten zoals de Ziekenfondsraad (1947) en de Raad voor de Kunst (KB 1947 en Wet 1955). De Ziekenfondsraad was een uitvloeisel van het systeem van ziekenfondsen dat de bezetter had ingesteld; de Raad voor de Kunst was in 1947 voorlopig gevormd, mede als uitvloeisel van de grote aandacht in die tijd voor morele opvoeding en verhoging van de geestelijke weerbaarheid van de bevolking (vgl. minister Van der Leeuw in het eerste naoorlogse jaar). Raden op dit gebied zijn er vrijwel steeds door het leerstuk van de staatsonthouding, dat slechts indirecte bemoeienis toelaat.

## **PBO en SER**

De Wet op de bedrijfsorganisatie schiep de mogelijkheid van oprichting van publiekrechtelijke bedrijfslichamen: productschappen en bedrijfschappen. In die wet kregen die organen vergaande bevoegdheden. Ze werden paritair bestuurd door vertegenwoordigers van de representatieve werknemer en werkgeversorganisaties. Met goedkeuring van de minister konden deze besturen verordeningen uitvaardigen over bijvoorbeeld lonen en andere arbeidsvoorwaarden, werkgelegenheid, en scholing. De verwachting was dat ze het hele Nederlandse bedrijfsleven zouden bestrijken en dat elke sector van het bedrijfsleven een eigen bedrijf- of productschap zou krijgen. Hiervan is weinig terechtgekomen behalve waar kon worden voortgebouwd op een enkele reeds bestaande stichting voor de landbouw en productschap in de agrarische sector en uitgezonderd enkele bedrijfschappen in de middenstand. De PBO was een piramidale bedrijfsordering. Aan de top ervan stond de Sociaal Economische Raad (SER), die tripartiet werd samengesteld uit eenderde voor de representatieve werknemersorganisaties, eenderde voor de werkgeversorganisaties en eenderde voor de onafhankelijke deskundigen (kroonleden). De SER kreeg een dubbele taak. In de eerste plaats is hij adviserend orgaan voor de regering over alle belangrijke maatregelen op sociaal en economisch gebied. Zijn positie aan de top van de PBO blijkt uit zijn taak “een het algemeen belang dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen”; hij kreeg hiertoe onder meer een verordenende bevoegdheid.

De achterliggende gedachte bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was “de oplossing van het vraagstuk van de doelmatige organisatie der maatschappij”.<sup>22</sup> Bij zijn instelling beoogde hij een ontlasting teweeg te brengen van de centrale overheid, door het laten overnemen van taken door lagere organen die geleid worden door de bedrijfsgegoten zelf. Het lag in het verlengde van de vele pleidooien in het interbellum en was een vertaling van het verlangen van vele voor zoals dat toen heette het zelf-doen.

### *Maatschappelijk debat over een andere maatschappijordening*

In het interbellum was er door verschillende politieke partijen uitgebreid getheoretiseerd over een andere maatschappijordening, als uitwerking van de katholieke theorie van subsidiariteit, of die van de soevereiniteit in eigen kring van Kuiper uitgewerkt tot een gezaghebbende filosofie door Dooyeweerd, terwijl de socialisten een theorie ontwikkelden over de gemeenschap, waarin taken van de gemeenschap worden uitgeoefend door een systeem van ‘nieuwe organen’. De al genoemde Josephus Jitta (1932: 13) had geconstateerd dat, communisten en fascistten uitgezonderd, de voorstanders van die theorieën in feite spraken over bestuur binnen de context van de parlementaire democratie, en dat als je de ideeën aldus bekeek ze in hun praktische gevolgen in grote lijnen met elkaar overeenstemden. Dat noemde hij functionele decentralisatie, waaronder hij verstond “het streven om bepaalde functies, die de overheid aan zich getrokken heeft, voor een deel te onttrekken aan de bestaande vertegenwoordigende organen, en over te dragen aan organen waarin speciale belanghebbenden en deskundigen zitting hebben, die met raadgevende, besturende of wetgevende functies bekleed worden” (Josephus Jitta 1932: 13). Ook de instelling van de Hoge Raad van Arbeid had al als basis de grondgedachte dat een regeling door de overheid slechts dan kan werken wanneer belanghebbenden er in slagen in onderling overleg tot overeenstemming te komen. Aalberse zag daarin een uitwerking van de subsidiariteitsgedachte. Antirevolutionairen konden er elementen in herkennen van hun denken over soevereiniteit in eigen kring (al ging die theorie meer uit van ‘scheiding’ tussen de staat en de overige kringen dan van aansluiting daartussen, zoals bij katholieke staatsgeleerden).

Na Tweede Wereldoorlog was er bovendien tussen de aanhangers van de verschillende theorieën een convergentie tussen politieke stromingen te bespeuren met name bij de aanhangers van de doorbraakgedachte en degenen die met elkaar in het kamp van Sint-Michielsgestel zaten. Ed. van Cleeff, een van de betrokkenen bij het plansocialisme uit de jaren dertig, bleek in 1946 ook veel verwantschap te zien tussen ‘nieuwe organen’ gedachte van de SDAP, subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Ook onder de liberalen hadden dergelijke theorieën aanhangers. Zo publiceerde hun voorman in die jaren P.J. Oud in 1958 artikelen waarin hij pleitte voor een Eerste Kamer met minder bevoegdheden, maar wel bestaande uit vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen, zij het dan wel meer soorten groeperingen dan die in de SER zaten.<sup>23</sup> Anderzijds haalde een motie-Romme (ingediend bij de algemene beraadslagingen over de begroting van 1959) waarin een beperking van de medewetgevende taak van het parlement werd bepleit ten gunste van de PBO, opdat het parlement zich meer kon concentreren op de hoofdlijnen van beleid, de eind-

streep niet; op verzoek van de indiener werd de motie aangehouden om later niet meer behandeld te worden (vgl. Scholten 1968: 47).

De PBO was zowel uitdrukking van een sterke centralisatie als van (functionele) decentralisatie. De sociaal-politieke en economisch-politieke vraagstukken die in de jaren dertig nog gescheiden waren, waren nu in één stelsel van advies, overleg en bestuur bijeengebracht.

Ook binnen de SER, die zich vooral ontwikkelde tot topadvies- en overlegorgaan, waren de muren tussen de sociale en economische politiek geslecht, terwijl die terreinen nog zo sterk gescheiden waren in het interbellum in de Hoge Raad van Arbeid enerzijds en de Economische Raad en Nijverheidsraad anderzijds. De genoemde raden inclusief de Middenstandsraad hielden dan ook op te bestaan en hun functies werden geacht te zijn opgegaan in de SER en daarom formeel opgeheven.<sup>24</sup>

### **De SER als voorbeeld voor andere raden**

In de jaren na de oprichting van de SER werd deze het model voor alle nieuw in te stellen adviesraden op andere beleidsterreinen. De eerste waarvoor dat gold was de Sociale Verzekeringsraad (1952), maar ook vele van de later opgerichte raden moesten volgens dat model worden opgezet, bijvoorbeeld de Raad voor de Territoriale decentralisatie (1962), Raad voor de Volkshuisvesting (1965) en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1962). Het bleek echter vaak moeilijk om in die gevallen de ‘representatieve’ organisaties te vinden. Bij de volkshuisvesting was dat nog relatief gemakkelijk door de vertegenwoordiging van de bouwnijverheidsbonden en werkgevers. De Raad voor de Kunst (1947, maar herzien in 1955) ging het verst. De groeperingen in die raad werden geacht te zijn benoemd met instemming van ‘de achterban’, zoals minister Klompé het later uitdrukte. Maar voorop stond ook daar dat het in de eerste plaats kunstenaars of kenners van de kunst waren die de raad moesten bevolken.

Er zijn ook in deze periode raden die dan louter worden samengesteld uit deskundigen, zoals de Voedingsraad uit 1952. Ook worden eind jaren vijftig ideeën ontwikkeld om ook *onderzoek*, zoals naar de opvoering van de productiviteit, meer binnen het kader van de PBO en gekoppeld aan de SER te organiseren. TNO was actief op het terrein van de productiviteitsbevordering, maar die richtte zich vooral op het toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek. Maar er was ook meer sociaal-economisch en bedrijfspsychologisch onderzoek nodig naar de bevordering van de productiviteit van de bedrijven en van de bedrijfssectoren; niet alleen voor handel en nijverheid, maar ook voor de landbouw en het moderne boerderijbedrijf, via landbouwkundig economisch onderzoek.

De SER vindt dat ook meer aan onderzoek moet gebeuren direct in het kader van de

bedrijfsorganisatie met hulp van werkgevers en werknemers. Dat lukt als de SER in 1961 besluit tot oprichting van de Commissie Opvoering Productiviteit (COP). Pas veel later, in 1971, zal de SER ook een Commissie Economische deskundigen instellen. Maar al die tijd neemt ook het CPB een belangrijke rol in als toeleverancier van informatie en modelberekeningen.<sup>25</sup>

Eenzelfde behoefte aan meer onderzoek en deskundigheid is zichtbaar bij de Nationale Raad voor Maatschappelijk werk, die deskundigencommissies instelt en onderzoek uitbesteedt (en hetzelfde proces voltrekt zich bij het nieuwe departement van Maatschappelijk Werk; ook die gaat onderzoek uitbesteden en commissies instellen (voor advies en begeleiding van onderzoek). Zaken van overleg, advies, onderzoek en zorg voor draagvlak waren moeilijk van elkaar te scheiden.

### 3.2.4 Conclusie voor de wederopbouwperiode

#### Overheid en maatschappij

De rol van de overheid nam vooral vanwege de bijzondere omstandigheden verder toe. Tegelijk werd de verhouding tussen de centrale overheid en de maatschappij hechter door de opkomst van overkoepelende maatschappelijke instellingen die een tussenpositie gingen innemen. Er ontstond een soort piramidale structuur met de overheid aan de top en aan de basis de passieve burgers die geacht werden te zwijgen omdat de leiding van hun zuil(en) bij de overheid hun belangen behartigde. Omgekeerd verklaarden de zuilen bij hun achterban de ideeën van de overheid, die door personele unies en de gelijksoortige achtergrond van functionarissen dikwijls hun eigen opvattingen weerspiegelden. De verzuiling leek voltooid en de representativiteit in het hele systeem geperfectioneerd. Pas op het eind van de periode worden de eerste barsten zichtbaar: zie de spanningen in de rooms-rode coalitie, de opkomst van de gedifferentieerde loonpolitiek, enzovoorts. De toegenomen welvaart, mondigheid en ontkerkelijking zouden hun invloed in de volgende periode overigens pas goed laten merken.

#### De adviesfunctie

Kenmerkend voor deze periode is de sterke uitbreiding van de consultatieverplichtingen in sociaal-economische en in de onderwijswetgeving. De consultatielast voor de regering waarover later wordt geklaagd wordt vooral in deze tijd opgebouwd, alleen al door de snelle uitbreiding van taken van de centrale overheid en bijbehorende wet- en regelgeving. Voorts worden de resultaten zichtbaar van het beschavingsoffensief dat direct na 1945 is begonnen; het volk moet doordrongen worden van de hoge westerse waarden vanwege de gedachte 'Dat nooit weer!'. Dit uit zich onder meer in de oprichting van de Raad voor de Kunst en de Raad voor de Jeugdvorming

(1954), die een zekere gelijkenis heeft met de Centrale Jeugdraad kort na de Eerste Wereldoorlog. Veruit de belangrijkste gebeurtenis in deze periode is echter de creatie van de Sociaal Economisch Raad, de SER. Deze raad geldt als het model voor andere raden. Het systeem voor voorbereiding van sociaal-economisch beleid samen met representatieve organisaties van werknemers en werkgevers, lijkt te moeten gaan gelden als basis voor alle terreinen van beleid. Maar in 1945 is het dan zover nog niet en willen leiders van de werkgevers en werknemers eerst de zaken zelf regelen met een eigen privaatrechtelijk adviesorgaan, de Stichting van de Arbeid.

De voorbeelden geven wel aan dat verzuiling de dominante context is voor de adviesraden in deze periode. Maar tegelijk laten ze ook zien hoezeer verzuiling en verzakelijking met elkaar in deze periode vervlochten raken. De verzakelijking raakt verzuild (de colleges moeten vooral bestaan uit mensen die én deskundig zijn én behoren tot een zuil), en de verzuiling verzakelijkt doordat het systeem de kenmerken krijgt van een efficiënte organisatie. De zuilen moeten worden geleid door mensen met verstand van zaken, die weten hoe de politieke machinerie werkt.

In de adviescolleges is in deze periode zowel sprake van *denken* (bijvoorbeeld hoe komt de economie weer zo snel mogelijk op gang, wat is een sociaal acceptabele en efficiënte vorm van bedrijfsorganisatie en van organisatie van de bedrijfstak?), van *onderzoek* (TNO en bevordering productiviteit en efficiency) als van *communicatie* (de adviescolleges staan garant voor maatschappelijk draagvlak<sup>26</sup>).

In 1959 is het eind van de rooms-rode coalitie definitief. In het nieuwe confessioneel-liberale kabinet-De Quay wordt W.K.N. Schmelzer benoemd tot staatssecretaris bij de minister van Algemene Zaken/ minister-president. Zijn portefeuille is (Binnenlandse Zaken) Bezitsvorming en Publiekrechtelijk Bedrijfsorganisatie (PBO). Juist die combinatie van PBO en bezitsvorming (bedoeld ook als bevordering van de individuele bezitsvorming, opdat het individu ook zelf meer ontwikkelingskansen krijgt en minder afhankelijk wordt van dé maatschappij en hét collectief) is treffend. Tot 1959 is het model van de PBO het belangrijkste. Daar is dan alle hoop op gevestigd en dat is het voorbeeld en het kader van waaruit over adviesorganen en hun toekomst in deze periode wordt gesproken. Ook andere raden zouden moeten worden als de SER. Voor de volgende periodes gaat individualisering, waaronder ook individuele ontwikkelingskansen – een sterkere rol spelen. De nieuwe adviesraden gaan er de gevolgen van ondervinden. De technocratie en/of verzakelijking komt nu lossers van de zuilen te staan.



### 3.3 TOT SLOT

Aan het slot van hoofdstuk 2 kon geconcludeerd worden dat de eerste adviesorganen voor een belangrijk deel te verklaren waren uit het toegenomen belang van wetenschappelijke kennis bij de zich uitbreidende overheidstaak in samenhang met een grotere betrokkenheid tussen overheid en burgers. Die burgers waren hoofdzakelijk wetenschappers en welgestelden. De betrokkenheid hield ook elementen van wederzijds profijt in: inbreng van deskundigheid betekende in deze fase ook minder extra werk voor de kleine departementen, en meepraten in georganiseerde verbanden betekende dikwijls ook dat men gecommitteerd is.

In het interbellum was in de eerste plaats sprake van groeiende zakelijkheid en in het verlengde daarvan oplossingsgerichtheid bij de advisering. Tweede belangrijke factor was de verzuiling met als gevolg bij de advisering een grotere nadruk op representatie.

In de periode van wederopbouw wordt de verzuiling verder doorgevoerd en wordt de representativiteit van de adviesorganen geperfectioneerd, met het SER-model als het grote voorbeeld. Intussen gaat de uitbreiding van de overheidstaken gestaag door. Tegelijk blijven uiteraard de basisfuncties van advisering, het denken over de oplossing van hardnekkige problemen op basis van kennis, recht overeind.

## NOTEN

- 1 Het extraparlamentaire kabinet-Cort van der Linden had in 1913 daarvoor trouwens al de basis gelegd door aan te kondigen om voor de grote kwesties onderzoekscommissies in te stellen.
- 2 Geciteerd door Fockema Andreae: 150.
- 3 P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1947, p. 478-485 en F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917, 1922, 1925*, p. 120 e.v.
- 4 Een goed beeld van die verenigingenstrijd biedt Maartje Janse (2007: 251-291).
- 5 De strijd in Frankrijk over de *laïcité* en in Duitsland de *Kulturkampf* (vgl. P. de Coninck 1998) laat zien dat de strijd in het buitenland in ons land werd gevolgd.
- 6 De Middenstandsraad, die hier korthedshalve buiten beschouwing blijft, had in grote lijnen dezelfde taken als de Nijverheidsraad, maar kon daarnaast ook aanwijzingen geven aan zijn leden, de organisaties van middenstanders.
- 7 De regionaal georganiseerde Kamers van Arbeid bestonden uit onafhankelijke, door de overheid aangewezen personen met als doel om bedrijven te assisteren bij het bewaken van de interne arbeidsvrede; de kamers zouden in de jaren twintig worden verdrongen door de opkomende bedrijfsverenigingen.
- 8 Overigens was de Hoge Raad van Arbeid met enige tegenzin van de SDAP tot stand gekomen; de communisten hadden zelfs tegen gestemd. Vanuit een oogpunt van de klassenstrijd hield zo'n verzoeningspoging tussen de arbeiders en de kapitalisten ook te veel op.
- 9 Vgl. Asbeek Brusse (1997).
- 10 In de jaren twintig en dertig zijn ook talrijke ad-hoc(staats)commissies ingesteld. Drie onderwerpen springen er daarbij uit: grondwetsherzieningen; de ambtenarenstatus en overheidsreorganisaties; en ongelukken, die om nader onderzoek vragen. Sommige ad-hoccommissies regen zich als een keten aan elkaar, zoals de Staatscommissie van 29 september 1920 (bezuinigingscommissie), waarvan het instellingsbesluit en de samenstelling verscheidene keren is gewijzigd in nieuwe Staatscommissies die in 10 jaar 10 rapporten uitbrachten zonder kennelijk veel resultaat, want in het 10de en laatste rapport wordt geconstateerd dat 5 commissies alleen al zonder het van elkaar te weten bezig waren met rapporten op te stellen over de reorganisatie van het RIZA (de voorloper van het RIVM). Opvallend in de rapporten is de toenemende aandacht voor een economisch zakelijke benadering gericht op de verhoging van de doelmatigheid van de overheidsbemoeiing (vgl. Ned. Maatschappij voor Nijverheid en Handel te Haarlem, *Doelmatige Overheidsbemoeiing*, 1928, en van dezelfde instelling, *Verslag van congres over Doelmatige overheidsbemoeiing*, 1928).
- 11 Ontleend aan De Rooy in Aerts e.a. (1999): 188.
- 12 Joh. Houwink ten Cate, 1995.
- 13 Ook de woorden waarmee de werkelijkheid wordt benaderd worden neutraler en 'Amerikaanser'. In plaats van klassenverhoudingen spreekt men nu over sociale stratificatie, beroepsstratificatie en over arbeidsmobiliteit (De Rooy 2005). Arbeiders worden nu steeds vaker werknemers genoemd van de zich ontwikkelende organisatiemaatschappij, de leiding van de onderneming zijn vaak niet de eigenaren en zijn dus ook werknemers en functionarissen.

- 14 De grondwetcommissie vindt het ook vreemd dat de minister wel departementen mag instellen, maar geen adviesraden.
- 15 Vgl. D.L. Daalder (1946) 'Onderwijsschap en Democratie', *Socialisme en Democratie*, Jaargang 3: 55-59.
- 16 Vgl. WRR-rapport nr. 12, Bijlage II (p. 134) voor enkele verwijzingen naar de discussies rond 1956.
- 17 Vooral het kostenargument lijkt belangrijk (maar van die kosten weten we eigenlijk weinig. Vgl. Daalder 1993).
- 18 Vragen van de heer Romme betreffende het openbaar maken van adviezen der vaste colleges van advies en bijstand, Handelingen TK, 1957/1958, blz. 225 en bijbehorend debat Romme-Drees.
- 19 Rommes vraag welke raden wel en niet openbaar adviseerden leverde ook publicatie op van een lijst met 53 adviescolleges. De lijst lijkt echter niet compleet. Kort ervoor (in 1955) had G.A. van Poelje bijvoorbeeld ook een lijst van adviescolleges gemaakt en daar stonden er zo'n 267 op, waarvan er alleen al 57 voor de minister van Onderwijs. Van Poelje lijkt evenwel ook alle overleg- en bestuursraden te hebben meegeteld plus alle schappen van de PBO en alle colleges die adviseren over toekenningen van prijzen, individuele subsidies enz. (vgl. Van der Ham (1994): 105).
- 20 Geciteerd in TK in discussie met minister-president De Jong (Handelingen TK, 1969-1970, blz 683).
- 21 Zelf ingesteld door de regering in ballingschap om de orde te handhaven in bevrijde gebieden en voorbereidingen te treffen voor de naoorlogse situatie.
- 22 TK Handelingen 1947-1948, nr. 873a p. 11 (MVT Wet op de Bedrijfsorganisatie).
- 23 P.J. Oud, 1958.
- 24 Daarnaast had de Duitse bezetter aan het begin van de oorlog een organisatie van het bedrijfsleven opgericht die was ingedeeld naar sectoren – de reeds genoemde organisatie Woltersom – waarin overheid en het bedrijfsleven nauw samenwerkten en waarin alleen werkgevers en overheidsfunctionarissen waren opgenomen. Sommige takken van die organisatie, zoals die voor de voedselvoorziening, bleven ook geruime tijd na de oorlog actief en gingen soms vrij vloeiend over in de schappen van de PBO. Voor het ontstaan van de PBO als concrete vormgeving van de ordeningsgedachten uit het interbellum, lijkt het voorbeeld van de organisatie Woltersom niet onbelangrijk te zijn geweest.
- 25 Zie overigens over de verhouding SER-CPB hoofdstuk 4, paragraaf 4.
- 26 Elementen zijn: het vertegenwoordigen van maatschappelijke belangen bij de overheid, zodat deze weet wat in de maatschappij leeft, en het vertalen van collectieve afspraken naar bijvoorbeeld de afzonderlijke bonden of van afspraken met de centrale overheid naar lokale uitvoerders.





# 4

## *De jaren zestig en zeventig: advisering wordt planning*

---

De jaren zestig en zeventig (hier de periode 1959-1977) vormen de periode waarin de meeste nieuwe adviescolleges worden ingesteld.<sup>1</sup> Hun aantal stijgt nu heel snel naar meer dan 300 medio jaren zeventig. Dit hoofdstuk laat eerst de veranderingen in de tijd zien, die de achtergrond vormen van de opkomst van adviescolleges. Vervolgens wordt ingegaan op de parlementaire discussie over adviesorganen, waarna een beeld wordt gegeven van de veranderingen in het landschap van adviesorganen. Tot slot komt de verandering in de functie van advisering aan de orde die het gevolg is van de opkomst van veelomvattende planningstelsels. Op individuele adviesorganen wordt in dit hoofdstuk minder diep ingegaan dan in de voorgaande hoofdstukken.

### **4.1 KORTE KARAKTERSCHETS VAN DE TIJD**

In deze periode treden drie belangrijke veranderingen op waarvan het zwaartepunt steeds ligt in de periode 1963-1977.<sup>2</sup>

De eerste is de steeds duidelijker reactie die kwam op de economische wederopbouwperiode. Er ontstond een behoefte aan een inhaalslag op andere, meer immateriële gebieden die waren blijven liggen. De tweede verandering is dat de verzuiling over haar hoogtepunt heen raakt en de ontzuiling inzet. De derde verandering is de bouw van planningsystemen die de plaats innemen van de verzuilde structuren.

De wederopbouw was een succes. Nederland heeft in 1960 inmiddels 12 miljoen inwoners, onder wie repatrianten uit Indonesië en nieuwe groepen, zoals de Molukkers. Aan het eind van de periode is de bevolking gegroeid tot een kleine 14 miljoen, onder wie ook gastarbeiders uit de landen rond de Middellandse Zee. Begin jaren zestig kent Nederland een tijd van hoogconjunctuur. De Nederlanders hebben door

de inkomensgroei en vrije tijd ook veel meer geld en tijd en er wordt door de SER aangedrongen op bestedingsverruiming. Het succes van de wederopbouw leidde tegelijk tot hogere verwachtingen op een betere levensstandaard en op meer politieke aandacht voor andere onderdelen van de maatschappij dan alleen de economie. Ook op immaterieel gebied moest een grote sprong voorwaarts worden gemaakt. Het welzijn moest worden verhoogd en niet slechts de materiële welvaart. Terreinen die direct na de Tweede Wereldoorlog wel even konden wachten met nieuw beleid, zoals rechtsbescherming, sociale grondrechten en immateriële arbeidsvoorwaarden komen nu centraal te staan. Ook bij andere sectoren groeit de behoefte aan nieuwe wetgeving en bestuurlijke maatregelen. De individuele welvaart en de (sociale) mobiliteit nemen toe en de publieke voorzieningen groeien mee (meer auto's, dus ook meer wegen, meer wegenwetgeving en dus ook weer meer ambtenaren en adviseurs; en idem voor de vergroting van de toegang tot het vervolgonderwijs en verlenging van de leerplicht, die leiden tot meer vervolgopleidingen, onderwijswetgeving en onderwijsinstellingen).

Verhoging van het welzijn, geluk, werd een nieuw doel, ook voor de politiek. Dit streven vond plaats tegen de achtergrond van de al genoemde aanhoudend hoge economische groei, en daarnaast van zaken als: de ontdekking van de gasbel, technologische veranderingen (de ontdekking van de pil), de relatieve verjonging van de bevolking door de snelle groei van het aantal jong-adolescenten (geboortegolf van 1946), internationale ontspanning, dekolonisatie en de hoge verwachting bij vooral jongeren van een hernieuwde en dynamische Amerikaanse politiek. Deze werd gesymboliseerd door de komst van de charismatische president Kennedy en zijn generatiegenoten. De inhaalslag bestond uit een verbreding van de focus van de politiek naar onder andere milieuvraagstukken, de strijd voor gelijke rechten (vrouwenbeweging en racismebestrijding in de Verenigde Staten), voor sociale rechten en voor consumentenrechten en de bevordering van 'het algehele welzijn' in plaats van louter economische welvaart, waarbij veel werd verwacht van de inzet van de sociale wetenschappen als middel om dat welzijn naderbij te brengen. De noodzaak om problemen op te lossen werd dringend geacht door de vrees voor een verdere bevolkingsgroei tot circa 20 miljoen Nederlanders in het jaar 2000, die midden jaren zestig door demografen werd voorspeld. Van de nieuwe naoorlogse generatie als drager van een nieuw politiek en cultureel elan werd veel verwacht. Het leven stond lange tijd in het teken van een behoefte aan algehele menselijke ontplooiing en verhoging van het opleidingspeil van de bevolking.

In de tweede helft van deze periode ontstaan allerlei vormen van maatschappelijke onrust waar het bestuur aanvankelijk geen antwoord op heeft. Demonstraties tegen

de oorlog in Vietnam, hevige studentenprotesten in Frankrijk, en in Nederland de provobeweging, ‘tegencultuur’ en rellen rond het koninklijke huwelijk in 1966, zijn slechts enkele manifestaties van onvrede. Na verloop van tijd, tegen 1970 worden ‘repressieve tolerantie’, inspraak en dergelijke ontdekt. Deze beweging heeft het stelsel van adviesorganen vooral beïnvloed door invoering en uitbreiding van inspraakprocedures en de oprichting van talloze subcommissies met geëngageerde deskundigen uit de samenleving. Het planningsysteem wordt wel bekritiseerd vanwege zijn technocratische karakter, maar breidt zich toch verder uit; de overheid, maar dan in aangepaste vorm, blijkt toch als ‘redder’ te moeten optreden (zie hierna).

De tweede verandering betreft de verzuiling. De verzuiling verborg altijd een spanning in zich die door de toename van organisatie en leiding van de zuilen steeds meer aan het licht kwam. De formule was altijd ‘centraal maar met behoud van vrijheid’.<sup>3</sup> De centralisatie was gegroeid, maar de (groeps)vrijheden waren dat minder. Bovendien namen, naarmate de economie groeide, ook de overheidsinkomsten toe. De overheid was vanaf het midden van de jaren vijftig eerst mondjesmaat, maar later steeds ruimer maatschappelijke verbanden gaan subsidiëren. Daarbij ging ze ook steeds meer subsidie-eisen stellen, onder meer wat betreft interconfessionele samenwerking tussen de instellingen, schaalvergroting en fusie. Zo gingen verzuilde instellingen op in brede organisaties waar ze soms hun individuele identiteit verloren. Er trad dus ook een ontzuiling op. Die ontzuiling werd versterkt doordat maatschappelijk initiatief in deze tijd minder van bovenaf en meer van onderen opkomt. Het verzuilde verenigingswezen komt nu onder druk te staan door de opkomst van spontane bewegingen en actiegroepen. Een steeds groter deel van de bevolking hoeft van zichzelf ook niet meer elke zondag naar de kerk of ’s avonds naar de vereniging. Bovendien neemt de sociale controle op het gedrag die de verzuiling zo kenmerkte in deze tijd af. Ook buiten de kerken kon men bijvoorbeeld aan het geloof doen; de dan opkomende oecumenische samenwerking tussen de kerken bevordert bovendien een vervaging van de eigen identiteit.

De instituties – kerken en verenigingen – moesten ook meer worden ‘gedemocrateerd’. Democratie verwees als begrip in de jaren veertig en vijftig vooral naar het constitutionele parlementaire stelsel. In deze tijd werd het echter meer opgevat als een proces van democratisering, dat zich niet beperkte tot de staat, maar dat alle instellingen betrof. De politieke leiding liep in dat proces soms voorop, zoals bij het beleid om verenigingen en stichtingen opener te maken, te democratiseren en om inspraak te bevorderen. De mensen moesten leren om meer gebruik te maken van hun individuele en groepsrechten, bijvoorbeeld consumentenrechten en/of een recht op gratis rechtshulp.<sup>4</sup> In beide gevallen moest de houding van het volk veranderen en



moesten de mensen mondiger en kritischer worden en leren het bedrijfsleven (multinationals) en het gezag te wantrouwen. Vergroting van toegankelijkheid voltrekt zich over een breed front, bijvoorbeeld ook wat betreft de verspreiding van cultuur onder de bevolking door subsidiëring van kunstinstellingen en kunstuitingen. De ontzuiling strekt zich ook uit tot de ‘rode familie’, zoals de PVDA en aanverwante organisaties werden aangeduid. Na een eerste periode van politieke vervlakking bij de PVDA, treden overigens in het ‘linkse kamp’ processen van (re)politisering op, met bewondering voor het anarchistisch socialisme, voor de grote sprong voorwaarts van Mao Tse Tung, het Cuba van Castro en het communistische arbeiderszelfbestuur in Joegoslavië.

Terwijl de ontzuiling voortgaat en democratisering van onderop wordt bevorderd, gaat de beweging van vergroting van organisatie van de maatschappij een nieuwe fase in. Niet de toppen van de zuilen, maar de overheidsdepartementen krijgen nu de centrale rol toebedeeld. Andere begrippen worden nu gemeengoed. In plaats van organisatie en efficiency komen begrippen als beleid en planningstructuren meer op de voorgrond te staan. Beleid was lange tijd een begrip dat stond voor zoiets als bedachtzaamheid en bekend was van uitdrukkingen als met beleid te werk gaan. In deze tijd wordt het een zelfstandig verschijnsel. Het heeft ook een eigen vorm: de nota. Industrialisatienota's en ruimtelijke ordeningsnota's over het westen des lands waren er al in de jaren vijftig, maar nu verspreidde de notapraktijk zich ook naar andere terreinen, zoals het onderwijsbeleid en het maatschappelijk werk. Aanvankelijk was een nota niet veel meer dan een wat ruim uitgevallen voorstadium voor het maken van een memorie van toelichting bij een wetsontwerp, maar op den duur werden het steeds meer eigenstandige producten die in de plaats konden komen van wetten. De regering treedt ook naar buiten met nota's en organiseert er inspraak omheen (*Beleid en Maatschappij* 1977). De verzelfstandiging van beleid was ook zichtbaar in het feit dat beleid zelf ook weer kan worden gepland. Bovendien heeft beleid fases, zoals beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De universiteiten creëren ook nieuwe vakken, ‘kundes’, voor de deelgebieden van beleid, zoals arbeidsvoorwaardenbeleid, cultuurbeleid, personeelsbeleid enz. Daarmee kon men beleidsmedewerker, een nieuw soort beroep, worden. Bij beleid ging het anders dan veelal bij wetgeving niet om structurering en ordening van verhoudingen, maar om planning van wat de overheid gaat doen en veranderen in de samenleving. Bij planning en beleid lag de nadruk op actie vanuit de overheid richting maatschappij, die door planning in beweging moest worden gebracht. Als men een raket naar de maan kon sturen, dan moesten de politiek en de maatschappij toch ook in staat zijn om complexe en langdurige sociale problemen onder de knie te krijgen door sociale planning. De Verenigde Staten bood daarvan zelf een voorbeeld door de afkondiging van een *War on poverty* en het con-

cept van *The great society* waarin veel van de maatschappelijke problemen goeddeels oplosbaar leken.

De overheid beschikte ook over meer gereedschap om de beleidsvoorbereiding efficiënter te maken, zoals het Amerikaanse PPBS, *Planning Programming and Budgeting System*. Het is een systeem van (1) het stellen van het doel, (2) de bepaling van het middel om het doel te bereiken en (3) ten slotte het overgaan tot actie. Op basis van vergelijking van alternatieve middelen konden deskundigen aangeven welk middel met de meeste kans op succes kon bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel in de kortste tijd. Met grootschalig overzichtsonderzoek (*survey*) en het meten van de sociale indicatoren kon men het probleem preciezer afbakenen en de focus scherper richten. Voorts kon men zo beter zien wat wel en niet door het beleid beïnvloedbaar was. De nationale staat is in deze gedachtegang het middelpunt van de wereld, hij kan alles overzien. Maar die overheid kan het niet alleen. Ze moet wel worden voorzien van de beste informatie, en de professoren moesten haar nu meer gaan ondersteunen om de doelen te bereiken. De knapste koppen van het land moesten de nationale overheid meer gaan assisteren.

Door die benadering werden adviesorganen nu deel van een systeem van planning, waarmee vaak niet meer dan de voorbereiding van het beleid wordt bedoeld. De nadruk ligt op het doen, maar daarvoor moest eerst worden nagedacht en die taak komt toe aan de externe adviesorganen die de mensen in het land ook in staat moeten stellen om mee te denken. De adviesorganen moeten informatie aanleveren voor en meedenken met de planners en zo nodig alternatieve strategieën helpen ontwikkelen. Daarnaast moeten ze helpen om mensen bewust te maken van de grote maatschappelijke vraagstukken; voor zover ze al niet geëngageerd waren. Maar terwijl adviesorganen moesten bijdragen aan bewustwording (bijvoorbeeld van ontwikkelingssamenwerking) ondervonden ze tegelijk ook de druk van onderop, omdat de groepen die ze geacht worden te vertegenwoordigen nu meer uiteenvallen en de leden ervan mondiger worden. Die individuele leden en anderen wilden inspreken bij de planning. Het verenigingswezen waarop de zuilen waren gebaseerd raakte in verval. Bovendien werd de macht van de politieke en maatschappelijke elite steeds meer gewantrouwd, zeker toen duidelijk werd dat slechts een kleine groep (de '200 van Mertens') veel dubbelfuncties had; in de adviesorganen, media, de bankenwereld en de overheid gaat het soms om dezelfde personen. De dubbelfunctie, die vroeger in adviesorganen als normaal gold en zelfs als een voordeel vanwege de relaties, wordt nu gezien als probleem, vanwege het gevaar van functievermenging en verlies van onafhankelijkheid van de adviseurs.

Nu de adviesorganen meer een deel worden van de top van de planningstructuren in plaats van de top van de verzuilde structuren, komt primair het accent te liggen op hun ambt van deskundige. Vooral hoogleraren worden nu geroepen om de overheid in haar beleidsvoorbereiding bij te staan. De professoren zitten belangrijke commissies voor, zoals de commissie-Enschedé die onderzoek deed naar de gezagsproblemen in Amsterdam (Telegraafreellen uit 1966) en de commissie-Muntendam (1971) naar het bevolkingsvraagstuk, en de staatscommissie-Cals-Donner voor een nieuwe Grondwet (1972). Hoogleraren hadden altijd al die nevenfunctie van dienstbaarheid aan het algemeen belang, maar het ging in de regel om technische werken; nu ging het om vraagstukken van maatschappelijke vormgeving. De hoogleraren werden op hun maatschappelijke nevenfunctie aangesproken door de overheid (vgl. Aaron 1977). Universitaire deskundigheid en een hoog opleidingsniveau, maar nu ook vooral op het gebied van planning strekten tot voordeel om in een adviescollege te worden benoemd.

De adviescolleges ondervinden in deze tijd druk van twee kanten, enerzijds door de planningstructuren van bovenaf en anderzijds van allerlei spontane vormen van betrokkenheid bij het beleid vanuit de bevolking. Daarnaast raken de adviesraden steeds meer verkokerd. Van Delden concludeert op basis van een netwerkanalyse van de samenstelling van de adviesraden eind jaren zeventig dat de ordening van adviesorganen in sterke mate wordt bepaald door de indeling van de overheid in departementen; ze zijn dus departementaal verkokerd (Van Delden 1981).

#### 4.2 PARLEMENTAIRE DEBAT OVER ADVIESORGANEN

In de parlementaire periode 1969-1972 vindt opnieuw een algemeen debat plaats over adviesorganen. Het Kamerlid Koning (de latere voorzitter van de Algemene Rekenkamer) vraagt dan bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken naar de handhaving van het grondwetsartikel. Hij constateert dat veel colleges buiten de wet om worden ingesteld. Tevens verzoekt hij om een overzicht van vaste colleges van advies en bijstand, die zijn ingesteld sedert de bovengenoemde lijst uit 1956-1957, die in antwoord op de vragen van Romme was opgesteld. Voorts verzoekt hij aan te geven welke adviesorganen wel en niet bij of krachtens de wet zijn ingesteld. In een brief van 20 mei 1970 informeert minister-president De Jong de Kamer.<sup>5</sup> Hij voegt er een lijst aan toe, met vermelding van commissies en hun wijze van instelling.

In de Eerste Kamer vindt een jaar later ook een discussie plaats over het commissie-  
wezen. Het Eerste Kamerlid Schwartz van D'66 vraagt naar het beleid van de rege-

ring op het gebied van het commissiewezen en stelt daarover een aantal vragen, zoals wie de taak van de commissie vaststelt, in hoeverre er sprake is van politieke benoemingen in adviesraden, of wel eens de voor- en nadelen van paritaire samenstelling zijn nagegaan, wat bekend is van cumulatie van functies in handen van de leden van adviescommissies, of interim-rapporten van commissies niet eerder openbaar kunnen worden gemaakt, en wat de invloed is van de adviezen van commissies. Hij vraagt minister-president Biesheuvel om een nota over het commissiewezen, waarin op al die aspecten wordt ingegaan.<sup>6</sup> Het is de eerste keer dat gevraagd wordt om een beleid ten aanzien van adviesorganen. In 1922 richtten leden van het parlement zich nog slechts op ordening en een juridische structuur door bepalingen over de instelling van adviesorganen op te nemen in de Grondwet, maar nu moesten er ook onderzoek en beleid komen naar het concrete beleid ten aanzien van adviesorganen en naar hun activiteiten na hun instelling.

Minister-president Biesheuvel antwoordt dat een nota niet nodig is en dat de kwestie ook mondeling kan worden beantwoord; hij blijkt zich ook goed te hebben laten voorlichten over deze zaak (adviesorganen vormen dan nog een onderwerp dat valt onder de minister-president, nu valt die zaak onder de minister van Binnenlandse Zaken). Hij verwijst naar het overzicht van minister-president De Jong van mei 1970. Ook hecht hij als oud-voorzitter van de commissie Openheid en Openbaarheid (1968) sterk aan het belang van openbaarheid van adviezen (vanwege die commissie had Barend Biesheuvel ook wel de bijnaam van 'OpenBarend'). De adviesraden moeten wel zelf bepalen of ze de regering willen vragen om hun adviezen wel of niet openbaar te maken. Voorts merkt hij op dat politieke kleur niet zo belangrijk is, want "leden worden in de eerste plaats gekozen op grond van hun deskundigheid". "Representatie van de verschillende politieke stromingen in ons land is een goed gebruik en is dringender bij adviesraden met een algemene taak, dan bij die met een strikt technische taak", zo stelt hij.

Ook verschillende andere aspecten van adviesraden komen in deze periode in het parlement aan de orde. Zo is er de klacht over de dominantie van Holland en de 'achterstelling' van de overige provincies (Noord-Brabant) bij de samenstelling. Voorts wordt gewezen op het onoverzichtelijke geheel van adviescommissies bij Onderwijs en Wetenschappen.<sup>7</sup> Ten slotte is er de oude klacht over het niet bij of krachtens de wet instellen van commissies. Nu wordt echter niet (weer) de klacht gehoord dat adviesorganen met het parlement (oppositie) samenspannen tegen de regering. Wel dat ze ondemocratisch zijn samengesteld en meer open moeten staan voor inspraak van bijvoorbeeld bewegingen en actiegroepen.

In september 1975 vraagt het Kamerlid Terlouw van D'66 bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Algemene Zaken om een lijst van betaalde adviesfuncties. Hij en andere Kamerleden hadden de indruk dat het kabinet-Den Uyl (1973-1977) steeds meer 'politieke' adviseurs ad hoc benoemden om aldus net als in Frankrijk en België eigen politieke kabinetten te vormen en om de eigen ambtelijke bureaucratie te omzeilen. Uit het antwoord van minister-president Den Uyl blijkt dat het om nogal wat personen – vrijwel louter mannen – gaat, die voor hun werk soms ook het salaris van een topambtenaar ontvangen. Het gaat om een enkele vakbondsbestuurder en verder vooral om hoogleraren onder wie Van Doorn, Hulsman, Halberstadt, De Wolff, Peper en vele anderen.<sup>8</sup>

Kenmerkend voor het parlementaire debat in de jaren zeventig zijn de volgende punten. Ten eerste is er het aloude thema dat adviesraden de regering te machtig zouden maken (alleen in de jaren vijftig speelt dat thema minder, maar in de andere jaren is het telkens aanwezig). De woorden zijn nu anders. Het gaat nu over de vijfde macht en 'het gat tussen politiek en maatschappij' (wat nu de kloof heet), waar de adviesorganen te weinig aan doen. Adviesorganen zouden naast de 'vierde macht' (de ambtenaren, vgl. Crinice Le Roy 1976) een vijfde macht vormen, die samen met die vierde macht de macht van de regering tegenover het parlement te veel zou versterken. Ook zouden zij een "krans van autonome instellingen [vormen], die ten onrechte een buffer vormt tussen de overheid en de mensen en actiegroepen die willen inspreken."<sup>9</sup> Weer anderen spreken van een ijzeren ring.<sup>10</sup> "Als de SER unaniem is en de regering is het met hem eens, staat het parlement buitenspel", zo wordt veel gezegd.

Voorts wordt het representatievraagstuk breder aan de orde gesteld, zowel naar kring als naar methode. Het gaat nu om een veel breder spectrum van te representeren actoren, variërend van consumenten tot aan actiegroepen en bij beleid betrokken uitvoerende instellingen. Zo worden adviescommissies vooral nuttig geacht als ze voorzien in de behoefte aan inspraak en als ze een schakel zijn tussen overheid en gesubsidieerde instellingen ('het veld'). Dit komt tot uiting bij de Academische Raad tussen overheid en universiteiten in en bij de Centrale Raad voor de Volksgezondheid tussen overheid en zorginstellingen. Ook wat betreft de methode wordt verzoekt om verbreding van representatie door het meer gebruiken van het instrument van enquêtes en hearings.

Een derde terugkerende vraag is die naar de hoofdtaak van adviesorganen. Gaat het om overleg, advies of inspraak? De Raad voor Veterinaire Aangelegenheden is volgens de installatierede bijvoorbeeld een inspraakcentrum, dat ook anderen dan de directe bedrijfsgenoten bij het beleid moet betrekken, maar in hoeverre is het, zo vragen Kamerleden, ook een adviesorgaan?<sup>11</sup> Verder gaven ook afzonderlijke adviesraden aanleiding tot vragen.

Ten aanzien van de SER bestond de vrees dat hij zijn vleugels te ver zou uitslaan en vanuit zijn sociaal-economische taakstelling ook bijvoorbeeld het milieubeleid en onderwijsbeleid zou gaan omvatten. Milieubeleid is geen sociaal-economisch vraagstuk, zo wordt gesteld. Een centrale raad voor het gehele milieubeleidsterrein met milieudeskundigen wordt gevraagd, naar het model van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB 1966).<sup>12</sup>

De Raad voor de Cultuur werd met grote regelmaat als te bureaucratisch bestempeld. Hij werd vergeleken met een “Hunebed (...) en stenen bruidsbed van overheids- en kunstbureaucratie”.<sup>13</sup>

Een Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, waarvan de instelling in 1971 was aangekondigd, bleek vooral te worden gezien als adviesinstelling voor het wetenschapbeleid. Zo wordt gevraagd naar de gevolgen voor de RAWB<sup>14</sup>, en voor de (talrijke) departementale planninginstellingen; moest die raad niet los van de uitvoerende macht worden gepositioneerd? Ook werd gevraagd naar de relatie tussen de WRR en het parlement<sup>15</sup> en de verhouding tot de wetenschappelijk bureaus van de overheid.<sup>16</sup> Zie voor de verdere discussie omtrent de instelling van de WRR hoofdstuk 6.

### 4.3 HET LANDSCHAP IN VOGELVLUCHT

Het beeld van het landschap is veel diffuser dan dat van de jaren 1918-1940 of 1940-1958, de tijdvakken van het vorige hoofdstuk. De lijst van 20 mei 1970 is informatief, soms ook door wat er niet in staat. Van feitelijke samenstelling, taak en functioneren, wist men weinig. In hoeverre er in de commissies ook ambtenaren zaten was onduidelijk, en of de vergaderingen en rapporten openbaar waren was de regering ook niet precies bekend. Colleges werden nog steeds zelden bij of krachtens wet ingesteld. Ook krijgt men de indruk dat bij veel colleges de datum van instelling niet meer te achterhalen was. Dat er vaak geen officiële installatie is geweest is niet verbazingwekkend, maar zonder instellingsbesluit is het voor de Kamer wel moeilijk te achterhalen wat de bedoelingen waren op het moment van instelling. Verder bleken verschillende commissies te zijn opgegaan in de SER, die nu ook een Raad voor de Arbeidsmarkt heeft en een emigratiecommissie. De SER kende veel commissies en raden; hij lijkt zich (inderdaad, zie hiervoor) te ontwikkelen als de raad voor de hele ‘economische sector’, niet alleen sociale en economische zaken, maar ook milieu, gezondheidszorg en onderwijs. De Radioraad die door de opkomst van de televisie uit de tijd raakte ging op in de nieuwe Omroepraad. Er lijkt verder in deze tijd sprake van een kleine explosie van commissies en vergaderingen en vergaderuren. Sommige





Het eerste pand dat de WRR betrok in 1972 op Plein 1813 nr. 2 in Den Haag

raden zijn klein met slechts twee leden, enkele andere daarentegen heel groot met talrijke commissies, zoals de Onderwijsraad en de Academische Raad.

Tussen 1956 en 1972 heeft een snelle groei van aantal en soorten adviesraden plaatsgevonden. In 1956 waren het er officieel tussen de vijftig en honderd. Volgens de lijst van minister-president De Jong waren het er in 1970 circa 200, en volgens de tellingen van de WRR uit 1975 waarschijnlijk toen al tegen de 350. Binnen twintig jaar was het aantal dus op zijn minst verdubbeld en mogelijk meer dan verdrievoudigd. Ook de diversiteit nam toe: naast adviescolleges zijn er nu 'inspraakorganen' en 'stuurgroepen'. De groei van het aantal adviesorganen liep parallel met die van de stafbureaus binnen de departementen (voor algemeen beleid, voor informatievoorziening, voor onderzoek, voor beleidsanalyse en beleidsontwikkeling<sup>17</sup>). Aan het eind van de behandelde periode wordt de commissie voor de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) over kernenergie, onder leiding van oud-minister De

Brauw ingesteld, die een soort platform is voor de discussie ‘met de maatschappij’ en die elementen van een advies-, inspraak- en onderzoekscommissie in zich verenigt. Het is de eerste en tot nu toe enige keer dat met zo’n vorm wordt geëxperimenteerd.<sup>18</sup>

Vooraf van het midden van de jaren zestig trad een aanmerkelijke versnelling op in de groei van adviesraden. De achterliggende factoren waren heel divers. Twee zijn er in paragraaf 4.1 al genoemd.

De eerste was het geloof in planning en maakbaarheid, en het aanvankelijke grote enthousiasme waarmee dat gepaard ging. Een goed voorbeeld leveren grote gemeentelijke diensten zoals Gemeentewerken in Rotterdam, die grootse plannen maakte voor een sterke uitbreiding van de havens tot in Zeeland toe, of in Amsterdam met zijn plannen voor de Bijlmer, Schiphol en de havens. Ook bij de tegenhanger op nationaal niveau was het geloof in de maakbaarheid groot, getuige de plannen voor bijvoorbeeld een nieuwe Markerwaard, wegeaanleg en Deltawerken.

De andere reeds genoemde factor is de uitbreiding van het aantal beleidsterreinen en bestuursinstrumenten. Zo zijn er raden bijgekomen voor de nieuwe beleidsterreinen vanaf begin jaren zestig, zoals ruimtelijke ordening, ontwikkelingssamenwerking, milieuhygiëne en wetenschapsbeleid. Te denken valt aan de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, waarvan prins Claus lid was, de Raad inzake de luchtverontreiniging en de reeds genoemde Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB).

Nog niet vermelde factoren die bijdroegen aan het ontstaan van meer adviesraden waren de volgende:

- De groei van het aantal vertegenwoordigers van de gedrags- of maatschappijwetenschappen bij de departementen (economen, sociaal-psychologen, en sociologen) (vgl. Bemelmans-Vidéc 1984). Als generalisten bevolkten ze het CPB en de stafafdelingen en vormden ze een nieuw middenkader. Ze kregen onverwachte steun uit de ambtelijk top van de departementen. Thoenes ziet in die uitbreiding van stafafdelingen en wetenschappelijk geschoolde ambtenaren een illustratie van de opkomst van een ‘professionarissen’ of ‘functionarissen elite’ (Thoenes 1962). Uit hun opdracht volgt dat ze zelf ook onderzoek en advies gaan vragen aan adviesorganen – en als die er nog niet zijn, moeten ze er komen – aan universiteiten en para-universitaire of TNO-instituten.
- De competitie tussen beleidsterreinen. Beleid houdt zich niet aan de grenzen van de departementen, en het leek erop dat de departementen wilden voorkomen dat hun beleid ging vallen onder het beleid en de adviesraden van



andere departementen. Dat was zichtbaar bij de gezondheidszorg die blijkbaar geen onderdeel wilde worden van het alomvattende welzijnsbeleid en een eigen structuurnota Gezondheidszorg publiceerde met ideeën voor een eigen structuurwet, dit alles om te voorkomen dat men onder de Knelpuntennota (welzijnsbeleid) en de Kaderwet voor het Welzijnsbeleid zou vallen. Zo ook het milieubeleid dat zich met een eigen adviesraad wil onderscheiden van het ruimtelijke beleid, alsook het landbouwbeleid dat zich wil onderscheiden van het economisch beleid én van onderwijsbeleid (de Universiteit van Wageningen viel – en valt – onder landbouw). Bij Landbouw ontstaan naast het Landbouwschap, de Raad voor Veterinaire Aangelegenheden, commissies voor landinrichting, voor de verbetering van het landbouwbedrijf en onderzoekscommissies waarin ‘Wageningen’, landbouworganisaties en ambtenaren samenwerken.

- De uitbreiding van de overheidssubsidies en daarmee van het aantal gesubsidieerde instellingen, een ontwikkeling die vroeg om systemen van interinstitutionele samenwerking tussen de door het rijk gesubsidieerde instituten en de centrale overheid (bijv. bij het onderwijs, de zorg en de vervoerssectoren). De gesprekspartners zijn de koepelorganisaties van ziekenhuizen, en onderwijsinstellingen, zoals de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg, en de verschillende vervoersraden. Advisering en overleg (en soms bestuur) zijn daar amper te onderscheiden.
- De politisering van het buitenlands en defensiebeleid. Het buitenlands beleid werd meer onderwerp van parlementair en buitenparlementair debat en van politisering en demonstraties (vgl. de Vietnam-oorlog en de kwestie Zuid-Afrika) en ook daar begonnen adviesraden te ontstaan (waarschijnlijk mede ter kanalisering van de onrust), zoals een Adviesraad inzake vraagstukken van ontwapening en bewustmaking van de ontwikkelingsproblematiek. Voor het defensiebeleid gold hetzelfde: ook hier werden meer commissies en stuurgroepen ingesteld om de maatschappelijke aspecten van de krijgsmacht te behandelen. Dit gebeurde mede in reactie op de roep om democratisering van de krijgsmacht, onder meer afkomstig van de Vereniging voor Dienstplichtige Militairen.
- Het doelgroepenbeleid (met voor elke doelgroep een eigen inspraakraad). Het doelgroepenbeleid is typerend voor het beleid van het jonge departement van Cultuur Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM). Dat departement dat midden jaren zestig ontstaat uit het nog zeer recente departement van Maatschappelijk Werk (1952) wordt het coördinerend departement van het welzijnsbeleid en de spil van de onderraad van de ministerraad voor het welzijnsbeleid (1971). Vooral dit nieuwe departement kan in deze tijden van economische

hoogconjunctuur zijn vleugels wijd uitslaan. Er ontstaan afzonderlijke commissies voor de zogeheten achtergestelde of doelgroepen (binnenschippers, Ambonezen, Surinamers, woonwagenbewoners, werkende jongeren en buitenlandse werknemers, de voorlopers van de etnische minderheden als doelgroep) en voor de verschillende werksoorten, zoals maatschappelijk werk, vormingswerk en opbouwwerk.

Tot slot: veel veranderingen hadden niet kunnen plaatsvinden als niet ook in de politiek en de ambtenarij de omstandigheden daarvoor geleidelijk rijp waren geworden. In deze periode werd daarnaast ook de weg voor modernisering vrijgemaakt. Binnen de ambtelijke top werd gesproken over de noodzaak van verandering van ambtelijke structuren.<sup>19</sup> De behoefte aan modernisering bracht in de jaren zestig een groep topambtenaren bij elkaar onder voorzitterschap van de SG van Algemene Zaken. Ze vormden met elkaar de zogeheten staatkundige kring, een voorloper van het latere overleg van secretarissen-generaal, en richtten zich op vragen van meer leiding, planning en coördinatie. Sinds 1945 was het thema van structuurverandering van de overheidsorganisatie in feite blijven liggen.<sup>20</sup>

Dat zo'n kring van ambtenaren zich kon vormen was ook een breuk met de jaren vijftig: ambtenaren werden in die tijd vooral gezien als uitvoerders/bureaucraten, en het denken over veranderingen in de sfeer van de uitvoerende macht was volgens de gangbare opvattingen in de jaren vijftig een taak van de politici en niet van ambtenaren. De staatkundige kring ging daar in feite tegen in en sprak wel over die zaken die aan de politiek waren voorbehouden. Ze zochten vooral naar een versterking van de inhoudelijke rol van de politieke bestuurders en de invoering van het denken in termen van doelen en middelen en strategieën, zoals in het bedrijfsleven toen ook gebruikelijk was. Het streven naar meer politiek-bestuurlijke coördinatie sloot ook aan op het ontstaan van regeerakkoorden in de jaren zestig. De strategie en centrale leiding moesten worden versterkt en moesten vooral komen van een kernkabinet en de minister-president (zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk).

Evenals in de voorgaande periodes bestonden ook in deze periode naast de 'overheidsadviesorganen' private raden. Zo ook op het gebied van welzijn. Te denken valt met name aan: de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, de Gezinsraad en de vele koepelinstellingen voor allerlei soorten werk die dit gebied rijk was. De oud-SG van het ministerie van CRM Hendriks constateerde achteraf dat de overheid bij subsidiëring van instellingen op dit gebied wel eens te ver ging en het maar al te gemakkelijk en overzichtelijk vond om van 90 procent subsidie uit eigen beweging over te gaan naar 100 procent, waarmee andere subsidiënten en leden om zo te zeggen overbodig werden gemaakt. Het maakte de instellingen later overigens nodeloos

kwetsbaar toen de overheid moest gaan bezuinigen na een periode met hoge overheidsuitgaven, belastingen en premies, en steeds grotere tekorten op de begroting.<sup>21</sup>

#### 4.4 PLANNING, WELZIJN EN ADVISERING

Het is belangrijk om bij planning en welzijn stil te staan, omdat het een voorbeeld is van een manier van denken die in deze periode steeds meer het denken over adviesorganen gaat beïnvloeden. De adviesorganen worden enerzijds meer instrument van de overheidsstrategie, anderzijds moeten ze meer waarborg bieden voor inbreng van deskundigheid en visies uit de samenleving op de ontwikkeling van de maatschappij. Het is een dubbele taak die het functioneren van de adviesorganen onder druk zet. De spanning is het grootst bij de omvattende planning en de welzijnsplanning. De integrale en welzijnsplanning waren de laatste loten aan de stam van planningfamilies die na de Tweede Wereldoorlog waren ontstaan. Zij kunnen beschouwd worden als de vervolmaking en aanvulling van de reeds bestaande planningpraktijken en instituties. Hieronder worden eerst de economische en de ruimtelijke planning die er al eerder waren, aan de orde gesteld.

##### *Economische planning*

Het eerste institutionele gebied van planning dat in de jaren vijftig tot ontwikkeling kwam was dat van de economie. Het gaat hier in feite om een set van economische instrumenten en instituties om de ontwikkeling van de economie te kunnen 'begeleiden'.<sup>22</sup> Meermalen is beschreven hoe de grondslag van de kwantitatieve methode van het Centraal Planbureau werd gelegd door J. Tinbergen, die een theorie in de vorm van een objectieve meetlat had ontwikkeld voor het beoordelen van effecten van maatregelen die door verschillende politieke zuilen werden voorgesteld; het voorstel dat het hoogst scoorde was kort gezegd het beste. Tinbergen had zijn theorie, waarvoor hij later de Nobelprijs zou ontvangen, overigens al in 1936 toen hij nog bij het CBS werkte voor het eerst ontvouwd, in een preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Op basis ervan was hij ook in de jaren dertig al tot het voorstel gekomen om de gulden te devalueren.<sup>23</sup>

Op grond van in de oorlog gegroeide overtuigingen over een nieuwe opzet van de economische politiek kwam in 1945 het CPB tot stand. Aanvankelijk was er een strijd tussen de 'moderne wetenschappelijk economen' (o.l.v. Tinbergen) die het meer zochten in wiskundige modelbouw en de 'plansocialisten', waarvan Ed. van Cleeff en minister H(ein) Vos van Handel en Nijverheid vertegenwoordigers waren. In een

preadvies uit 1947 over maatschappelijke planning voor de economie zette Van Cleeff zijn standpunt uiteen en schetste hij hoe, naast een conjuncturele planning, juist in de moderne tijd een planning nodig zou zijn voor de wijziging van de economische structuur en daarmee van de structuur van de historisch gegroeide maatschappelijke verhoudingen (Van Cleeff 1947). Zijns inziens moest er een toporganisatie komen voor de planning en leiding van de economie, waarbij de macht zou liggen bij de SER, de raad voor Economische Aangelegenheden en het CPB. De minister van Economische Zaken zou in dit geheel de centrale coördinator en “opperste leider” (ibid: 23) worden van het sociaal-economisch beleid. Het leek toen al een achterhoedegevecht omdat Tinbergen de strijd om de toekomst van het CPB aan het winnen was met zijn econometrische methode en economische modelbouw. Deze thematiek komt terug bij de voorgeschiedenis van de WRR in hoofdstuk 6: moet de WRR modellen gaan bouwen of aan integrale planning gaan doen?

Begin jaren vijftig verschenen de eerste economische modellen die lange tijd de economische politiek hebben ‘begeleid’. Het CPB verwierf zijn positie binnen het complex van instellingen voor sociaal en economisch beleid, na een afspraak over een taakverdeling waarbij de opstelling van de Nationale Rekeningen berustte bij het CBS en het maken van prognosticerende economische modellen bij het CPB (het CPB richtte zich meer op de toekomst, het CBS inventariseerde meer ‘het verleden’; vgl. Van den Boogaard 2000). De directeur van het CPB werd kroonlid van de SER. Naast het CPB kreeg de minister van Economische Zaken een eigen stafdirectie Algemene Economische Politiek (AEP) voor de wetenschappelijke ambtelijke ondersteuning. De ‘omvattende’ planning, die ook besloten lag in de naam van een Centraal Planbureau, was er dus niet gekomen.

### *Ruimtelijke planning*

Ook de rijksdienst voor het Nationale Plan werd, anders dan de naam kan doen vermoeden, niet het bureau voor integrale planning. Deze dienst dateerde uit de Tweede Wereldoorlog. Ze ontwikkelde zich al vrij snel tot een bureau ten dienste van de begeleiding van de ruimtelijke ordening. Behalve planningtaken kreeg zij ook inspectietaken. Ze richtte zich op goedkeuring van regionale streekplannen en de opstelling van nota’s en rapporten over onder meer (gelijkmatiger) spreiding van de bevolking over het westen des lands (ongeveer wat we nu Randstad noemen). De dienst functioneerde op basis van een voorlopig besluit uit 1945, in afwachting van een aangekondigde nieuwe wet. Die wet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, trad in 1965 in werking en bevatte een uitgebreid planningsstelsel en bindende bestuursinstrumenten (bestemmingsplan e.a.). Het institutionele bouwwerk bestond naast een eind jaren

vijftig ingestelde onderraad van de ministerraad voor ruimtelijke ordening (RRO) uit de RPC, de Rijksplanologische Commissie bestaande uit topambtenaren (de tegenhanger van de Centraal Economische Commissie voor het economisch beleid), en de Rijksplanologisch Dienst, voor de beleidsvoorbereiding en -ondersteuning (deels vergelijkbaar met het CPB). Voorts werd naar aanleiding van een motie-Van Vliet (KVP) uit 1962 een Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) ingesteld. Deze was opgezet naar analogie van de SER (alleen met een veel ruimer repertoire van vertegenwoordigde organisaties), inclusief de openbaarheid van rapporten én vergaderingen. De openbare vergaderingen vonden plaats in het SER-gebouw. De RARO werd door de Tweede Kamer gezien als noodzakelijk maatschappelijk tegenwicht tegen de overmacht van de overheid op dit terrein van planning. Bij de RARO werd het Centraal Punt Inspraak (CPI) bij de ruimtelijke planning ingesteld.

### *Integrale planning*

In de jaren zestig ontstonden plannen om het overheidsbeleid meer te baseren op een toekomstgerichte totaalstrategie. Daarbij herleefde de discussie over integrale planning van kort na de Tweede Wereldoorlog, maar er waren wel duidelijke verschillen. Het object van de planning betrof in de jaren zestig veel meer het maatschappelijk welzijn dan de economie; de economische en de ruimtelijke planning leken nu ondergeschikt aan de integrale maatschappelijke planning. Ook de methode was anders dan bijvoorbeeld de technocratische planning van de econometristen en ingenieurs uit de jaren dertig en veertig die de Zuiderzee wilden droogleggen of Deltawerken wilden uitvoeren, havens wilden aanleggen en vliegvelden bouwen. De maakbaarheid van de integrale (en welzijns)planning is meer sociaal-technocratisch: wel maakbaarheid, maar dan meer in sociaal-wetenschappelijke zin op basis van inzichten in de werking van sociale mechanismen en het ontstaan van spanningen tussen ontwikkelingen in de systemen van bijvoorbeeld onderwijs, gezin en arbeid, die tijdig moeten worden gesignaleerd en moeten worden voorkomen. De nadruk werd gelegd op preventie van problemen en het voorkomen dat sectoren en groepen zouden achterlopen bij de algemene ontwikkeling en vooruitgang (sommigen spreken van een soort sociale werktuigbouwkunde als benaderingswijze van problemen; vgl. Mertens 2007). De wetenschappelijke disciplines werden aangesproken op hun vermogens om inzichten aan te dragen over maatschappelijke verandering (*planning of change*) en maatschappelijke integratie. Zij moesten ook voorspellingen kunnen doen, waarbij het vooral ging om macro-economie, sociale psychologie, sociale geografie, criminologie, en sociologie (geschiedenis en rechten ontbreken in het lijstje, als niet voldoende modern wetenschappelijk).

De opkomst van de moderne sociale technocratie tegenover de klassieke technocra-

tie uit de jaren dertig en veertig lijkt net zo'n overgang als bij de organisatiekunde plaatsvond van het taylorisme van de jaren dertig – de Nederlandse planning van de Zuiderzeewerken past hier in die traditie – naar de *human relations* benadering van de decennia na de Tweede Wereldoorlog (zie hierover hoofdstuk 6).

### *Welzijnsplanning gevraagd*

Echter, voor een integrale planning die zo sterk gericht is op welzijnsbevordering is naast de economische planning en de ruimtelijke planning ook nog een welzijnsplanning nodig. Het departement van Maatschappelijk Werk was inmiddels veranderd in een departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, maar in wezen was het niet veel meer dan een apparaat om het particulier initiatief te subsidiëren en de nieuwe Algemene Bijstandswet uit te voeren. Dit alles was nog geen planning voor welzijn. Maar wat is welzijn?

#### *Het nieuwe begrip welzijn*

Welzijn werd gezien als de juistere vertaling van het Engelse welfare (want het Britse woord welfare had meer te maken met maatschappelijk werk onder de lagere klassen). Het begrip welzijn komt landelijk voor het eerst voor in een regeringsverklaring van het kabinet Cals-Vondeling in 1965. Ook in het arbeidsvoorwaarden-overleg komt de term nu naar voren bij de immateriële – welzijn – doelen, zoals medezeggenschap en herverdeling van inkomens (vgl. Bottenburg 1995). Het kabinet Den Uyl neemt het in 1974 als centraal begrip en kern van zijn politieke programma. Dan ook gaat dit begrip, dat dan gelijkgesteld wordt met de ontplooiing van de mens, zichzelf om zo te zeggen 'ontplooiën' en haar vleugels wijd uitslaan. Maar wat voor samenleving wordt dat dan? Welfare state, als populaire aanduiding, werd in de jaren vijftig vaak vertaald met welvaartsstaat, maar zou beter welzijnsstaat moeten luiden. Welzijnsstaat klinkt echter niet en het begrip verzorgingsstaat komt dan uiteindelijk als meer passend ervaren uit de bus. Het geeft gezien de sociale voorzieningen die het ook omvat en het voorzien in de zin van vooruitzien (voorzienigheid) en planning dat ermee geassocieerd wordt (vgl. het Franse begrip l'état providence) beter weer wat voor soort samenleving het representeert. Het woord verzorgingsstaat zelf komt overigens pas echt goed in zwang als het gaat over de 'crisis in de verzorgingsstaat'; maar in nota's is het al eerder een centraal begrip. Het begrip welzijn verbreedde zich zo steeds meer in verschillende richtingen, bijvoorbeeld als ontplooiing of als geluk, om ook langzaam te veranderen in een instrument ten dienste van maatschappelijke veranderingen.<sup>24</sup> A.J.M. van Tienen, hoofd van de stafafdeling voor >>

>> onderzoek en planning van het ministerie van CRM en de eerste directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, definieert collectieve welzijnsplanning als “een zeer gecompliceerd en interdependent geheel, dat als totaliteit als het ware dient te worden benaderd vanuit één regie, ten einde een toestand van optimale voldoening te bereiken”.<sup>25</sup>

Hoewel de welzijnsplanning ontbrak, waren er wel genoeg voornemens om daar wat aan te doen. Zo had de privaatrechtelijke Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (NRMW) (een soort parlement van lokale welzijnsorganisaties en hun koepels) een ‘structureel perspectief’ ontworpen voor de sociale dienstverlening, waardoor die rationeler, professioneler en doelmatiger zou worden. Het ging om een totaalsysteem van taakverdeling en coördinatie bij de vaststelling en uitvoering van welzijnsbeleid voor het gehele land. Het omvatte onder andere zorg, sport en sociaal-culturele voorzieningen. Deze nota uit 1970 is een fraai voorbeeld van structuurbouw.<sup>26</sup> Het departement van CRM, de voorloper van het huidige departement van VWS, was toen ook bezig met dergelijke initiatieven. De belangrijkste was de zogeheten Knelpuntennota aangaande de harmonisatie van het welzijnsbeleid, die werd opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer.<sup>27</sup> Het doel was om het hele veld van het welzijnswerk – en dat bestreek ongeveer de gehele publieke dienstverlening met uitzondering van de nutsvoorzieningen – in één geharmoniseerd stelsel te brengen.

Een ander typerend voorbeeld van omvattende planning is een in die tijd bekend NRMW-rapport *Sociale Planning. Een instrument van welzijnsbeleid* uit 1966. De raad wijst op de noodzaak om de maatschappij in al haar sociale aspecten beter te laten aansluiten op de eisen van de moderne tijd. Voor zijn definitie van planning verwijst het rapport naar planning als systematische beleidsvoorbereiding. Met instemming wordt de oud-directeur van het CPB, F. L. Polak, aangehaald die planning omschrijft als “de systematische opstelling, op grond van wetenschappelijk bewerkte gegevens, van een constructief en gecoördineerd program van actie voor het door een competente instantie te voeren toekomstig beleid” (NRMW 1966: 21). Ook wordt Dror geciteerd, die planning definieert als “the process of preparing a set of decisions for action in the future, directed at achieving goals by optimal means” (ibid.). De sociale planning moet ook culturele en economische aspecten omvatten. Een systeem wordt voorgesteld van planning voor de staat als geheel, zowel een *top down* model als een *bottom up* model. Het sociale terrein in enge zin, de sociale dienstverlening, valt eronder; maar ook de gehele industriepolitiek, ruimtelijke politiek en de planning van Verkeer en Waterstaat. Aan de top van het geheel van planning-, advies- en overleginstanties staat een instantie voor de coördinatie van de planningsarbeid (ibid.: 78). Deze gedachten worden later verder uitgewerkt door de commissie-Godefroy

die op de achtergrond een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het SCP en de WRR. Om de planning mogelijk te maken is volgens de NRMW een systeem van onderzoek nodig dat alle sociale aspecten van de samenleving omvat, en dat jaarlijks wordt bijgehouden (vgl. sociale indicatoren en de latere taak van het SCP dat in 1973 zou worden ingesteld).

### *De voorstellen om de kloof tussen planning en bestuursrecht te dichten*

Als de welzijnsplanning er zou zijn, bleef er nog een groot bestuursrechtelijk probleem over. Het denken over planning was vooral het werk van economen en sociale wetenschappers. Bij de ruimtelijke ordening was er een doorvertaling naar bestuursinstrumenten (planologische kernbeslissing, bestemmingsplan, structuurplan), maar voor de andere terreinen ontbrak deze. Op dit probleem stortte zich P. de Haan, hoogleraar agrarisch recht te Wageningen en later hoogleraar bestuursrecht aan de Vrije Universiteit. Hij zocht manieren om het gat tussen bestuursrecht en planning te dichten en dat voor de volle breedte van de centrale overheid. Wat De Haan wilde is eigenlijk een mammoetoperatie. Voor de WRR legde hij in een notitie de contouren ervan uiteen.<sup>28</sup> Hij tekende een systeem van planning uit voor alle hoofdgebieden van overheidsbeleid. In elke sector moest een structuur komen bestaande uit drie componenten:

- 1 wetgeving van de planning;
- 2 planning van de wetgeving; en
- 3 wetgeving en planning (nota's) als twee gelijkwaardige instrumenten van bestuur.

Volgens De Haan was zo'n systeem in grote lijnen al aanwezig, alleen ontbrak de perfectionering. Soms waren er alleen beleidsplannen, maar geen uitvoeringsplannen; op een ander terrein alleen uitvoeringsplannen, maar geen beleidsplannen. Er waren kortom nog veel gaten die moesten worden gedicht. Bij de welzijnsplanning lagen de grootste problemen: veel meer dan doordachte subsidieverstrekking was dat niet en het was nooit gelukt om al die subsidieregelingen onder te brengen in een kaderwet, al leek het kabinet op dat terrein vorderingen te maken met een nieuwe Kaderwet Specifiek Welzijn.<sup>29</sup> De Haan daagde vooral de welzijnsplanners uit om na te denken over een vertaling van welzijnsbeleid in bestuursinstrumenten. Van de zijde van het welzijnsbeleid kwamen ook reacties op de plannen van De Haan, met name van A.J.M. van Tienen, directeur van het SCP en vertegenwoordiger bij uitstek van de welzijnsplanning in aanbouw. Op de aan het thema staatsrecht en planning (met op de achtergrond de plannen van De Haan) gewijde Staatsrechtconferentie van 1978 noemde hij de uitbouw naar het recht zoals De Haan veel te ambitieus, maar hij



tekende tegelijk een zo mogelijk nog omvattender systeem van planning uit. Hij zette uiteen hoe vooral bij welzijn alle planning van het stedelijke via het regionale tot het landelijke niveau met elkaar samenhangen, met als slotsom “dat een totale fusering van alle nationale planningsorganen ongewenst is, ook het streven naar één nationaal plan” (iets dat De Haan had voorgesteld). “Maar”, zo vervolgde Van Tienen, “wel zou de regering aan een minister de taak van planningbewaking op kunnen dragen; best geschikt is de minister-president” (Van Tienen 1978: 47). Alle regionale en facetplanning zou op die manier op één centraal punt op elkaar moeten worden afgestemd; dus niet één centrale coördinatie, maar een soort afstemming onder leiding van de minister-president als *primus inter pares*.

Op de genoemde conferentie presenteerde De Haan ook een systeem van planning en wetgeving als keuzevraagstuk: wanneer moet de regering de planning inschakelen, wanneer de wetgeving, wanneer beide tegelijk, enzovoort? De WRR zou daarbij de regering moeten adviseren wanneer het moment was aangebroken om van het ene instrument naar het andere over te schakelen. Van Tienen vond dat toch te ver gaan en wees in een reactie dit ‘versnellingsbakmodel’ af.

De plannen van De Haan en de tekening van Van Tienen over de planning pasten in een rationaliseringsoffensief dat de overheid in het begin van de jaren zeventig beheerste en dat sterk was beïnvloed door de opkomst van het eerdergenoemde PPBS, in het kader waarvan in 1971 de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) was opgericht.<sup>30</sup> Deze commissie van het DG Rijksbegroting van het ministerie van Financiën had drie taken, te weten (a) analyseren van doelstellingen en kosten en baten van departementaal beleid, (b) rationaliseren en standaardiseren van de beleidsvorming, en (c) doorlichten (evalueren) van bestaand beleid. Toen in 1972 de WRR werd opgericht was de COBA al druk bezig met het propageren van haar activiteiten (zie hierover verder de hoofdstukken 6 en 7). Door Van Tienen en De Haan was voor de minister-president en de WRR de rol toegedacht van de ‘oppermeesters van de planning’.<sup>31</sup>

De adviesraden werden in deze conceptie van planning een vanzelfsprekend deel van een omvattend systeem van besturing. De externe adviseurs werden om zo te zeggen als functionarissen min of meer gelijkgeschakeld aan de ambtelijke beleidsvoorbereiding. Alleen bestond de externe beleidsvoorbereiding uit deskundigen en vertegenwoordigers van dé maatschappij – soms ook letterlijk zoals er een vakbondsvertegenwoordiger moest zitten in de raad van commissarissen van grote BV’s (structuurvennootschap), moesten er in advies- en toezichtcommissies een of meer leden zijn die de maatschappij konden vertegenwoordigen in die colleges.

De adviesraden hadden ook deels andere functies dan de intern ambtelijke beleidsadviseurs. De externe organen mochten zich losmaken van de politieke druk van alledag en waren in een betere positie om nieuwe ontwikkelingen te signaleren en om *feedback* vanuit de maatschappij te organiseren, engagement te kanaliseren, onrust weg te nemen en draagvlak te creëren.

Minder stringent zijn deze ideeën verwerkt in rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst die in 1979 werd ingesteld (commissie-Vonhoff) en waarvan de eerdergenoemde P. de Haan en de bekende bestuurskundige J. Kooiman lid waren. Deze commissie plaatst de adviesraden op het grensvlak van de overheid als het ‘besturend systeem’ en de samenleving als het te ‘besturen systeem’. In hun benadering hebben adviescommissies een belangrijke (*feedback*) rol in de communicatie tussen overheid en maatschappelijke omgeving. In een van de commissies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, te weten de commissie-Van der Ploeg, die het adviesorganenbestand onderzocht, leidden de uitgangspunten van de commissie-Vonhoff tot de hypothese vooraf dat het aantal adviesorganen moest worden gereduceerd tot één centrale raad per hoofdbeleidsgebied en dat advisering voortaan gericht moest zijn op hoofdlijnen van beleid en niet op specifieke (juridische) maatregelen. Dus advisering is pas echt advisering als het over hoofdlijnen van beleid gaat.

Terwijl zo aan de ene kant werd doorgedacht over nieuwe beleidsstructuren, werd aan de andere kant verder gedacht langs een andere, bestuursrechtelijk lijn, namelijk hoe in het beleid belanghebbenden meer stem konden krijgen.<sup>32</sup> Het bij de RARO opgerichte Centraal Punt Inspraak (CPI) kon een model voor andere terreinen waar inspraak moest worden geregeld, zijn.

Enerzijds werden de adviesraden *top down* opgevat als instrumenten van de staat, vanuit het door Kreukels bekritiseerde piramidemodel van planning (Kreukels 1980). Anderzijds werden de adviesraden voorgesteld als kanalen tussen burgers en als waarborg tegen de overheid. Voorts was hun functie om de overheid vanuit de wetenschap te voeden met informatie en om de overheid tot actie te stimuleren en draagvlak te organiseren. Ten slotte werden ze, bijvoorbeeld in de Kaderwet Specifiek Welzijn, gezien als coördinatiepunten in een systeem van harmonisatie van beleidsvoorbereiding en wetgeving op lokaal, regionaal en landelijk niveau, een heel ruim veld van zeer verschillende voorzieningen bestrijkend.<sup>33</sup>

## 4.5 TOT SLOT

De jaren zeventig zijn de periode waarin de adviesraden vrijwel alle soorten adviesfuncties werden toebedacht die elders niet vervuld konden worden.

Door de planning- en coördinatieambities werden de adviesorganen in de jaren zeventig – althans op papier – overvraagd. Dat is ook zichtbaar in het werk van de WRR over adviesraden, dat laat zien hoe ze uitgroeien tot hele ‘commissiekathedralen’.

Over de hele linie lopen ook de vergadertijden op.

Misschien is de periode van het kabinet-Den Uyl achteraf gezien wel het tijdvak waarin geleidelijk duidelijk werd dat de bouw van planningstructuren voor de toekomst en de groei van adviesorganen hun verzadigingspunt bereikt hadden. Het kabinet-Den Uyl kwam wellicht te laat in de tijd met al haar plannen, mede door het uitbreken van de energiecrisis in het jaar van zijn aantreden (1973). De beoogde intensivering van de planning liep tegen haar grenzen aan. Er kwam nog wel een Wet op de Investeringsregeling (WIR) en een Wet op de Ondernemingsraden (WOR), maar waar de planningambities het hoogst waren, te weten bij het ‘constructieve onderwijsbeleid’ liepen de zaken al stroever en waren de weerstanden groter.<sup>34</sup>

## NOTEN

- 1 In 1958 loopt de wederopbouwperiode af en komt er een eind aan de periode van de rooms-rode coalities. Het jaar 1977 is typerend, omdat in dat jaar ook een breuk optreedt in de economie en de keynesiaanse conjunctuurbeheersing. Het is ook het jaar dat het 'hervormingskabinet'-Den Uyl valt.
- 2 Sommige van de genoemde ontwikkelingen hebben hun zwaartepunt in het begin van deze periode (bijv. spontaan geloof in planning en snelle groei van autobezit en mobiliteit), andere meer aan het slot zoals het bouwen van omvattende planningstructuren.
- 3 Zelf doen voor de groepen en de zuilen wel te verstaan; het geïndividualiseerde zelf doen (vgl. de 'doe-het-zelf-winkels') is een andere zaak.
- 4 Vgl. Corstens 2007.
- 5 TK 1969-1970, 10300 Bijlage II.
- 6 EK 1971-1972 Handelingen, 254.
- 7 TK 1969-1970 Handelingen, 759.
- 8 Brief minister-president Den Uyl van 22 maart 1976, ter kennisneming gezonden aan de bibliotheek van de Tweede Kamer.
- 9 TK 1969-1970 Handelingen 760.
- 10 Vgl. Van den Berg en Molleman (1977).
- 11 TK 1969-1970 Handelingen, 688.
- 12 TK 1970-1971 Handelingen, 1296.
- 13 TK 1969-1970 Handelingen, 1463, 1473.
- 14 TK 1971-1972 Handelingen, 1294.
- 15 TK 1971-1972 Handelingen, 374.
- 16 TK 1971-1972 Handelingen, 375.
- 17 Directie Overheidsorganisatie en Automatisering (OA) 21 mei 1974, Bijlage bij Dir. OA Nr. 5366/2771.
- 18 De in 1998 overleden socioloog Jan Karel Gevers, die in verschillende externe commissies zat en die later voorzitter werd van het bestuur van de Universiteit van Amsterdam, vond het altijd een van de interessantste experimenten op het terrein van adviesraden en was altijd verbaasd dat dat hele experiment waarvan vooraf zoveel werd verwacht achteraf nooit formeel is geëvalueerd door parlement of de regering.
- 19 Een groot deel van het maatschappelijk debat ging over (culturele) verandering van maatschappelijke of andere structuren; vergelijk de huidige nadruk op (natuurlijke) processen en selectiemechanismen.
- 20 In het Nationaal Archief is er wel een map over de staatkundige kring waaruit blijkt wie deelnamen (o.m. W. Duk, D. v. Duyne, D.v.d Ende, W. Drees, H. v. Maarseveen (auteur van *De Heerschappij van de ministerraad*, 1969), plv. thesaurier-generaal mr. A. Rinnooy Kan). Verslagen ontbreken echter. Na de Tweede Wereldoorlog gold overigens een 'taboe' op dit soort groepsvorming van topambtenaren, wat te maken had met de omstreden rol van het college van sc's in wo ii. De deelnemers waren lang niet alle sc, maar ook raadviseur, directeur van staatsdiensten enzovoort.
- 21 G. Hendriks in: W.A. Beck en A.Tj. de Jong (1990), *Lessen voor sociale vernieuwing; is er nog toekomst voor welzijn?*, 's-Gravenhage, VUGA uitgeverij.

- 22 Passenier 1994.
- 23 Adrienne van den Boogaard 2000.
- 24 Vgl. J.A.A. van Doorn (1990), 'De penibele historie van het welzijnsbeleid', bijdrage geschreven voor het project welzijnsbeleid van de WRR. Vgl. *Beleid en Maatschappij* (1990).
- 25 A.J.M. van Tienen, Inleiding: Welzijn en welzijnsbeleid: in Van Tienen (1970): 17. Ook aangehaald in Van Doorn (1990).
- 26 NRMW Structureel Perspectief (1970).
- 27 Knelpuntennota/harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving, Rapport van de Beraadsgroep; Tweede Kamer 1973-1974, 12968, nr.2. Vgl. ook A. Peper (1972) *Vorming van welzijnsbeleid* (lid van de Beraadsgroep).
- 28 P. de Haan, Th. Drupsteen en R. Fernhout (1978), werken het systeem later uit in hun boek *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*.
- 29 De Kaderwet Specifiek Welzijn (TK 1978-1979, 14493). De wet is wel aangenomen, maar is niet gevolgd door een invoeringsbesluit. De ideeën waarop de Kaderwet was gebaseerd, leefden in brede kring. Vgl. o.a. de Knelpuntennota welzijnsbeleid en het proefschrift van A. Peper.
- 30 De invoering en de beperkingen van systeemanalyse en van PPBS worden helder beschreven in *Defence Politics* van Arnold Kanter (1979). Hij merkt op dat de regering Kennedy mede aan de macht was gekomen vanwege de bewering dat de regering Eisenhower de nationale defensie verkeerd had aangepakt. Gesteld werd dat Eisenhower een willekeurig plafond had bepaald voor de defensie-uitgaven in plaats van uitsluitend te kijken naar hun defensieve bijdrage. Deze benadering leidde, zo beweerden de Democraten, onvermijdelijk tot een nadruk op kernwapens, die weliswaar krachtig en relatief goedkoop waren, maar ook akelig om te gebruiken. Kennedy stelde hiertegenover de *Flexible Response* strategie, die was opgezet rond stappen van geweldsescalatie en aldus het accent legde bij conventionele wapens.
- 31 In zijn interview wijst Geelhoed op het geloof in maakbaarheid en omvattende sturing dat aan bovengenoemde denkbeelden ten grondslag ligt. Maar hij wijst ook op het geheel ontbreken van Europa en van het Europese economisch recht (dat nationale planning op die manier niet toestaat).
- 32 Vgl. uit die tijd: J.M. Kan 1967.
- 33 Terzijde: op het moment van wetgeving in een Kaderwet Specifiek Welzijn is het werkveld aanmerkelijk verkleind, omdat de Wet Gezondheidsvoorzieningen eerder gereed is en ook andere voorzieningen uitzonderingsposities verkrijgen. Van de coördinerende ambities uit de Knelpuntennota blijft zo weinig over en de Kaderwet wordt door het parlement nog wel aangenomen, maar het uitvoeringsbesluit is nooit ingediend. De door minister Brinkman ingevoerde Welzijnswet uit begin jaren tachtig kwam ervoor in de plaats en recent de Wet Maatschappelijk Ondersteuning/WMO. Dit veld laat in zeer korte tijd een overgang zien van centralisatie/ coördinatie/democratisering naar decentralisatie en verzakelijking van dienstverlening.
- 34 Het programma van het kabinet was de spreiding van macht, kennis en inkomen. In het kader van de spreiding van kennis brengt minister Van Kemenade (1975) de nota 'Contouren van een toekomstig onderwijsbestel' uit, waarin ook de instelling van een Onderwijs Planbureau wordt aangekondigd naar analogie van en tegenhanger van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Terzijde: de instellingswet van een onderwijsplanbureau is weliswaar tot stand gekomen (wet van 25 maart 1978), maar ze is nooit gerealiseerd en het besluit is weer bij KB van 19 december 1985 ingetrokken (vgl. voor het parlementaire debat over het Onderwijsplanbureau, TK Handelingen 1975-1976, 13470, nr. 5). Onderwijs blijft kampioen adviesraden.





# 5

## *De jaren tachtig en negentig: Monopolie adviesraden doorbroken*

---

Stond de vorige periode vanaf het midden van de jaren zestig in het teken van bouw van planningstructuren die voor de adviesorganen het vacuüm vulden dat door de ontzuiling ontstond, de periode van eind jaren zeventig tot eind jaren negentig staat in het teken van marktwerking, versterking van het politieke primaat en vermindering van de bureaucratie. Er traden in de jaren tachtig en negentig tal van veranderingen op in de context waarin adviesorganen functioneren. Groeide het aantal vaste adviesorganen midden jaren zeventig tot meer dan 300, nu vond door de Kaderwet adviesorganen die in 1997 in werking trad, een grootschalige sanering plaats. De SER en de WRR bleven daarbuiten.<sup>1</sup> Uiteindelijk bleven er in eerste instantie circa 15 strategische adviesraden over.

In dit hoofdstuk wordt eerst een kort overzicht gegeven van de algemene veranderingen die van belang zijn voor de ontwikkelingen bij de adviesorganen (par. 5.1). Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 het advieslandschap bekeken, vanwege het grote aantal adviesorganen in vogelvlucht. Er wordt afgesloten met een nabeschouwing (5.3).

### **5.1 KORTE KARAKTERSCHETS VAN DE TIJD**

#### *Periode 1977-1982*

In deze periode, waarin de bevolking oploopt tot rond de 14 miljoen inwoners, is sprake van een ernstige economische recessie. In 1980 verdrievoudigt het aantal werklozen bijvoorbeeld van 100.000 naar meer dan 300.000 en de jaren daarna gaat de groei ervan versneld door. In de bouw vindt in datzelfde jaar stagnatie plaats door de instorting van de woningmarkt, bij een hypotheekrente van rond de 12 procent.



Een toenemend aantal bedrijven doet een beroep op overheidssteun (RSV). De begrotingstekorten bedragen jaarlijks rond de 8 procent. De periode wordt in de literatuur vergeleken met de jaren dertig, toen ook een scherpe breuk plaatsvond in de economisch ontwikkeling.<sup>2</sup> Er ontbrandde een uitgebreide discussie over de verzorgingsstaat. Aangenomen werd dat door de economische recessie ook de toekomst van de verzorgingsstaat onzeker was geworden, waaraan vaak werd toegevoegd dat de verzorgingsstaat zelf mede schuldig was aan de slechte economische ontwikkeling door de hoge lasten die hij met zich meebracht. De kritiek op de verzorgingsstaat was dat de overheid als centrum ervan onoverzichtelijk was geworden, inefficiënt was en de bron was van een woud van regelingen. Door een eenzijdige nadruk op immateriële aspecten zoals welzijn en milieu, zou hij bijgedragen hebben aan een uitholling van de economische structuur en te lang hebben geaccepteerd dat ondernemers vooral door linkse politieke partijen als een soort boemannen werden afgeschilderd (vgl. WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 1980). Het verwijt was ook dat de overheid door al haar regelingen voor nieuwe groepen en met precieze interventies in het maatschappelijke verkeer, onbedoelde effecten veroorzaakte die op hun beurt vroegen om nieuwe interventies en nog preciezere regelingen, waarbij de doelgroepen van het beleid kunstmatiger werden en steeds nauwkeuriger moesten worden bepaald. De planningstructuren die een decennium ervoor waren opgezet werden aan het begin van de jaren tachtig steeds meer als probleem in plaats van als oplossing gezien.<sup>3</sup> Er verschenen in deze periode veel boeken en artikelen over de crisis en stagnatie in de verzorgingsstaat<sup>4</sup>, en over de grenzen aan de planning<sup>5</sup> en grenzen aan overheidsinterventies (de interveniërende staat).<sup>6</sup> Over de oplossing van de crisis bestond echter nog lang geen consensus. Sommigen zagen er ook de aankondiging in van een ander type maatschappij, waarin ook door automatisering nog slechts voor weinigen werk zou zijn, een *jobless society* (vgl. ook de utopie van de economie van het genoeg).

Ook vormt rond 1980 het gedrag van de burgers een vrijwel constant gespreksonderwerp. Er verschijnen onderzoeken naar grootschalige belastingfraude en misbruik van collectieve voorzieningen.<sup>7</sup> De burgers wordt ook verweten te eigenmachtig te zijn geworden en zich weinig aan te trekken van de rechtsorde. De problemen zijn niet zo ernstig als in Duitsland met organisaties als de RAF, maar ook in Nederland is sprake van radicalisering en confrontatie tussen overheid en betogers. Met name tussen krakers en politie ontstaan herhaaldelijk botsingen, onder meer bij de inhuldiging van koningin Beatrix op 30 april 1980.<sup>8</sup>

Op Europees niveau was sprake van een stagnatie en een groei van protectionistische maatregelen. In de afzonderlijke landen leidt dat tot een opleving van wat genoemd wordt 'neocorporatisme': de overheid die steeds meer zekerheid en steun zoekt bij

maatschappelijke partijen en daartoe onder andere een beroep doet op adviescolleges, bijvoorbeeld om bevoegdheden samen met de overheid uit te voeren (Keman 1985). In Nederland ontstaat ook het begin van de discussie over de ‘tripartiete arbeidsvoorziening’. De overheid heeft draagvlak nodig en dat zit in colleges als de SER; alleen wordt het bereiken van unanimiteit in de SER een steeds groter probleem. Van Doorn vergelijkt de effectiviteit van de WRR in die dagen met de traagheid van de SER (Van Doorn 1982).

### *Periode 1982-1994*

Deze periode start als het eerste kabinet van de drie kabinetten-Lubbers (1982-1994) aantreedt. Achteraf gezien zijn 1982 en de periode Lubbers cruciaal in de veranderingen in de maatschappij en de verhouding maatschappij-samenleving. In deze hele periode domineert de noodzaak tot herziening van de verzorgingsstaat het binnenlandse debat. Ook de totstandkoming van het bekende akkoord van Wassenaar (uitruil van belangen van werkgevers bij lage lonen en van werknemers op vermindering van de werktijd) maakt 1982 trouwens tot een bekend jaar. De veranderingen aan de kant van de overheid liegen er niet om. Zo staat naast bezuinigen privatisering vanaf die tijd vrijwel onafgebroken op de politieke agenda.<sup>9</sup> Het besef dat de almaar uitdijende verzorgingsstaat een probleem is, leidt tot pogingen de staat af te doen slanken. Deze pogingen zijn niet specifiek Nederlands: Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en Reagan in de VS zetten een harde toon met grootschalige privatiseringsprojecten. Nederland pakt het milder en minder ideologisch aan, maar kent toch ook een privatiserings- en verzelfstandigingsgolf. Daarnaast start een aantal andere operaties gericht op het terugdringen van het financieringstekort en het oplossen van doelmatigheidsproblemen binnen de overheid (meer markt, minder overheid). Deze operaties, de zogeheten Grote Operaties, die tot in de jaren negentig doorlopen, zijn de 2 procent-operatie (de omvang van de collectieve sector moet elk jaar met 2 procent afnemen), privatisering, deregulering (beperking van het aantal wetten en regels), een efficiencyoperatie (vergroting van samenhang en doeltreffendheid binnen de overheid), en een decentralisatieoperatie (centraal geleide overdracht van taken naar provincies en gemeenten). Bij veel van die operaties ligt de leiding in handen van de minister van Financiën.

In de jaren tachtig werd ook duidelijk dat de werkloosheid een structureel karakter had gekregen. Toen in de jaren tachtig ook het aantal WAO’ers sterk steeg, ontstonden nieuwe begrippen als ‘langdurig werkloze’, en ‘nieuwe armoede’ (vgl. Engbersen en Van der Veen, Schuyt 1987; Kroft 1988). Dat een flink deel van de werkende bevolking thuis zat en dat oneigenlijk gebruik werd gemaakt van de WAO en de VUT werd

toen in eerste instantie nog niet ervaren als een groot maatschappelijk probleem, en had vaak de stilzwijgende instemming van alle partijen. Er kon door de vervroegde uittreding van oudere werknemers van boven de vijftig jaar, ruimte worden gecreëerd voor jongeren die inmiddels langdurig werkloos waren (jongeren van de ‘verloren generatie’, zoals ze wel werden aangeduid).

Enkele jaren later, rond 1990, zijn opnieuw enkele belangrijke verschuivingen opgetreden. De opmerkelijkste verandering voltrok zich ongetwijfeld buiten de Nederlandse landsgrenzen, waar gebeurtenissen plaatsvonden die nog maar enkele jaren daarvoor voor onmogelijk werden gehouden. Zo viel tegen het eind van de jaren tachtig het voormalige Oostblok uiteen. Aan het begin van de jaren tachtig werd het Oostblok nog als zo’n grote bedreiging gezien dat het Westen werd opgeroepen om zich extra te bewapenen met kruisraketten en neutronengranaten. De val van de Berlijnse Muur in 1989 staat symbool voor het uiteenvallen van het Oostblok, waarmee een eind kwam aan de Koude Oorlog en de scheiding in Europa vanaf 1945. Het experiment van het reëel bestaande socialisme gold definitief als mislukt.

De tweede verandering betrof het binnenlandse probleem van de verzorgingsstaat, dat structurele vormen begon aan te nemen. Rond 1989 werd steeds duidelijker dat grote delen van de beroepsbevolking niet deelnamen aan het arbeidsproces. Het ging hierbij niet slechts om vrouwen van wie de arbeidsparticipatie traditioneel in Nederland erg laag lag, maar ook om de groei van het aantal WAO’ers. Wellicht het belangrijkste echter was de ver achterblijvende arbeidsparticipatie van de etnische minderheden. In de jaren tachtig is het duidelijk geworden dat de gastarbeiders niet zouden teruggaan naar hun land van herkomst. Bovendien groeit hun aantal veel sneller dan verwacht door de gezinshereniging. Voorts werd duidelijk dat ze op allerlei niveaus slecht integreerden in de Nederlandse samenleving. Arbeid is in Nederland in de 20<sup>ste</sup> eeuw steeds een belangrijk mechanisme geweest dat bijdraagt aan integratie. Het feit dat allochtonen daaraan onvoldoende deelnamen was ook een reden om het systeem van toegang tot arbeid drastisch te herzien. In dat kader verschenen adviezen voor een andere aanpak van de arbeidsvoorziening, en voor de tot dan toe gevolgde benadering van sociaal-culturele doelgroepen van de etnische minderheden. Het moest minder gaan om het gebruikelijke polderen door het bevorderen van overleg tussen overheid en maatschappelijk midden van vertegenwoordigers van etnische minderheden. Allochtonen moesten via aanvullende opleidingen en verlaging van het minimumloon een betere toegang tot banen krijgen in het bedrijfsleven en de overheid. Verschillende WRR-rapporten speelden in dit debat een rol, met name *Allochtonenbeleid* (1989) en *Werkend perspectief* (1990) dat in feite de basisfilosofie bevat van veel WRR-rapporten uit die tijd (‘van werkloosheidsvraagstuk naar vraagstuk van arbeidsparticipatie’).

De derde verandering betreft de agenda van privatisering en liberalisering en van invoering van de marktlogica binnen de overheid. In eerste instantie ging het hierbij vooral om het terugdringen van de collectieve sector, iets later speelden ook het streven naar efficiëntere taakuitvoering en verplichtingen uit Europese regelgeving een rol. De doelstelling van kwantitatieve afslanking van de overheid leidde ook tot een inhoudelijke discussie over wat de kerntaken zijn van de staat.<sup>10</sup> Mede daarom werd er gezocht naar alternatieve vormen van afstoting van taken die niet volledige privatisering zijn, zoals het oprichten van zelfstandige bestuursorganen (zbo's, zoals de Informatiebeheergroep). Ook marktachtige methodes bij de uitvoering van sommige overheidstaken werden nu ingevoerd, waarbij de interne overheidsorganisatie meer werd benaderd als een soort markt met transacties tussen de principaal (politiek) en agent (de uitvoerende adviesinstanties). Een trefwoord bij al die veranderingen is het door de OECD bevorderde 'New Public management' dat mede staat voor een boedelscheiding tussen uitvoering van beleid enerzijds (door agentschappen en zbo's) en het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid door de politieke leiding anderzijds.<sup>11</sup> Andere trefwoorden in de sfeer van verhoging van de efficiëntie van de overheidsorganisatie zijn het baten-lastenstelsel, bevordering van competitie tussen diensten, *benchmarks*, transparantie, evaluatieonderzoek, *audits* en *visities*.

### Periode 1994-2000

Vanaf 1995 lijkt, vooral ook door internationale omstandigheden, sprake van een aanhoudende hoogconjunctuur en is de begroting ongeveer in evenwicht. De *Dutch disease* en de stagflatie van begin jaren tachtig lijken vergeten, als de Nederlandse economie floreert en het Poldermodel dat eerst gelijkstond aan stroperigheid in het buitenland wordt bewonderd als een *Dutch miracle*.<sup>12</sup> In het algemeen is in het beleid in de gehele periode sprake van een verschuiving van aanbodeconomische naar vraageconomische uitgangspunten waar te nemen: waar het budgetmechanisme, centrale beleidsbepaling en sturing op input tot begin jaren tachtig centraal staan, worden *empowerment* van burgers, sturing op output en vraaggestuurde instrumenten (bijv. invoering zorgbudget) steeds meer de dominante kenmerken van het beleid. De buitenlandse voorbeelden spreken tot de verbeelding. Vooral de OECD is een centrale plaats waar veel nationale ervaringen met hervormingen worden uitgewisseld. Zij heeft bovendien verschillende *surveys* gemaakt van managementhervormingen en licht daarmee regeringen ook voor over hervormingen elders. Ondanks verschil in context ziet men in veel OECD-landen dezelfde soort ontwikkelingen. Wat in Nederland gebeurt, is dus niet uniek. Belangrijke factoren achter de overeenkomsten lijken te zijn: het ontstaan van internationale markten (bijvoorbeeld telecommunicatie en elektriciteit); Europese regelgeving en beleidsconcurrentie;

internationale verspreiding van moderne – vooral Amerikaanse – managementliteratuur; de rol van de OECD als agendasetter; coördinator en pleitbezorger voor nieuwe systemen van publieke dienstverlening en sturing en *governance*.

Het eerste kabinet Kok (1994-1998) maakte marktwerking, dat al een decennium lang in de aandacht had gestaan, tot speerpunt van beleid, met als belangrijk moment het van kracht worden van de Mededingingswet van minister Wijers per 1 januari 1998. Hiermee wordt beoogd een einde te maken aan ‘Nederland kartelland’, prijsafspraken en afspraken over marktverdeling. Het systeem wordt ook afgedwongen door het Europees mededingingsrecht dat een steeds belangrijker kader wordt voor de inrichting van het Nederlandse beleid. Overigens blijkt de Nederlandse wetgever niet altijd even goed op de hoogte van de verplichtingen die volgen uit het Europees recht (vgl. het Securitel arrest<sup>13</sup>). Met de marktwerking komen bovendien de marktmeesters en de toezichthouders (zoals NMa en Opta, en later de Autoriteit Financiële Markten en de Zorgautoriteit). Daarnaast wordt extra geïnvesteerd in inspecties en overige toezichthouders (bijvoorbeeld Telecom, enzovoort), waar volledige marktwerking niet zonder meer mogelijk is. Het aantal toezichthouders lijkt ongeveer even hard te groeien als het aantal adviesorganen in de jaren zeventig.<sup>14</sup>

Rond 2000, als het tweede kabinet Kok het einde van zijn zittingsperiode nadert, is inmiddels vanaf 1982 een groot deel van het socialezekerheidsstelsel herzien, de uitvoering van de reïntegratie geprivatiseerd, de arbeidsvoorziening verzelfstandigd, open-einderegelingen beëindigd, kaderwetgeving en ordeningsregels ingevoerd. Voorts is het aantal prikkels voor bedrijven vergroot om zelf te zorgen dat niet te veel werknemers uitstromen in de Ziektewet (Wet Poortwachter) en via die weg in de WAO. De uitvoering van de sociale verzekeringen wordt nu in handen gelegd van het UWV en is niet meer in handen van vakbonden en werkgevers.<sup>15</sup> Bovendien worden vut-regelingen ingetrokken om te voorkomen dat werknemers vervroegd uittreden. Aan het einde van de periode begint de groei van het aantal WAO'ers te stagneren.

Op Europees en buitenlands politiek gebied gaat het eind jaren negentig om de Europese Unie en de aanstaande invoering van één Europese munt. Tevens ontstaan dan plannen om de EU uit te breiden met landen van het voormalige Oostblok. Bovendien heeft Nederland te maken met de nasleep van de Nederlandse deelname aan VN-vredesmissies, zoals die in Srebrenica die in 1995 desastreus eindigt. De internationale ontwikkelingen elders in de wereld zijn ook dichterbij gekomen door de globalisering.

Op technologisch gebied zijn de veranderingen spectaculair, zoals de verdere ontdekking van het DNA, die mede mogelijk wordt gemaakt door computerisering.

Vooral ook de introductie van de personal computer eind jaren tachtig brengt grote veranderingen teweeg in de wereld van arbeid, onderzoek en vrije tijd (zie Box *Kennisintensivering*). Veel burgers hebben immers de beschikking over meer bronnen van informatie en kennis dan voorheen. Dat geldt ook voor de overheid, immers ook die kan beschikken over meer en internationale bronnen door de ontwikkelingen op ICT-gebied; informatie en advies zijn soms direct te verkrijgen via internet.<sup>16</sup> De centrale overheid is zelf een van de grootste beheerders van data over Nederland die soms wel en soms niet kosteloos te verkrijgen zijn. Internet voegt kortom een nieuwe dimensie toe aan de samenleving, die steeds kennisintensiever is geworden.

Tegen 2000 telt Nederland rond de 16 miljoen inwoners; het kent een snelle bevolkingsgroei vooral door de toename van asielzoekers en de gezinshereniging. Er zijn dan veel deeltijdbanen gecreëerd en veel meer vrouwen werken dan voorheen. Er is over het algemeen een politiek klimaat met weinig ideologische tegenstellingen, zeker ook waar het de noodzakelijke veranderingen bij de overheid betreft.

### 5.1.1 Bestuurlijke en institutionele veranderingen

Diverse veranderingen zijn hiervoor al aangestipt. Voor het overige wordt volstaan met een aanduiding van drie veranderingen, die de discussie over adviesorganen direct raken: de boedelscheiding tussen beleid en uitvoering, het herstel van het politieke primaat, en terugtred van de klassieke bureaucratie als gevolg van de gecombineerde invloed van kennisintensivering, invoering van marktwerking binnen de publieke sector en versterking van de positie van de burger ten opzichte van de overheid.

#### **Boedelscheiding**

In de loop van de periode treedt er een aanvulling op het programma van bevordering van marktwerking. Het motto van het kabinet-Lubbers II (1986-1990) was nog ‘meer markt, minder overheid’, maar na 1990 als het CDA met de PvdA in plaats van met de VVD regeert, wordt het accent verschoven naar ‘meer markt, andere overheid’. De verandering zit erin dat de overheid en de organisatie ervan zelf in het middelpunt van de aandacht komen te staan. Vanwege de recessie rond 1990 moet er bezuinigd worden. Eind 1990 start het kabinet-Lubbers III de Grote Efficiency Operatie (GEO). In dit kader verschijnt het rapport *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst* van de gezamenlijke secretarissen-generaal (SGO), waarin het op afstand zetten, dat al vanaf 1982 gaande was, wordt geplaatst in het licht van een flexibele(r) en slagvaardige(r) rijksdienst. Aandacht voor verschijnselen als kerntaken komt hier voor het eerst aan de orde. In de loop van de jaren negentig onder de kabinetten-Kok

### Kennisintensivering

De kennisintensivering blijkt uit drie indicatoren.

1. De sterke groei van het hoger en wetenschappelijk onderwijs. Zo is het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs vanaf 1970 met circa 200 procent toegenomen, terwijl het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs vanaf hetzelfde jaar met ongeveer de helft is gestegen. De toenemende deelname aan het hoger en wetenschappelijk onderwijs weerspiegelt zich ook in de sterke stijging tussen 1980 en 1995 van het aantal Nederlanders tussen de 15 en 64 jaar met een hbo/wo-opleiding; die is van 10 procent in 1980 gestegen tot circa 20 procent in 1995.<sup>17</sup>
2. Het aandeel banen waarvoor alleen basisonderwijs is vereist is vanaf het eind van de jaren zestig voortdurend afgenomen, terwijl dat waarvoor secundair en tertiair onderwijs werd verlangd gestaag is toegenomen. Voorts is de gemiddelde scholingsduur van jongeren door de jaren heen steeds langer geworden en is het aandeel van HBO'ers als onderdeel van de totale werkgelegenheid gestegen.
3. Ten slotte is sprake van een groei van kennisintensieve beroepen. Een aanwijzing hiervoor geeft de verandering in de beroepenstructuur. Als indicatoren van professionalisering zijn tot nu toe gebruikt opleiding en werkgelegenheid. Uit een WRR-onderzoek uit 1998 kwam naar voren dat het aantal arbeidsplaatsen waarvoor een zekere mate van zelfstandig denkwerk en creativiteit is vereist, in de laatste twintig jaar was gestegen van 17 naar 30 procent.<sup>18</sup> In aansluiting hierop kan gewezen worden op de groei van internationale netwerken van professionals, de bloeiende markt van vaktijdschriften en internationale congressen, en de grotere vrijheid om eigen werktijden te plannen gecombineerd met afnemende scheiding tussen werktijd en privétijd.

(1994-2002) richt de aandacht zich verder op verbetering van de overheid zelf. In dat verband komt ook het eerdergenoemde New Public Management (NPM) op, dat een boedelscheiding bepleit tussen de wereld van de politiek en uitvoering. De ontwikkeling in de richting van privatisering, zbo's en departementale agentschappen was gedurende de volledige jaren tachtig gaande, maar nu wordt het in het organisatie-theoretisch kader van NPM geplaatst.

Ten tweede, verwant met de boedelscheiding, treedt een periode in van herstel van het politieke primaat.<sup>19</sup> Onder controle van het parlement moet de regering meer de verantwoordelijkheid nemen voor de politieke beslissingen. Ook het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) krijgt hierdoor een centralere verantwoordelijkheid voor de zorg voor de rijksdienst. Het op afstand plaatsen van de uitvoering en het versterken van het politieke primaat horen bij elkaar. Door uitvoerende diensten op afstand te

plaatsen kunnen die efficiënter werken, terwijl de minister tegelijk zijn handen vrij kan houden voor de algehele beleidsvorming en de hoofdlijnen van het beleid (scheiding van beleid en uitvoering).<sup>20</sup> Juist omdat de organisatie uiteen is gevallen in een veelheid van agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en uitvoering van beleid door particulieren (via concessies en aanbestedingen), is een oriëntatiepunt in de vorm van een strategie waarop alle eenheden zich kunnen richten van groot belang. De versterking van het politieke primaat is vooral ook nodig om ervoor te zorgen dat afspraken in regeerakkoorden, die gedurende de jaren negentig steeds uitgebreider en gedetailleerder zijn geworden, ook worden uitgevoerd. Juist omdat de overheid zo gedifferentieerd raakt en de departementen in feite ontkokeren<sup>21</sup>, moet er meer zorg worden gedragen voor bewaking van het politieke primaat. De politiek wil nu ook zelf meer doen aan het vaststellen van de hoofddoelen van het beleid en strikter zorgen voor uitvoering van de in het akkoord gemaakte afspraken. De politieke top moet via managementrapportages worden gevoed met informatie over hoe de uitvoering in de praktijk verloopt.

De derde ontwikkeling betreft de terugtrek van de klassieke bureaucratie (Webers wetenschappelijke ideaaltype uit zijn *Wirtschaft und Gesellschaft* bestaande uit: vaste competenties, vaste regels, ambtelijke hiërarchie, schriftelijke procedures). Factoren die bij die terugtrek een rol spelen zijn: de invoering van een privaatrechtelijke marktlogica van het bedrijfsleven in de overheidsfeer; de bevordering van denken in generieke managementconcepten en managementprocessen mede door invoering van de Algemene Bestuursdienst (ABD); en de nadruk op dienstverlening (vgl. ‘belastingtelefoon’). Ten slotte is van belang de uitbreiding van het bestuursrecht, die meer mogelijkheden biedt om in beroep te gaan tegen overheidsbesluiten bij een onafhankelijke rechter (Algemene Wet Bestuursrecht) en die algemene beginselen van behoorlijk bestuur formuleert, met een preventieve werking op het gedrag van ambtelijke actoren.

Maar ook de kennisintensivering bevordert de terugtrek van de klassieke bureaucratie.<sup>22</sup> Kennisnetwerken vullen een deel van het vacuüm dat ontstaat door het wegvallen van de klassieke bureaucratiemechanismen van hiërarchische controle<sup>23</sup> (zie hierover verder deel III).

Door al dit soort ontwikkelingen samen verandert de hele overheidsorganisatie in de jaren negentig sterk; zij begint nu ook het karakter te krijgen van bijvoorbeeld een kennisintensieve netwerkorganisatie. In die context ontstaat aan het einde van de eeuw een hernieuwde behoefte aan strategisch denken, juist ook omdat de netwerken vragen om het onderhouden van de verbindingen van de professionals en dit vraagt om communicatie en gemeenschappelijke ideeën en symbolen.



De kennisfunctie, waarop in de jaren tachtig eerst is bezuinigd door opheffing van een groot aantal interne stafbureaus voor beleidsinformatie, komt vanaf het einde van de jaren negentig weer centraal te staan, zij het in een wat andere gedaante en met meer gebruik van kennis van buiten en van nieuwe instrumenten, waaronder monitors. De kennis waarvan nu sprake is lijkt soms meer dan in de vorige periode een procedureel karakter te hebben. Het gaat niet zozeer om doel-middelstructuren, waarin precies is voorgeschreven welke beslissing moet worden genomen, als men van het doel via het middel is afgedaald tot het concrete handelen. Voor dat type rationalisering is de samenleving en het aantal af te wegen belangen te onoverzichtelijk geworden en de burgers te mondig. Beslissingen moeten nu veel meer maatwerk zijn van overheidsactoren in interactie met de burgers die deze beslissingen aangaan. In de uitvoering ontstaat meer beleidsvrijheid voor uitvoerders en lagere overheden om in een concreet geval, binnen randvoorwaarden ('randvoorwaardenbeleid'), zelf afwegingen te maken tussen bijvoorbeeld economische en milieuwaarden (vgl. in dit verband het WRR-rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* uit 1998).

## 5.2 DE ADVIESORGANEN

### *De periode rond 1980*

Begin jaren tachtig bestond er nog een zeer ruim aantal adviesraden, dat bovendien nog leek te groeien. Nieuw waren onder meer de Raad voor het Jeugdbeleid (1979), de Raad voor het Binnenlands Bestuur (1979), de Kampeerraad (1981), de Arboraad (1980), de Voorlopige Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht (1980), de Raad voor Milieu en Natuuronderzoek (1981), Emancipatieraad (1981) en verschillende commissies voor politieaangelegenheden. Vaak betreft het een herziening door fusie van bestaande raden; soms gaat het om een raad, zoals de Emancipatieraad, die een gevolg is van de Emancipatienota van het kabinet-Den Uyl, of een gevolg van fusie van sectorraden wetenschapsbeleid. Nu eens worden ze ingesteld op initiatief van de overheid zelf, dan weer op aandringen van maatschappelijke organisaties en vragen vanuit de Tweede Kamer. Voor het onderwijs worden rond 1980 nieuwe adviesraden ingesteld, zoals de Adviesraad voor het Basisonderwijs, en alle leerplancommissies gaan op in één zelfstandig bestuursorgaan, de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO).

De groei van het aantal adviesorganen rond 1980 hing mede samen met de stagnatie in de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. Van adviesorganen wordt nu bovendien weer verwacht dat zij draagvlak leveren voor de politiek, nu deze door de omstandigheden meer op zichzelf is teruggeworpen. Dat draagvlak wordt bijvoor-

beeld geleverd door de Stichting van de Arbeid, waarbinnen het Akkoord van Wassenaar tot stand komt.

In dezelfde periode werden met enige regelmaat ook het bestand aan adviesorganen en aspecten van hun functioneren kritisch bekeken.

In 1978 besloot de regering naar aanleiding van een drietal WRR-rapporten om door de WRR aangewezen slapende adviesorganen op te heffen en een lijst van externe en interne adviescommissies te gaan bijhouden. Een algemene organieke wet vond de raad geen adequate oplossing, en in plaats daarvan beval hij een reglementering aan van afzonderlijke adviesorganen aan de hand van een checklist van aandachtspunten. De regering besloot hierop tot vaststelling van Aanwijzingen inzake Adviesorganen, waarin de openbaarheid en de verplichting tot het uitbrengen van een jaarverslag werden neergelegd, naast de verplichting de noodzaak van een nieuw adviesorgaan te beargumenteren. Ook werd een definitie gegeven van het begrip ‘extern adviesorgaan’.<sup>24</sup> Rond 1983 werd in het parlement verschillende malen gesproken over het beleid ten aanzien van de adviesorganen; het thema van de adviescolleges lijkt nu een van de vaste onderdelen geworden van elke discussie over de organisatie van de rijksdienst. In 1984 publiceerde de commissie Van der Ploeg, een onderdeel van de commissie-Vonhoff die adviseerde over de hoofdstructuur van de rijksdienst, haar onderzoeksresultaten en aanbevelingen over externe advisering.<sup>25</sup> De aanbevelingen van de commissie, die voortbouwden op de eerdere WRR-adviezen, kwamen neer op periodieke evaluatie van het bestand aan adviesorganen, striktere naleving van de genoemde aanwijzingen; transparantie van de kosten van advisering, meer evaluatie van bestaande adviesorganen, en meer betrokkenheid van het parlement bij adviescolleges, bijvoorbeeld doordat ze er advies aan kunnen vragen. In aansluiting hierop worden in het parlement concrete wensen geformuleerd over sanering van en bezuiniging op adviesraden, onder meer door vaststelling van termijnen voor het uitbrengen van adviezen en rechtstreekse advisering aan het parlement.<sup>26</sup> Een van de andere debatten in deze periode vond plaats naar aanleiding van het voorstel van het Kamerlid De Kwaadsteniet (CDA) om de WRR evenredig te korten op zijn budget, als het plan van de regering zou doorgaan om de subsidie aan bureaus van politieke partijen geheel of gedeeltelijk te beëindigen.<sup>27</sup> Later wordt besloten om de subsidie voortaan direct uit te keren aan de politieke partijen die het dan zelf kunnen inzetten voor hun bureaus.

### *Vanaf 1983: de vermindering zet in*

Vanaf 1983 zet een daling in van het grote aantal permanente adviesraden. Vooral bij de kampioen adviesraden, het ministerie van Onderwijs, neemt het aantal externe

commissies sterk af. Bij klassieke departementen, zoals Justitie, Buitenlandse Zaken, en vooral Binnenlandse Zaken, is echter weer enige groei waarneembaar (denk aan thema's als veiligheid, terreur en politie). Binnenlandse Zaken is nu het departement met de meeste adviescolleges. In de tweejaarlijkse overzichten van het ministerie van Binnenlandse Zaken staan overwegend ambtelijke en overwegend niet-ambtelijke commissies naast elkaar in één verband. Bovendien wordt per commissie geregistreerd hoeveel adviezen ze hebben uitgebracht en hoe vaak ze hebben vergaderd.<sup>28</sup>

Had de WRR in 1975 nog 386 externe adviesorganen geteld, in 1985 komt Binnenlandse Zaken tot een totaal van 235 overwegend niet-ambtelijke adviescommissies voor alle departementen samen. In 1994 komen de ambtelijke commissie-Van Zon en het ministerie van Binnenlandse Zaken tot een telling van 120 adviesraden<sup>29</sup>, nadat aan de Kamer eerder was gemeld dat het er 108 waren.<sup>30</sup> De commissie -Van Zon komt tot een schatting van de kosten van adviesraden. Ze kosten in totaal circa 60 miljoen gulden.

Opvallend op de lijsten die in de jaren tachtig door Binnenlandse Zaken worden geproduceerd is de diversiteit aan soorten commissies. Uit ander materiaal krijg je de indruk dat het aantal subcommissies is verkleind, en dat ook het aantal leden van de raden zelf verkleind is. De samenstelling van ambtelijke en niet-ambtelijke commissies lijkt meer te convergeren. Een gemengde ambtelijke/niet-ambtelijke samenstelling lijkt nu de dominante vorm te worden.

Bij de talloze 'grote operaties' die de rijksoverheid (vooral) in de jaren tachtig laat uitvoeren naar de eigen organisatie, taken en taakuitvoering blijven de adviesorganen meestal buiten schot. Na de commissie-Van der Ploeg waarvoor de start al in de jaren zeventig was gelegd, geldt dit bijvoorbeeld voor de Heroverwegingsoperatie van het ministerie van Financiën,<sup>31</sup> en voor de dereguleringsoperatie waarin het WRR-lid Geelhoed een belangrijke rol speelde. Pas de commissie-Kortmann, die door de minister van Justitie werd ingesteld om te adviseren over de vereenvoudiging van wetgeving en deregulering, zou het ingrijpende voostel doen om de consultatieverplichtingen uit de wetten te schrappen (Commissie voor de toetsing van de wetgevingsprojecten 1992). Na bezwaren onder meer van de SER en de Onderwijsraad werd besloten om de wettelijke adviesverplichting wel te schrappen, maar die tegelijk te vervangen door een bevoegdheid. Het schrappen van de wettelijke verplichting om advies te vragen aan adviesorganen over beleidsvoornemens wordt gezien als ongeveer de belangrijkste maatregel ter bestrijding van de stroperigheid van de besluitvorming en als een garantie voor kortere besluitvormingsprocessen.

*Kritiek op WRR:*  
**Regeren is  
wachten, niet  
vooruitzien**

Door A. M. Donner

**Inspraak beslissend voor succes  
van Wetenschappelijke Raad**

**Concurrentie tast positie WRR aan**

**Horzel WRR valt ten prooi aan sluipmoord**

**„Denkfabriek” gaat peinzen**

Enkele krantenkoppen over de WRR en zijn taak uit de periode 1972 - 1993.

De vermindering van het aantal adviesraden, die in deze periode begint, is een proces dat diverse oorzaken heeft. Het is bovendien een langdurig proces dat ook in de volgende periode, na 1992, doorgaat en zijn voorlopige afronding vindt in de Woestijnwet en de Kaderwet adviesorganen. De achterliggende, verklarende factoren die hierna aan de orde komen zijn uiteraard, grotendeels, ook dan van invloed. Hun (korte) uitwerking is overigens grotendeels gebaseerd op de periode voor 1992, maar een enkele keer wordt zelfs de eeuwwisseling overschreden.

*Externe factoren* zijn zonder twijfel het belangrijkste. Wij beperken ons tot het altijd terugkerende aspect van ‘financiële beheersing’ en een aantal bewegingen dat kan worden samengevat onder de noemer van ‘concurrentie’.

- 1 *Financiële beheersing.* De algehele context is die van de financiële crisis vanaf het midden van de jaren zeventig door de achtereenvolgende energiecrises en door het uit de hand lopen van de overheidsfinanciën. In de jaren tachtig wordt in achtereenvolgende kabinetsperiodes-Lubbers bezuinigd op de kosten van de raden; alleen al omdat hun secretariaten deel uitmaken van de bureaucratie, waarop in achtereenvolgende rondes wordt bezuinigd. Voor een aantal colleges houdt de bezuiniging in dat ze in feite niet meer kunnen

beschikken over een eigen staf. De staf van de meeste colleges bestaat uit een secretaris (al dan niet parttime) en een of twee ambtenaren die door het departement ter beschikking zijn gesteld aan het adviesorgaan. Vermindering met een of twee fte's heeft vaak direct tot gevolg dat zo'n college niet meer kan functioneren; hun schaal is daarvoor te klein.

- 2 *Concurrentie*. Hierbij verdienen de volgende vormen speciale vermelding.
- a *De markt van advisering* die een eind maakt aan het beeld van een monopolie op externe advisering door externe adviesorganen. Het monopolie van vaste colleges is nooit volledig geweest, maar vanaf het midden van de jaren tachtig wordt het extra aangetast doordat de regering steeds vaker direct advies vraagt aan ad-hoccommissies, waaronder de commissie-Wagner, -Rathenau, -Dekker, -Dunning, enzovoorts. In de pers verschijnen stukken, waarin ook gevraagd wordt of de WRR nog wel reden van bestaan heeft als beleidsvragen zo goed en zo snel kunnen worden beantwoord door ad-hoccommissies, vaak onder leiding van *captains of industry*.<sup>32</sup> Daarnaast verdwijnt het monopolie door de sterke toename van het vragen van advies aan commerciële adviesbureaus (Berenschot, Research voor beleid, Twijnstra en Gudde, enzovoorts). Het budget voor inschakeling van extern personeel ligt begin jaren negentig rond de 2,2 miljard gulden, waarvan overigens een klein maar groeiend deel bestemd is voor organisatie- en beleidsonderzoek.<sup>33</sup> Verder verruimt de Algemene Rekenkamer na een wijziging van zijn instellingswet zijn rolopvatting en gaat zich meer richten op doelmatigheidsonderzoek en beleidsadvisering (Margry et al. 1989: 377 e.v.). Bovendien worden in deze periode ook nieuwe planbureaus opgericht: het Ruimtelijk Planbureau en het Natuur en Milieu Planbureau, en gaan bestaande planbureaus zich ook meer richten op advisering en toekomstverkenning (vgl. Passenier 1994). Tenslotte groeit het derde-geldstroom-onderzoek van de universiteiten. Dat soort onderzoek richt zich steeds meer op beleidsvragen en op het ontwikkelen van bijvoorbeeld monitoren (bijvoorbeeld de armoedemonitor door de Erasmus Universiteit).
- b Vergroting van de eigen publiciteit door adviescolleges en nu ook *de Hoge Colleges van staat*. Dit verschijnsel roept bij politici irritatie op en leidt tot vragen in de media.<sup>34</sup> Niet slechts de adviesorganen treden steeds vaker naar buiten met rapporten. Dat doet in deze periode ook de Raad van State, bijvoorbeeld in zijn jaarverslag dat wordt voorafgegaan door een algemene beschouwing (bijvoorbeeld in het verslag uit 2005). Ook de Algemene Rekenkamer die zich in deze periode ook meer op eigen initiatief is gaan richten op doelmatigheidsonderzoek timmert in deze periode meer aan de weg met rapporten over onder meer zelfstandige bestuursorganen (1995), subsidies aan grote bedrij-

ven (technolease steun aan Philips en Fokker).<sup>35</sup>

- c De eigen commissieactiviteiten van *het parlement*. In de eerste plaats kan daarbij worden gedacht aan het oprichten na 2000 van eigen adviesinstellingen, zoals de Raad van Economische adviseurs (REA). Maar ook valt te denken aan onderzoekscommissies die het parlement – naast de parlementaire enquêtecommissies – vanaf begin jaren negentig begint op te richten, bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid (het rapport-Buurmeijer, waarop het WRR-rapport *Belang en beleid* uit 1994 voortbouwt), de commissie die onderzoek doet naar het broeikas-effect (commissie-Middelkoop), de commissie die het integratiebeleid onderzoekt (commissie-Blok), of die over de besluitvorming bij grote infrastructurele werken (commissie-Duivesteijn). Ook deze initiatieven verruimen het landschap van externe commissies; zij het dat het hier soms meer gaat om onderzoekscommissies dan om adviescommissies of om rekenkamerachtige instellingen, zoals bij het verificatiebureau dat de Tweede Kamer heeft ingesteld.

*Interne factoren* zijn intern voor zover veranderingen bij de adviesraden zelf tot reductie van hun aantal aanleiding geven; zijzelf zijn op hun beurt grotendeels weer door veranderingen in de omgeving in gang gezet.

*Ontvlechting van maatschappelijke partijen en toespitsing van de advisering op hoofdlijnen van beleid* is een langdurig proces. Omdat de colleges vanaf de jaren zeventig steeds vaker louter door de overheid worden gefinancierd (en salarissen soms in de plaats komen van vacatiegelden), worden prikkels weggenomen om relaties goed te onderhouden met de achterban. Hun steun hebben de raden niet meer zo nodig; nog afgezien van het feit dat de centrale verzuilde instellingen door de ontzuiling zelf vaak ook afhankelijker zijn geworden van subsidies van de overheid. Daarnaast zijn ze soms zelf commerciële activiteiten gaan ontplooien, zoals de Katholieke Schoolraad, die ook commerciële diensten verleent. Daarnaast worden de ontvlechtingen met maatschappelijke partijen bevorderd door scheiding van bijvoorbeeld beleidsvorming op hoofdlijnen enerzijds en uitvoering anderzijds. De verwachting is dat als adviesorganen willen blijven bestaan ze moeten gaan adviseren op hoofdlijnen van beleid. Ze zouden niet meer moeten adviseren over juridisch technische of uitvoerende kwesties. Dat kunnen bijvoorbeeld de nieuwe zbo's beter. De uitvoering van beleid is in de jaren tachtig en negentig namelijk vaak gedelegeerd aan zelfstandige bestuursorganen die voor vrijwel alle beleidsterreinen worden opgericht, zoals de Informatie Beheergroep, de tripartiete arbeidsvoorziening, het Kadaster enzovoorts. Het wegvallen van de advisering over technisch uitvoerende zaken heeft gevolgen gehad voor alle raden die ook een juridisch-technische adviseringsopdracht hebben,

zoals de Sociale Verzekeringsraad, het Landbouwschap en de Onderwijsraad (vgl. J.Th.J. van den Berg e.a. 1992 over de SVR, Van der Ham 1994 over de Onderwijsraad en Krajenbrink 2005 over het Landbouwschap). Van deze instanties blijft na 2000 alleen de Onderwijsraad bestaan, zij het dat deze alleen nog mag adviseren over de hoofdlijnen van beleid. Vooral met het Landbouwschap verdwijnt een eens machtig, maar tegelijk ook omstreden instituut, dat in de jaren zestig nog voeding gaf aan het ontstaan van een politiek partij (Boerenpartij).

De *clustering* van adviescolleges, die ten doel had ze door samenvoegingen beter te laten aansluiten op de indeling van departementale beleidsclusters, is een beweging die in zekere zin in het verlengde ligt van de trend naar advisering op hoofdlijnen en deze versterkt. Ook hiermee wordt al in de jaren tachtig begonnen. Om een voorbeeld te geven: de Bibliotheekraad wordt eerst samengevoegd met de Archiefraad in de Raad voor de Informatievoorziening om daarna een commissie te worden van de Raad voor de Cultuur, die op zichzelf ook een product van fusies is. Een ander voorbeeld is de clustering van raden bij Verkeer en Waterstaat. In feite is daar sprake geweest van een dubbele fusie van raden. Zo zijn eerst de vervoersraden (voor onder meer goederenvervoer en Europese vervoersaangelegenheden) geïntegreerd in één raad en vervolgens zijn die weer samen met de verschillende raden van op het terrein van de waterstaat (IJsselmeerpolders, Wadden), geïntegreerd in één raad voor Verkeer en Waterstaat, samenvallend met het hele werkveld van het departement. Een ander voorbeeld op hetzelfde beleidsterrein is de clustering van de ongevallenraden (wegvervoer, luchtvaart, scheepvaart), eerst in de Raad voor de Transport Ongevallen (op zich een internationaal juridische complexe combinatie omdat alleen al luchtvaart en scheepvaart zich niet gemakkelijk laten combineren, en de expertisewerelden van buschauffeurs, piloten en kapiteins niet zonder meer op elkaar aansluiten) en vervolgens in de Ongevallenraad, die weer een bredere taak kreeg (om nog later zelfs het hele terrein van de veiligheid te bestrijken). Dit patroon van verbreding (en abstractie) is al aan de gang als de Kaderwet wordt ingevoerd. De Raad voor het Landelijk Gebied is er ook een voorbeeld van. Hij komt voort uit de Kampeerraad, die via een verbreding tot de Raad voor de Openlucht recreatie, onder de Kaderwet van 1996 de Raad voor het Landelijk gebied is geworden.

Het zal duidelijk zijn dat de geschetste ontwikkelingen niet alleen invloed hadden op het aantal adviesorganen. Ook de positie (taak, opstelling, enzovoorts) van de adviesorganen ondervindt gevolgen van zulke veranderingen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, als ook de ingrepen tot de eeuwwisseling aan de orde zijn gesteld, wordt hierop iets nader ingegaan.

Hier beperken wij ons tot het schetsen van enkele punten van, ook interne, kritiek op



het functioneren en de organisatie van de overheid die in de behandelde periode veel aandacht heeft gekregen. Zij zijn hier van belang omdat zij een onmiskenbare invloed hadden op het klimaat rond de adviesorganen, en zo verdere ingrepen mede mogelijk maakten.

Ten eerste kan daarbij worden gedacht aan de al genoemde discussie over de stroperigheid in de Nederlandse politiek, die zich volgens critici wel erg sterk richt op procedures als oorzaak en niet op inhoudelijke oorzaken. Zo wordt voorbijgegaan aan bijvoorbeeld het verschijnsel van wat nu *wicked problems* heten. Daaronder worden verstaan: problemen waarvan de oplossingen de problemen eerder vergroten dan verkleinen en waarover wat langer moet worden nagedacht om een ingang te vinden om met die vraagstukken en dilemma's om te gaan (vgl. Van Gunsteren en Van Ruyven 1995, Chavannes 1994). Adviesraden lijken op een bepaald moment zelfs symbool te staan voor traagheid en stroperigheid.

Ten tweede worden adviesraden in verband gebracht met de nieuwe vrijgestelden die anders dan klassieke vrijgestelden uit de 19<sup>de</sup> eeuw zich niet op basis van eigen financiële middelen met maatschappij en politiek bemoeien en die van commentaar voorzien, maar die dat doen vanuit hun uit collectieve middelen gecreëerde posities en die dat veel vrijblijvender zouden doen.<sup>36</sup> Voor het welzijnsbeleid ontstaat ook een discussie over een 'markt van welzijn en geluk' die het gesubsidieerde veld voor zichzelf heeft gecreëerd.<sup>37</sup>

Ten derde komt het managementdenken in de jaren negentig sterk op, in Nederland met populaire termen als 'zelfbeheer'<sup>38</sup>, staatsrechtelijke kennis en van technische vakkennis lijkt van ondergeschikte betekenis te worden. Kennis van management en strategieontwikkeling staat daarentegen in die tijd hoog in aanzien. De jaren tachtig en negentig – vgl. ook het in zwang komen van het aan Van Kooten en De Bie ontleende woord 'regelneven' – zijn de tijd waarin de uitvoering zoveel mogelijk wordt gedelegeerd aan 'beschikkingenfabrieken' (Bovens in: W. Derksen e.a. 1999).<sup>39</sup>

Ten slotte is er wat wel de *toenemende beleidsdrukte* wordt genoemd, die overigens lang niet alleen van adviesraden, maar ook van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) komt. Een gevolg van delegatie van taken aan al bestaande en nieuw opgerichte zelfstandige uitvoerende instellingen of de zbo's is geweest, dat die zbo's zelf ook beleid zijn gaan ontwikkelen (en soms zit die mogelijkheid ook in hun wettelijke opdracht besloten zoals bij de zorgautoriteit). Anders dan in Zweden, waar het idee van de zelfstandige bestuursorganen vandaan komt (Scheltema 1977), geldt voor de Nederlandse zbo's dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de zbo's kan worden ingeroepen als het parlement dat wil (in Zweden is dat zinloos, omdat con-



stitutioneel is verboden dat de minister zich inlaat met het beleid van de zbo's; dat is zelfs strafbaar). Omdat de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland in feite is blijven bestaan, kan het gebeuren dat ministers en zbo's – ook al om Kamervragen te voorkomen – over hun voorgenomen besluiten en beleidslijnen met elkaar gaan corresponderen; en dat gebeurt vaak weer via adviezen aan elkaar. De preventieve en repressieve controle op zbo's leidt kortom bij behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid tot een uitbreiding van de informatiestromen tussen departement en instelling. De toename van repressieve controle was uiteraard wel voorzien, de toename van preventieve controle is een onbedoeld neveneffect. De groei van het aantal zbo's heeft ertoe bijgedragen dat de informatiestromen tussen ministerie enerzijds en zelfstandige diensten en 'zelfstandige autoriteiten' anderzijds, die voorheen intern waren nu extern zijn geworden. Daarnaast kan de outputsturing en het ontstaan van een markt en dus toenemende concurrentie de externe adviesorganen, planbureaus en onderzoeksinstituten hebben geprikkeld om de productie van adviezen op te voeren.

### *Vanaf 1992/3 verdere krimp: via Woestijnwet naar Kaderwet*

De ingrijpendste gebeurtenis in deze periode wordt gevormd door de Kaderwet adviesorganen die op 1 januari 1997 in werking is getreden.<sup>40</sup> De Kaderwet is een gevolg van het in 1993 verschenen rapport van de commissie- (G.) De Jong *Raad op Maat*.<sup>41</sup> Deze commissie, in 1991 door de Tweede Kamer ingesteld als een van de vraagpuntencommissies in het kader van de commissie-Deetman, stelt voor om in beginsel alle adviesorganen op te heffen en te vervangen door één college per departement. De SER en de WRR zijn vanwege hun bijzondere posities van deze operatie uitgezonderd. De Tweede Kamer stemt in grote lijnen in met het rapport van haar eigen commissie-De Jong. Er wordt met opzet gekozen voor een nieuwe pragmatische aanpak door eerst de levensduur van alle colleges bij algemene wet te beëindigen, om daarna apart te bezien welke moeten blijven bestaan en welke wetten moeten worden opgeheven of herzien, want een deel van de colleges heeft immers een wettelijke basis. Dan ook kan pas duidelijk worden welk adviesorgaan nu uiteindelijk wel en niet gaat verdwijnen of in een andere vorm zal terugkeren.

Het rapport *Raad op Maat* maakt geen onderscheid tussen verschillende soorten adviesorganen, terwijl ook in het midden wordt gelaten welke concrete problemen zich per raad in de praktijk voordoen. In feite is daar onvoldoende tijd voor, terwijl ook de aanleiding dringend is. Die aanleiding, zo maakt de commissie-De Jong duidelijk, is de stroperigheid waartegen ten strijde moet worden getrokken én het herstel van het politieke primaat. Daarnaast moet een definitief einde komen aan de wildgroei. Ook moeten overleg en advies strikt worden gescheiden en moeten adviesorganen voort-

aan louter zijn samengesteld uit deskundigen.

Het initiatief gaat uit van de Kamer, dus als de regering het er als medewetgever niet mee eens is, moet ze reageren. Dat doet ze ook. Uit die reactie op het rapport van de commissie-De Jong spreekt naast instemming ook een zekere reserve ten aanzien van *Raad op Maat*. Zo vreest de regering dat het opheffen van vrijwel alle raden en het instellen van raden voor het terrein van een geheel departement uitloopt op het bouwen van ‘advieskathedralen met vele kapellen’. Ook leden van de Tweede Kamer zijn het op dit punt niet geheel eens met het rapport *Raad op Maat*. Zo wil een aantal leden dat de adviescolleges niet per departement, maar per beleidscluster worden ingesteld, zoals de brede raden per hoofdbeleidsgebied<sup>42</sup> in de zin van de commissie-Vonhoff.<sup>43</sup> Dit blijkt echter in de praktijk vrij lastig vorm te geven. Bovendien gaat elk departement lobbyen voor de eigen adviesraad, zodat men uiteindelijk toch dicht in de buurt komt van het voorstel uit *Raad op Maat* van één adviesorgaan per departement.

De hele operatie *Raad op Maat* heeft in het parlement instemming ontvangen, maar van buiten het parlement is ook kritiek gekomen. Zo heeft de regering zoals gezegd aanvankelijk het rapport *Raad op Maat* niet volledig onderschreven. De voorzitter van de WRR, Donner, wijst er in een reactie op dat “zuivere deskundigheid net zo schaars is als tot voor kort de deskundigheid over Zuid-Afrika; wie er niet geweest was kon er niet over meepraten en wie er wel geweest was, was bevooroordeeld”.<sup>44</sup> Ook verschillende wetenschappers hebben kritiek geleverd op het rapport. De één wijst er daarbij op dat de oorzaken van stroperigheid en de duur van de beleidsvoorbereiding wel erg eenzijdig worden gezocht bij de adviesraden en dat ook departementen lang doen met de adviesaanvraag en met hun reactie op adviezen (I. van der Vlies).<sup>45</sup> De ander, H. Daalder, pleit voor een vergelijkend onderzoek door bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer naar de kosten van advies door traditionele adviesorganen en door commerciële bureaus.<sup>46</sup> Een derde, P. de Haan, vreest dat de verwijdering van belanghebbenden leidt tot strikte technocratie.<sup>47</sup> Raden waarin vertegenwoordigers van allerlei organisaties zitting hebben zijn zijns inziens nog geen overlegorganen. De commissie-De Jong had, zo merkte hij op, onderscheid moeten maken tussen raden naar functie en niet naar samenstelling. Van der Sluijs en Den Hoed betogen dat vooral de kleinere – en niet zo assertieve – adviesraden, die zich bezighielden met technische expertise, het loodje leggen. Ook roeren ze het thema aan van de verzwakking van systemen die kunnen bijdragen aan het onderhoud van vertrouwen tussen overheid en samenleving.<sup>48</sup>

In november 1993 werd het voorstel voor een Herzieningswet adviesstelsel ingediend, dat zou leiden tot de ‘Woestijnwet’ (wet van 3 juli 1996, Stb. 377). Daarbij

werden met ingang van 1 januari 1997 alle adviescolleges ex art 79 GW opgeheven (met uitzondering “vanwege hun meer dan bijzondere posities” van de SER en de WRR).<sup>49</sup> Vervolgens (!?) is een Aanpassingswet herziening adviescolleges (‘Opschoningswet’, wet van 6-2-1997, Stb. 1997, 63) tot stand gekomen die gaat over het intrekken en wijzigen van sectorwetten waarbij adviesorganen zijn ingesteld en die dus moeten worden opgeschoond.

De laatste stap is de indiening van de Kaderwet. Deze wet heeft als doelen:

- nieuwe wildgroei tegengaan;
- samenstelling adviesraden louter op basis van deskundigheid;
- versterking van de politieke aansturing van adviesorganen, en
- versterking van strategische advisering (ook wel aangeduid als advisering over hoofdlijnen van beleid).<sup>50</sup>

De Kaderwet geeft vervolgens aan welke regels voor alle nieuwe strategische adviesraden zullen gelden. Het gaat om regels over samenstelling, werkwijze, begroting, programmering, vastlegging en evaluatie van adviescolleges. Het vraagstuk van de advisering op clusterniveau dat door de Tweede Kamer werd verlangd, is ‘opgelost’ door in de wet op te nemen dat over sectoroverstijgende onderwerpen aan adviescolleges kan worden verzocht om een gezamenlijk advies uit te brengen (art. 23 Kaderwet). De Kaderwet die in 1994 was aangekondigd is uiteindelijk in 1996 aangenomen.<sup>51</sup> De regels erin gelden overigens ook voor ad-hoc- en voor tijdelijke adviescolleges. Opmerkelijk is de gelijkenis van een aantal bepalingen met regelgeving betreffende de WRR, zoals de verplichting voor de regering om binnen drie maanden te reageren op adviezen van adviesorganen. De strategische adviesorganen, zoals de Kaderwet adviesorganen nu heten, zijn onafhankelijk, moeten hun werkprogramma afstemmen op de behoeftes aan strategie van ‘het beleid’ en mogen ongevraagd adviseren. Dit laatste element is later opgenomen om het wetsvoorstel aanvaard te krijgen.

### 5.3 TOT SLOT

Een opvallende ontwikkeling uit de jaren tachtig en negentig, die hiervoor nog niet als zodanig is benoemd, is de snelle doorbraak van bestuurskundige en bedrijfskundige concepten, zoals *management by objectives*, procesmanagement, kaderwetgeving, *lump sum* financiering, outputsturing, *sunset legislation*, beleidsbeëindiging, *benchmarks*, kwaliteitszorg, kengetallen, prestatiebegroting en dergelijke. Vragen van uitvoering en beheer staan centraal en het woord planning (niet de praktijk) lijkt even uit het woordenboek geschrapt. Het principaal-agent model is in deze periode

rijksbreed een populaire benadering. Met ad-hoccommissies en interim-management is op dat punt vaak meer te bereiken, zoals ook blijkt uit de sterke groei ervan vanaf het eind van de jaren tachtig. De commissies zijn onafhankelijk en rapporten zijn openbaar.

Vergeleken met de voorgaande periode is de benadering van adviesraden vanaf de jaren tachtig zakelijker geworden; de discussie over inspraak bij de raden lijkt te zijn weggeëbd, en zij zijn kleiner geworden. Het onderwerp adviesorganen is een dossier geworden en het parlement nam daarbij herhaaldelijk zelf het voortouw. De inzet is vooral de strijd tegen de stroperigheid. De oplossing wordt gezocht in ontvlechting van taken en afstemming van het beleid van adviesorganen op dat van de top van het departement. Dit bevordert ook de transparantie van het adviesstelsel en de verzekering van het primaat van de politiek. De reductie van het aantal adviesorganen en hun ‘departementale indeling’ zijn uiteraard belangrijke ondersteunende maatregelen.

Van oplossing vanaf het eind van de negentiende eeuw – en een klein beetje probleem – lijken de vaste adviescolleges in de jaren negentig van de twintigste eeuw zelf een probleem te worden en veel minder nog als oplossing te gelden. Die periode wordt afgesloten met de Woestijnwet die in één klap alle raden opheft, gevolgd door de Opschoningswet die een aantal wetswijzigingen regelt. Het sluitstuk vormt de Kaderwet die bepalingen harmoniseert. Tenslotte blijven in eerst instantie 16 ‘departementale’ adviesraden<sup>52</sup> over, alle met een zelfde soort opzet, de zogeheten strategische adviesraden.

De adviesorganen verliezen in deze periode verder grotendeels hun representatieve karakter. De druk die in de jaren vijftig bestond om commissies in te stellen om één advies te krijgen in plaats van een veelheid van adviezen van een groot aantal verzuilde organisaties afzonderlijk, is definitief weggevallen, omdat de verzuilde organisaties vaak met elkaar zijn gefuseerd (vgl. de fusie tussen het NVV en het NKV, en de fusies tussen welzijnsinstellingen en tussen zorginstellingen). Het brede terrein dat de adviesorganen van de Kaderwet bestrijken maakt dat er ook geen nieuwe, homogene achterban is ontstaan.<sup>53</sup>

Een deel van de legitimiteit van het bestaan van adviescolleges is gelegen in het feit dat ze overgangen belichamen tussen beleid en samenleving en beleid en wetenschap. Ze zijn systemen die ertoe moeten bijdragen om het vertrouwen in de politiek te behouden. Dat aspect is in de jaren negentig relatief weinig aan bod gekomen. Het hele vraagstuk van adviesorganen is sterk vanuit een maakbaarheids perspectief benaderd. De functie van adviesorganen komt aan het eind van de hier behandelde

periode steeds meer in het teken te staan van strategieontwikkeling in aansluiting op de centrale rol van het regeerakkoord en samenhangend met de kennisintensivering van de overheid vanaf de tweede helft van de jaren negentig.

Het 'vraagstuk' van de adviesorganen lijkt althans voorlopig tot een eind gebracht. Door de Kaderwet is er nu nog maar een klein aantal strategische raden over tegen een onoverzichtelijk geheel van zo'n 120 raden aan het begin van de jaren negentig en het dubbele een decennium ervoor. Het vraagstuk lijkt nu onder controle.<sup>54</sup>

In het bovenstaande ligt besloten dat de gehele periode de politieke agenda erg bestuurlijk is en weinig rechtsstatelijk. Adviesorganen passen in een denken in termen van *checks and balances* en in het onderhoud van de rechtsstaat. Als dat zwak is ontwikkeld, ontstaat het gevaar dat ze eenzijdig worden benaderd als louter bestuurskundig instrument. Vooral in het parlementaire debat over adviesorganen lijkt dat rechtsstatelijke perspectief in de jaren tachtig en negentig niet altijd de doorslag te geven.

Anders dan voorheen heeft de overheid te maken met een omgeving waarin veel burgers weliswaar goed geïnformeerd zijn en terzake deskundig, maar waarin ze vaak ook binnen de wetenschappen van mening verschillen. Willen adviesorganen daarin een rol spelen, dan komt het aan op het 'slaan van piketpaaltjes' in de brede stroom van kennis en ideeën, waaraan in de stroom houvast kan worden ontleend. Op dat gebied moeten ze vertrouwen zien op te bouwen en dat veronderstelt dat wordt voldaan aan eisen van methode waarmee adviezen worden gemaakt en aan eisen van communicatie. Ook moet er voldoende verscheidenheid zijn bij de adviseurs die dat soort piketpaaltjes kunnen leveren.

Opmerkelijk is dat rond de eeuwwisseling de kennisfunctie terugkeert en ook het woord strategie, al heeft dat nu een wat procedureel karakter gekregen vergeleken met het denken over strategie in eind jaren zestig, toen het meer ging om inhoudelijke visies en PPBS.

En helemaal tenslotte: *het belang voor het beleid van een gevarieerd aanbod aan onafhankelijke advisering kan niet eenvoudig overschat worden, immers, alleen zo zijn nieuwe en verrassende inzichten te verwachten (zie ook het citaat aan het begin Deel I).* Of daarbij ook op langere termijn een 'departementale indeling' en goedkeuring van programma's past, moet blijken. Naar het zich laat aanzien zal daarbij niet alleen inhoudelijke onafhankelijkheid, maar ook een bepaalde mate van institutionele zekerheid van belang zijn.

## NOTEN

- 1 De SER omdat hij deel uitmaakt van de PBO, de WRR omdat hij kort tevoren een afslankingsoperatie had ondergaan (zoals in hoofdstuk 7 nader aan de orde komt).
- 2 *De jaren dertig*, onder red. van P.W. Klein en G.J. Bongers, Amsterdam, Meulenhoff 1979.
- 3 Vgl. P. den Hoed, W.G.M. Salet, H. van der Sluijs (1983), *Planning als onderneming*, WRR (V 34).
- 4 O.a. J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (1978).
- 5 Paul Kalma (1982).
- 6 L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat* (1983).
- 7 W.J. van Bijsterveld, 1980.
- 8 De WRR schrijft daar later op verzoek van de regering een klein rapport over (nr. 20).
- 9 TK 1980-1981, 16 625 nr.8.
- 10 J.H. Donner (1998), *Staat in beweging*, WRR (V 100).
- 11 OECD, 1995.
- 12 Jelle Visser en Anton Hemerijck (1997).
- 13 Arrest Hof van Justitie m.b.t. EG richtlijn 831189, 30-04-1996.
- 14 Kritiek erop blijft niet uit. Vgl. het rapport van de bijzondere Kamercommissie-Franssen (1993), en voorts de Algemene Rekenkamer over deze materie. (1998) *Toezicht op uitvoering van publieke taken* (tk 1997-1998, 25956 nr. 1).
- 15 Vgl. WRR rapport *Belang en beleid* (45), 1994 en het rapport van de enquêtecommissie Buurmeijer (1993).
- 16 Vgl. WRR rapport *Focus op functies* (2005, nr. 71).
- 17 J. de Beer en H. Roodenburg, 1997: 6-10.
- 18 Gegevens ontleend aan Krijn van Beek (1998).
- 19 Het primaat van de politiek, concentratie van de departementen op hoofdtaken en het losmaken van beleid en uitvoering staan centraal in het regeerakkoord 1994.
- 20 Voor een kritische analyse van idee van boedelscheiding beleid-uitvoering, WRR rapport *Lerende overheid*. (2006, nr. 75).
- 21 Deze ontkokering krijgt een belangrijke impuls door de instelling van de Algemene Bestuursdienst (ABD), die onder meer inhoudt dat topambtenaren na enkele jaren van functie veranderen.
- 22 De kennisintensivering verandert bijvoorbeeld de legitimatiebasis van het ambtenaarschap. In de jaren dertig van de vorige eeuw was het ambtenaarschap een beroep geworden vastgelegd in de Ambtenarenwet. Aan het eind van de eeuw krijgt het ambtenaarschap het karakter van een 'professie', niet in klassieke zin als een vrij beroep, maar als een functie die in organisaties wordt uitgeoefend. Kenmerkend voor moderne professies is dat ze voldoen aan nauw omschreven competentievereisten en kwaliteitsstandaarden. Voorts dat die gebaseerd is op een beroepsopleiding (kunde). Ten slotte dat de professional achteraf rekenschap aflegt voor zijn handelen (accountability). De overheid bestaat uit een steeds grotere verscheidenheid van professionals.
- 23 Ook deze ontwikkeling is al in de jaren tachtig aan de gang (vgl. ook het boek van Peters en Waterman (1982)).
- 24 Zie de Aanwijzingen inzake Adviesorganen van 31 oktober 1978 (Staatsuitgeverij 1979). Het ging om de WRR-rapporten 11, 12 en 14.

- 25 Commissie-Van der Ploeg, *Derde interimrapport van de projectgroep externe advisering*, 's-Gravenhage, 1984.
- 26 O.a. TK 1983 ucv 19-03; TK 1983-1984, nr. 17 353, nr. 11 (motie-Patijn).
- 27 TK handelingen 18 oktober 1983. Vooraf gegaan door brieven van de politieke bureaus gezamenlijk.
- 28 Adviesorganen van de centrale overheid, overzicht 1985, min. BiZa.
- 29 Overzicht van de stuurgroep Herziening Adviesstelsel, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994; Vierde voortgangsrapportage, TK 1995-1996, 23 725, nr.14.
- 30 Eerste voortgangsrapportage, TK 1993-1994, 23 725, nr.1.
- 31 Vgl. o.m. rapport van Geelhoed over de interveniërende staat.
- 32 Erik van Venetië, 'Haagse façades, concurrentie tast positie WRR aan', in: *de Volkskrant*, 8-8-1987.
- 33 Werkgroep Sint, Inschakeling van intern en extern personeel, begrotingsvoorbereiding 1995, deelrapport nr. 5, maart 1994.
- 34 *Trouw* 19-03-1999 'Koning brengt Rekenkamer in politiek vaarwater'; Over Raad van State en WRR, vragen van het Kamerlid Kohnstamm, *NRC Handelsblad*, 28-06-1997; TK Handelingen 1997, 106 7449.
- 35 H.E. Koning, 1994.
- 36 Herman Vuijsje (1989).
- 37 H. Achterhuis (1979).
- 38 Vgl. W.C Verbaan, Kompas voor zelfbeheer, 1985, Werkgroep zelfbeheer (decentralisatie van financieel beleid en personeelsbeleid naar de diensten). Diensten moeten ook gevolgen dragen van vervroegde uittreding, wachtgeld e.d. Het betreft in feite grote veranderingen in de bureaucratie.
- 39 De overdracht van uitvoeringsdossiers naar zbo's kan ook te ver zijn gegaan. Zo merken Van der Zwan en Geelhoed in hun interviews op dat de feitelijke dossierkennis op departementen te veel is verdwenen.
- 40 TK 1995-1996, 24 503, nrs. 1-3.
- 41 TK 1992-1993, 21427, nr. 29.
- 42 Een hoofdbeleidsgebied is een gebied van verschillende departementen samen.
- 43 Motie-Van Heemst TK 1992-1993, 21 427 nr. 49.
- 44 Deze nota is niet gepubliceerd, maar er wordt ruimhartig uit geciteerd in de MvT bij de ontwerp Kaderwet, TK 1995-1996, 24 503, p. 5.
- 45 I.C. van der Vlies, 'Adviesorganen moeten blijven', *Nederlands Juristenblad* NJB, 1 april 1993, p. 450-451.
- 46 H. Daalder, 'Van oude en nieuwe regenten, Of politiek als beroep', *Nederlandse Staatscourant*, 2 april 1993.
- 47 P. de Haan, 'Herstructurering van de adviesraden; een vrijbrief van technocratie en corporatisme', NJB, 27 mei 1993, p. 778-783.
- 48 H. van der Sluijs en P. den Hoed, 'Adviesstelsel: politiek primaat hersteld?' In: *Openbaar bestuur* september 1996, p. 2-9.
- 49 Plan van aanpak, TK 1992-1993, 21 427, nr. 72. Door het ontbreken van de laatste lijsten van adviesorganen is het onwaarschijnlijk dat het parlement op het moment van aanvaarding van de Woestijnwet precies kon weten welke commissies nu alle zouden worden opgeheven Vgl. Van der Sluijs en Den Hoed 1996: 4.
- 50 Dat element zat ook al in art. 3 van Raad voor Verkeer en Waterstaat dat spreekt van adviseren 'over hoofdlijnen van beleid' en 'adviseren over onderdelen van beleid mits daarbij het verband met de hoofdlijnen wordt aangegeven' Stb. 1992, nr. 146.

- 51 TK 1995-1996, 24 503, nrs. 1-3.
- 52 Zo ontstaat het nieuwe landschap van aanvankelijk circa 16 strategische adviesorganen bestaande uit o.a.: de vROM-Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieu, de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en zorggerelateerde dienstverlening (opvolger van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid), de Onderwijsraad, de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor het landelijk gebied, de Algemene Energieraad, de Adviesraad voor Wetenschap en technologiebeleid AWT (de opvolger van de RAWB), en de Adviesraad voor internationale vraagstukken. Later komt er nog een enkele strategische raad bij, zoals de Raad voor Werk en Inkomen. De meeste ministers hebben nu één externe adviesraad, een enkele minister heeft er twee.
- 53 Wel wordt in andere opzichten op representatie gelet. Zo werd in 1997 in aansluiting op de nieuwe Kaderwet adviesorganen de Tijdelijke Expertise Commissie Emancipatie (TECENA) ingesteld met als taak te bevorderen dat gericht gezocht wordt naar vrouwelijk kandidaten.
- 54 'Lijkt', want in een latere periode na 2002, die verder buiten beschouwing wordt gelaten, wordt bijvoorbeeld de motie-Verhagen c.s. (28 september 2004, TK 2004-2005, 29800) aangenomen, waarin een aanzienlijke bezuiniging op voorlichting en adviesraden is opgenomen. Ook zijn klachten gebleven over onvoldoende aansluiting tussen werk van de nieuwe adviesraden op behoeftes van de departementen. In de SGO-brief voor de kabinetsformatie van 2007 wordt als probleem gesignaleerd dat de strategische raden op basis van de Kaderwet van 1996 de verkokering eerder lijken te hebben versterkt dan verminderd, terwijl de beleidsdrukte door het grote aantal adviezen een probleem vormt. Reden om naar verluid thans (zomer 2007, red.) te komen tot een verdere reductie van het aantal strategische adviesraden tot wellicht zo'n 5 raden.





# 6

## *Voorgeschiedenis WRR*

---

In de voorgaande hoofdstukken is een beeld gegeven van de veranderingen in het landschap van adviesorganen in de twintigste eeuw. In dit en het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op een van deze instellingen, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

De directe voorgeschiedenis van de WRR begint, althans in organisatorisch opzicht, eind jaren vijftig met een initiatief van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad (SWR) van de Koninklijke Akademie van Wetenschappen om de betrekkelijk nieuwe en zich sterk ontwikkelende sociale wetenschappen meer te concentreren rond het snel opgekomen thema (overheids)beleid en ze meer te coördineren. De periode van naoorlogse wederopbouw was inmiddels gevolgd door een tijdperk van economische groei en de verzorgingsstaat was in opkomst; doelgericht overheidsoptreden zou deze resultaten moeten voortzetten en uitbouwen. De moderne sociale wetenschappen wilden een bijdrage leveren aan de hierbij noodzakelijke modernisering van allerlei maatschappelijke instituties; hiertoe zouden zij zich in de toekomst meer gaan richten op het bevorderen van planmatigheid en het ondersteunen van interventies in bijvoorbeeld achtergebleven sectoren en gebieden van het land – aangeduid als ‘ontwikkelingsgebieden’ –, opdat die beter aansluiten op de vereisten van de moderne tijd.

Het initiatief van de SWR kan als eerste stap naar de instelling van de WRR worden gezien, omdat het leidde tot een reeks organisatorisch op elkaar aansluitende acties. In inhoudelijk opzicht was aanvankelijk echter van toespitsing op overheidsbeleid en van een speciaal, permanent adviesorgaan zoals wij dat nu kennen, in het geheel geen sprake. Bij de SWR, in het bijzonder bij zijn voorzitter de Wageningse hoogleraar E.W. Hofstee, ging het vooral om betere samenwerking van sociale wetenschappen rond concrete maatschappelijke problemen, het stimuleren van onderzoek en verwe-

tenschappelijking. Nadat men zich gerealiseerd had hoe belangrijk de rol was van de overheid, die vrijwel alle onderzoek initieerde en financierde, werden (departementale) ambtenaren nader bij de gedachtevorming betrokken. Deze bleken niet zozeer coördinatie van sociaal onderzoek als hoofdprobleem te zien als wel (het beperkte) zicht op grote maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zouden zijn voor toekomstig overheidsbeleid. De (permanente) commissie ontwikkeling maatschappijstructuur die zij hiertoe voorstelden kan als de eerste (papieren) voorloper van de WRR worden beschouwd. Het voorstel (1965) werd overgenomen door de SWR en opgenomen in een advies aan het kabinet. De commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur (commissie-De Wolff) werd in 1968 ingesteld om te adviseren over de concretisering van een en ander. De Raad voor de Planning die deze commissie in 1970 onder (veel) meer voorstelde zou zoals de naam aangeeft een ruimer terrein bestrijken en stuitte daarom op bezwaren. Het rapport van de commissie Interdepartementale taakverdeling en Coördinatie (commissie-Van Veen), waarnaar de zaak was doorgestuurd, bracht uitkomst (1971). De taakomschrijving voor het nieuwe orgaan, dat Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zou moeten heten, zou worden toegespitst op het, op wetenschappelijke basis en met het oog op toekomstig beleid, signaleren van en advisering over te verwachten maatschappelijke knelpunten. Op deze basis bleek de instelling van de voorlopige WRR in 1972, die in 1976 zijn 'definitieve' wettelijke status zou krijgen, mogelijk.

## 6.1 1959-1966: VAN ONDERZOEKSCOÖRDINATIE NAAR EEN INSTITUUT VOOR GECOÖRDINEERD ONDERZOEK

De instelling van de SWR als onderdeel van de KNAW in 1959 kan beschouwd worden als een bewijs van het toegenomen belang van de sociale wetenschappen. Een van de eerste activiteiten, op initiatief van voorzitter Hofstee, was het zoeken van contact met belangstellenden binnen een aantal ministeries om te komen tot de oprichting van een contactcommissie ter bespreking van vraagstukken met betrekking tot de ontwikkeling en coördinatie van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het beleid.

Hofstee had zich al eerder, onder meer in gesprekken met ZWO, met deze problematiek beziggehouden. In eerste instantie ging het vooral om het wetenschapsbeleid voor de sociale of maatschappijwetenschappen (economie, sociologie enzovoorts). Het ging over vragen als de verhouding van opdrachtgever voor onderzoek tot onderzoeker, over de toepasbaarheid van onderzoek voor beleid en over de coördinatie van onderzoek en onderzoekers. Tenslotte ging het over sociaal onderzoek, opgevat

als een voorziening voor het beleid om beleidsproblemen op te lossen tegenover sociaal-wetenschappelijk onderzoek; dat vooral ten dienste staat van de opbouw van een vast bestand aan zekere kennis waar het beleid op den duur uit zou kunnen putten. (Of het beleid uit het onderzoek put, hangt af van de behoefte van het beleid en van de vraag of het onderzoek kwaliteit heeft, want dan zal het vanzelf wel door het beleid gebruikt worden; zo zegt Hofstee dat ook ongeveer letterlijk.) Hofstee maakte duidelijk dat voor hem de coördinatie van het zelfstandige wetenschappelijk onderzoek als doel vooropstond. Het sociaal-wetenschappelijk onderzoek was zijns inziens te verbrekkelend en vond in verschillende disciplines plaats, zoals de economie, sociale psychologie, sociale geografie, sociologie, enzovoorts. De disciplines moesten meer op elkaar worden afgestemd en dan bij voorkeur vanuit een gerichtheid op problemen van de maatschappij en van het beleid, zo vond hij (het waren alle disciplines die overigens pas kort ervoor waren erkend in het Academisch Statuut, economie bijvoorbeeld pas in 1936).

De contactcommissie Sociale Wetenschappen-Overheid was een voorziening die paste bij de conceptie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek als een wetenschappelijke en tegelijk een professionele activiteit. Anders dan het natuurwetenschappelijk onderzoek, dat voor het overgrote deel door het grote bedrijfsleven werd gesteund werd het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in de jaren vijftig en zestig vrijwel uitsluitend door de overheid gefinancierd (CPB en stafafdelingen van departementen begonnen vanaf de jaren vijftig grotere eigen budgetten te krijgen). Daarnaast begonnen de universiteiten steeds vaker het kader te worden waar sociale wetenschappers werken. Maar ze werkten daar in verschillende faculteiten en in verschillende disciplines. Bij zijn plannen die Hofstee als voorzitter van de SWR had ter verbetering van de coördinatie van het probleemgerichte sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten, vond hij contact met de overheid als belangrijke opdrachtgever hard nodig.

Hofstees verwachtingen omtrent de contactcommissie kwamen niet uit. De ministeries, die onderling ook van mening verschilden, bleken hun zelfstandige onderzoeksbeleid niet te willen opgeven, en ook kon men niet tot een oplossing komen over de openbaarheid van de onderzoeksgegevens van de departementen. Interessant waren overigens wel de eerste gedachten over een zelfstandig instituut. De secretaris van de SWR, H.M. Jolles, schreef in dit verband dat

“de Contactcommissie Overheid-Sociaal Wetenschappelijk onderzoek in 1963 in haar 12<sup>de</sup> vergadering op 8 november 1963 zich in beginsel verenigt met de gedachte van een centraal instituut voor sociaal onderzoek ten dienste van het overheidsbeleid”<sup>1</sup>

Nadat eerst de mogelijkheid van aansluiting bij bestaande organisaties is gezien, zoals TNO, CPB, NEI (Nederlands Economisch Instituut), LEI (landbouw Economisch Instituut) en SISWO (Stichting voor Interuniversitair Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek), behandelt Jolles het voorstel om te komen tot een nieuw soort zelfstandig instituut. Dat nieuwe instituut, dat hijzelf en anderen prefereerden, zou een geheel nieuwe rijksdienst moeten zijn ten behoeve van alle sociaalwetenschappelijke onderzoeken van alle departementen. Het zou onderzoeken moeten doen betreffende

“die algemene, structurele problemen, waarvoor het beleid in Nederland zich nu en in de toekomst gesteld ziet; bijvoorbeeld de werkingen van de nieuwe onderwijswetgeving, vraagstukken der bestuurlijke indeling, de repercussies van de Europese integratie op de Nederlandse samenleving, de implicaties van de bevolkingsgroei en bevolkings spreiding, de problemen van de achtergebleven groepen e.d.”

Het instituut moest geheel gefinancierd worden door de overheid en moest worden belast met programmering van onderzoek van alle sociaal-wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het beleid.

In 1964 besloot Hofstee de impasse te doorbreken en de ambtelijke leden van de contactgroep te vragen om een eigen werkgroep te vormen om met een eigen voorstel te komen en vooral met één standpunt. De werkgroep van ambtenaren die vervolgens ontstond, bestond uit ambtenaren in staffuncties van de departementen van Maatschappelijk Werk (later CRM), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Onderwijs en macro-economie (CPB, EZ). Een centrale rol was daarbij weggelegd voor de sociaal-wetenschappelijke staf van het directoraat-generaal Algemene Beleidsaangelegenheden van het toenmalige ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, alwaar het secretariaat van de werkgroep wordt gevestigd. De directeur Algemene Sociale Aangelegenheden, R. Wentholt, trad op als voorzitter. Die werkgroep van ambtenaren uit de contactcommissie kwam in mei met een eerste concept-rapport en een maand later met een definitief rapport.

Uit het verslag van de beraadslagingen van de contactcommissie over het concept-rapport van mei 1965 blijkt het verschil van inzicht tussen de SWR en de ambtenaren van de Contactcommissie SWR-Overheid groot, maar de verschillen tussen de leden van de ambtelijke groep lijken op zijn minst even groot. Voorzitter Wentholt meldt dat “de gedachte aan coördinatie van onderzoek is verworpen, maar daarvoor in de plaats is gekomen het van de grond brengen van inzichtsvorming wat betreft het

toekomstig beleid”.<sup>2</sup> Maar niet alle departementsvertegenwoordigers tonen zich overtuigd. De één noemt het gevaar dat ambtenaren gaan zitten op de stoel van de politiek, een ander vreest politieke bemoeienis met de wetenschap, weer een ander vindt het begrip ‘maatschappelijk’ bij de beschrijving van maatschappelijke ontwikkelingen te smal of juist te breed. Weer anderen vinden dat het instituut zelf geen onderzoek moet gaan doen. Ook zijn sommigen van mening dat het nieuwe instituut in de eerste plaats thuis hoort bij de minister van Onderwijs en Wetenschappen en niet bij de minister-president, zoals het plan is. Ook over de selectie van departementen die in de commissie ontwikkeling maatschappijstructuur zitting zouden moeten nemen zijn de ambtenaren het onderling niet met elkaar eens: waarom staat Justitie er niet bij of Defensie (met alle dienstplichtigen)?

Interessant is ook de deelname van D. van Cleeff van het CPB aan de vergaderingen van de contactcommissie. Hij was namelijk ook een van de deelnemers aan het congres over maatschappelijke planning in 1947 (Van Cleeff, Van Rhijn en Bakker Schut 1947). Tijdens dat congres kwam ook zijn eerder vermelde verschil van opvatting met Tinbergen aan het licht (vgl. Hoofdstuk 3). Van Cleeff stond zoals gezegd een brede opvatting van planning voor. Terwijl Tinbergen zocht naar een economische methode van planning als econometrisch model, was Van Cleeff aanhanger gebleven van een planning die de volle sociale werkelijkheid met al haar verschillende sociale en culturele ordeningen en aspecten omvat. Zo tekent hij bij het concept-rapport van mei 1965 aan dat hij de aanduiding van doel en object van de beoogde braintrust, te weten maatschappelijke structuurontwikkeling, niet wijd genoeg acht. Bovendien vreest hij dat de “taak van de braintrust toch minder diep zal gaan dan voor het genoemde onderzoek nodig zal zijn. Hij waarschuwt tegen een verwarren van prognose en plan.”<sup>3</sup>

Van minderheidsadviezen was overigens geen sprake. De ambtelijke werkgroep stelde in het concept-rapport dat ze tot het inzicht is gekomen “dat de coördinatie van het bestaande sociaal onderzoek t.b.v. de overheid een zaak van secundair belang (is), maar dat er t.b.v. het bepalen van het beleid voor de toekomst veeleer de behoefte bestaat aan een zicht op de grote lijnen van de ontwikkeling van de maatschappij, waarbij de noodzaak zich voordoet deze ontwikkelingen in hun totaliteit en in onderlinge verwevenheid te bezien.”<sup>5</sup> “De behoefte aan een (...) omvattend zicht op de maatschappelijke ontwikkeling in de toekomst wordt duidelijk wanneer men zich bedenkt dat de maatschappelijke structuur (...) steeds complexer van aard wordt.” “Bovendien vinden ze in een versneld tempo plaats.” “Waar vroeger bij een ontwikkelingsniveau van een langzamer type een spontane aanpassing verwacht kon worden van de ene ontwikkelingslijn naar de andere, groeit nu de overtuiging dat

zonder studie en begeleiding de maatschappelijke ontwikkeling vastloopt in een niet op elkaar afgestemd en aan elkaar aangepast geheel van ontwikkelingslijnen.” Daarom zo stelt de werkgroep, moet de regering instellen een “commissie voor maatschappij structuurontwikkeling”.<sup>4</sup> Ze voegt eraan toe dat bij die instelling “de gedachte voorop moet staan dat de commissie niet het karakter zal dienen te hebben van een interdisciplinair samengesteld *steering committee* voor sociaal onderzoek, maar van een *braintrust* waarin ideeën tot rijping komen”.<sup>5</sup> (cursivering PdH).

In het definitieve rapport van juni, dat weinig afwijkt van de versie van mei, is de commissie omgedoopt tot Commissie ontwikkeling maatschappij-structuur.<sup>6</sup> De werkgroep handhaafde het primaat van de overheid bij de coördinatie van onderzoek om een meer omvattend inzicht te hebben in de toekomst. De hoofdtaak van de commissie moet zijn (ibid.):

“Bestudering van krachtenvelden, bijvoorbeeld de bevolkingsgroei, technologische ontwikkeling, industrialisering, urbanisatie, welvaartstijging en verandering in normen en waarden-patronen van de bevolking, die bepalend zijn voor de maatschappelijke ontwikkeling, en inherent hieraan bestudering van ontwikkelingslijnen die onder invloed van deze krachtenvelden staan, in hun onderlinge samenhang (...) ten einde te komen tot een zicht op het totale stramien van ontwikkelingslijnen, waarmee het overheidsbeleid in verschillende sectoren rekening kan houden.”

De commissie moet zich daarbij concentreren op drie taken, die in latere omschrijvingen telkens zullen terugkeren:

“komen tot voor het beleid relevante probleemstellingen en aangeven van *knelpunten* in de ontwikkeling van de toekomstige maatschappijstructuur (*denkende taak*); het stimuleren en gebruiken van daartoe nodig onderzoek (*onderzoek en onderzoek-stimulerende taak*); en het bevorderen van de communicatie tussen wetenschap en beleid (*communicatie taak*).” (cursiveringen PdH) (ibid.)

Als voorzitter van de commissie worden de namen aangedragen van onder anderen oud-premier De Quay, oud-minister van economische zaken J.E. Andriessen en de voorzitter van de SER drs. J.W. de Pous.

Hofstee had als SWR-voorzitter om dit rapport verzocht, maar dat wil niet zeggen dat hij er op het moment van verschijnen gelukkig mee is. Zo schrijft Hofstee in een terugblik:



“Enigszins tot verrassing van de Raad (de SWR) leidde dat (het verzoek van Hofstee aan de Overheidsdelegatie in de Contactcommissie) tot het rapport van juni 1965, dat zich in feite geheel niet bezig hield met de problemen van de Contact-commissie, maar een voorstel deed tot het vormen van een orgaan, dat – gebruik makend van o.a. sociaal-wetenschappelijk onderzoek – voorstellen voor toekomstig geïntegreerd beleid zou formuleren.” (...) “*Het is dit rapport dat via de Commissie De Wolff, uiteindelijk heeft geleid tot het ontstaan van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.*” (cursive-ring PdH)<sup>8</sup>

Hofstee had er als bezwaar tegen dat de ambtenaren voorbij waren gegaan aan onderzoek “met betrekking tot het algemene karakter van sociale veranderingen en van specifieke beleidsproblemen van hoog niveau”. Volgens Hofstee hoorde dat te worden uitgevoerd door universiteiten en onafhankelijke onderzoeksinstituten.<sup>9</sup> Hofstee legt hier het primaat van ‘beleidstheoretisch’ en probleemgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek (later aangeduid als de beleids- of ‘interventiewetenschappen’) duidelijk bij de academische gemeenschap en de universiteiten en niet bij de overheid (in andere landen speelden soortgelijk discussies over het primaat soms ook, zie Deel II).

### *Positie van de sociale wetenschappen eind jaren vijftig*

Ter verklaring van Hofstees aarzelingen kan worden toegevoegd dat de sociale wetenschappen aan het eind van de jaren vijftig streefden naar erkenning als een volwaardige academische discipline én naar professionalisering. Ten eerste wilden moderne sociologen de emancipatie van hun vak tot een academische discipline met een eigen profiel en programma (vgl. Gastelaars 1985). Sociologen die vaak geïdentificeerd werden met lokaal gemeenschapswerk en ‘verheffingsactiviteiten’ waren inmiddels ook al betrokken bij ‘modernere’ activiteiten als onderzoek naar de inrichting en planning van de nieuwe ijsselmeerpolders, maar mede naar Amerikaans model streefden zij inmiddels ook naar een algemene academische discipline voor maatschappijvraagstukken.<sup>10</sup> Ze wilden diagnoses voor algemene maatschappelijke vraagstukken en verbeteringen aandragen. Daarmee zou de sociologie zich voegen in een trend die ook al zichtbaar was bij de andere sociale wetenschappen als de sociale psychologie en economie. De aanzetten voor een onafgebroken bezig zijn met de problemen van de maatschappij en met de planmatigheid van de maatschappij waren er al.<sup>11</sup> Niet alleen richtten de sociale wetenschappers zich op functies aan universiteiten, maar tegelijk streefden ze ook naar de positie van generalisten bij de departementen van de >>



>> rijksoverheid. Sociografen/sociaal-geografen werkten vooral bij de provincies (vooral bij de provinciale Economisch Technologische Instituten, ETI's) en gemeenten. Economen werkten in het bedrijfsleven en de banken en bij de overheidsorganisaties (vooral de departementen van Economische zaken en Sociale zaken en het CPB). De sociaalpsychologen waren in dienst bij vooral personeels- en organisatieafdelingen van de departementen (o.a. human relations adviseurs voor organisatie en personeelsbeleid). De eerste sociologen werkten ook daar, maar daarnaast bij het in 1952 opgerichte departement voor Maatschappelijk Werk en bij het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO), waarvan J.A.A. van Doorn later directeur werd en bij de oprichting waarvan ook Hofstee betrokken was geweest.<sup>12</sup> Het ging bij ISONEVO ook al om een initiatief tot coördinatie en concentratie van sociale en sociaal-economische kennis over Nederland. Nu was Hofstee opnieuw betrokken bij een soortgelijk initiatief tot concentratie van sociale wetenschappen, mede met het oog op betere diagnoses van problemen en bijdragen aan verbetering van het overheidsbeleid. Maar hij aarzelt nu of de SWR en de KNAW wel zo ver moeten gaan om zich in te laten met directe beleidsadvisering. Hij merkt daarover op dat het niet op de weg ligt van de SWR en de KNAW om de overheid te gaan adviseren om iets wel of niet te gaan doen. "Bij directe beleidsadvisering", zo stelt Hofstee, "is de SWR en de KNAW nooit betrokken geweest." Hij heeft zich altijd gehouden aan zijn algemene functie van stimulering van de sociale wetenschappen. De invloed die daarvan (van wetenschappelijke rapporten) uitgaat op ministers, is "... omdat de argumenten voor bepaalde beleidsterreinen aanvaardbaar waren". De SWR gaat kortom niet met wetenschappelijke rapporten de boer op, ze moeten voor zichzelf spreken en tot praktische resultaten leiden.

Hofstee en de SWR aanvaardden niettemin het rapport van de ambtelijke werkgroep "omdat de raad", zoals hij schrijft, "in het voorgestelde orgaan aanzienlijke voordelen zag".<sup>13</sup> Op basis ervan adviseerde de KNAW bij de aanbidding van het stuk aan de regering op 29 juni 1966 tot de instelling van een Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur, aldus een niet onbelangrijke tussenstap inbouwend.

De daadwerkelijke instelling van zo'n commissie verliep verre van soepel. De overheid liep bepaald niet over van enthousiasme voor een nieuw instituut, dat uiteindelijk ingesteld zou moeten worden. Dat er toch een voorbereidingscommissie zou komen was onder meer te danken aan de waarde die Hofstee ondanks zijn aanvankelijke bezwaren toch aan het rapport van de werkgroep bleek te zijn gaan hechten. Hij heeft in die tijd bovendien intensieve contacten in de OECD (zie box *Steun uit de OECD en door bewegingen in andere landen*) waar het idee van een nieuw instituut een gunstige ontvangst krijgt. Ten slotte kent hij de eveneens uit Wageningen af-

komstige vice-premier A. Vondeling, uit het kabinet-Cals-Vondeling (1965-1966), dat als centraal thema had het jaar 2000 en de maatschappelijke en beleidsmatige voorbereiding erop door bevordering van het maatschappelijk welzijn; het onderwerp van het rapport en het thema van het kabinet pasten dus bij elkaar.

### *Steun uit de OECD en door bewegingen in andere landen*

In 1966 vond een ministeriële OECD-conferentie plaats over juist (hetzelfde) onderwerp van langetermijnplanning en toekomstonderzoek. In het rapport ten behoeve van deze OECD-conferentie in 1966 opgesteld door onder anderen Raymond Aron en Ralf Dahrendorf, Robert Oppenheimer en Hofstee, wordt gepleit voor ‘independent institutions’ voor onderzoek en advies naar grote sociale en culturele en structurele veranderingen.<sup>14</sup> De OECD had zich ruim laten informeren over plannen in omliggende landen. En Hofstee schrijft voor het rapport een commentaar waarin hij ook voor andere landen pleit voor een contactcommissie en een ambtelijke instantie, dus een voorstel dat overeenkomt met dat van zijn ‘eigen’ SWR.<sup>15</sup> Uit de breedte van de sociale wetenschappen en van de planning, zoals hij die omschrijft, is duidelijk dat niet gedacht wordt aan een soort CPB voor de bouw van economische modellen. Het OECD-rapport laat zien wat de centrale issues in die tijd zijn. In de *affluent societies* van de westerse landen groeit een private rijkdom (auto’s, tv’s, koelkasten, vrije tijd en verre vakanties) en dreigt tegelijk bij achterblijvende maatregelen een ‘publieke armoede’ te ontstaan als het beleid de ontwikkelingen niet zou gaan begeleiden. In de VS waren die ontwikkelingen volgens velen al zichtbaar geworden (vgl. de invloed van de internationale bestseller *The affluent society* (1958) van J.K. Galbraith, dat in zeer veel talen was vertaald). Andere westerse landen moesten hieruit lessen trekken. Daarover zijn veel geleerden van de OECD het met elkaar eens.

Het OECD-rapport maakt deel uit van een reeks nationale rapporten, waaronder een bekend Brits rapport, waarin was gepleit voor een krachtige impuls voor de sociale wetenschappen in de volle breedte en voor een ‘policy of science for the humanities and social sciences’, evenwaardig aan die voor de natuurwetenschappen.<sup>16</sup> Het onderwerp staat kortom op de politieke agenda.

Omdat het kabinet-Cals-Vondeling najaar 1966 viel en het daaropvolgende interim-kabinet-Zijlstra (1966-1967) zich wilde beperken tot vooral de lopende zaken, zou het toch nog tot 1968 duren voor de nieuwe minister van Onderwijs en Wetenschappen Veringa uit het kabinet-De Jong (1967-1971) de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur daadwerkelijk instelde. Het vuur was intussen brandend gehouden door de steeds aanwezige minister Klompé (CRM). Al in 1963 had zij geschreven over het belang van integratie van beleid en een geïntegreerde

cultuur en de thematiek van meer maatschappelijke en beleidsintegratie lag haar na aan het hart.<sup>17</sup> Op 24 november 1967 schreef zij aan minister-president De Jong dat de regering een standpunt in algemene zin moest innemen ten aanzien van de door de werkgroep uit de Contactcommissie SWR-Overheid naar voren gebrachte denkbeelden; er moest gezocht worden naar een oplossing voor het door die commissie aangeduide vraagstuk.<sup>18</sup>

## 6.2 DE COMMISSIE-DE WOLFF

Op 18 april 1968 stelde minister Veringa de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur definitief in. Bij de installatie ervan refereert hij aan de voorgeschiedenis; dat het oorspronkelijk in de bedoeling lag “om als onderwerp van onderzoek te kiezen ‘de opdrachtgever en de sociale wetenschappen’”, doch dat een ambtelijk vooronderzoek leidde tot een verschuiving in de probleemstelling in die zin van “... het organiseren en stimuleren van interdisciplinair sociaal-wetenschappelijk onderzoek op lange termijn, zodanig dat een zicht wordt gekregen op de grote lijnen van de ontwikkeling van de maatschappij”. Een nieuwe instelling was hierbij nog allerminst vanzelfsprekend, zoals de commissie later in haar rapport ook zou aangeven:

“Als opdracht aan de commissie kan worden gezien het doen van voorstellen om dit hiaat op te vullen door aanbevelingen te doen over een organisatie of een organisatorische structuur die in staat zou zijn de wetenschappelijke onderbouw te leveren voor een geïntegreerd overheidsbeleid, gericht op een bevredigende ontwikkeling op lange termijn. Volgens de woorden van de Minister zou de Regering in eerste instantie niet denken aan een nieuw orgaan; eerst zou moeten worden onderzocht in hoeverre bestaande organen (Centraal Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek, Rijksplanologische Dienst), eventueel met aanpassing van hun structuur, de nieuwe taak op zich zouden kunnen nemen.”<sup>19</sup>

De samenstelling van de commissie weerspiegelt deze mogelijke rol van bestaande instituten. Tot voorzitter werd benoemd P. de Wolff, oud-directeur van het CPB. De leden waren, naast Hofstee, vrijwel allen topambtenaren, onder wie J.CH.W. Verstege (DG van de statistiek/CBS), Th. Quené (directeur van de Rijksplanologische Dienst/RPD), C.A. van den Beld (directeur van het CPB), L.A.Ph. van de Ley (DG Algemene Beleidsaangelegenheden/ABA van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en A.J.M. van Tienen, hoofd Stafafdeling Onderzoek en Planning

van het ministerie van CRM, en later eerste directeur van het SCP. Het secretariaat wordt in handen gelegd van R. Ruiter, hoofd van de Hoofdafdeling Sociale en Regionale planning van het CPB. De laatstgenoemde, die een groot deel van de concepttekst lijkt te hebben geschreven, was goed bekend met de Nederlandse ruimtelijke planning die een totaal ander karakter heeft dan de economische planning. Vanuit het CPB is hij ook bekend met de Franse planning in het Commissariat (Général) du Plan, waar economische en ruimtelijke planning dicht bij elkaar liggen (zie deel II). Later komt hij als directeur Algemene Economische Aangelegenheden (AEA) bij het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid in de gelegenheid om onderzoek en beleid directer te combineren.

De gedachte van geïntegreerd overheidsbeleid met een wetenschappelijke onderbouwing, al dan niet op basis van werk van een nieuw speciaal instituut, duidde hoe dan ook op een aanzienlijke ontwikkeling sinds de eerste ideeën van Hofstee eind jaren vijftig. Zowel de overheidstaak en -organisatie als de samenleving waren in één decennium aanzienlijk veranderd en terechtgekomen in een stroomversnelling die nog zou aanhouden.

Voor de overheid waren onder meer van belang de ontwikkeling van het (al in hoofdstuk 4 genoemde) welzijnsbegrip en de sterke groei van de uitvoerende macht in de jaren zestig, met name op het terrein van de sociale en onderwijswetgeving. De groei van de overheidsorganisatie was vanaf 1963 in een stroomversnelling geraakt door de nieuwe Bijstandswet, wetgeving op onderwijsterrein en voor arbeidsmarkt, sociale zekerheid en plannen voor ziekenhuisbouw. Schuyt noemt de jaren 1963-1965 ook de jaren van de echte scheiding in de tweede helft van de twintigste eeuw.<sup>20</sup> Ook werden vanaf het begin van de jaren zestig talrijke nieuwe stafbureaus opgericht; de initiatiefnemers van de Contactcommissie Overheid-SWR werkten daar. Niet onbelangrijk was ook de rivaliteit die optrad tussen groepen van generalisten, bijvoorbeeld de economen van Economische Zaken tegenover de sociologen van CRM, met daartussenin de sociaal economen en macro-sociologen bij Sociale Zaken en Volksgezondheid en daarnaast de planners en planologen bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Voor wat betreft de grote sociaal-culturele en maatschappelijke veranderingen die kenmerkend waren voor de jaren zestig, volstaat hier de constatering dat er veel veranderingen plaatsvonden; er leek sprake van een, vergeleken met de industriële wederopbouw uit de jaren vijftig, sociaal-culturele vernieuwings- en inhaalbeweging. Eerst waren dat ontwikkelingen die op de departementen alleen van buiten af invloed uitoefenden, maar op den duur kregen zij ook invloed van binnenuit door een andere samenstelling van het personeel. Na enige tijd ging ook de politieke leiding de

noodzaak van verandering ‘inzien’ en maakte aldus, bedoeld of onbedoeld, de grond vrij voor verdere veranderingen (vgl. Kennedy 2005). Vooral ook het ‘revolutionaire’ jaar 1968 zal hier van invloed blijken te zijn. Het overheidsbeleid lijkt juist dan door de grote structurele veranderingen te zijn ingehaald; in Parijs doen zich tekenen voor van een revolutie tegen het gezag en in Nederland heeft de politie en vooral het Amsterdamse lokale bestuur te kampen met een gezagscrisis. De veranderingen in normen en waarden, die de SWR en zijn Contactcommissie SWR-Overheid hadden genoemd als aanleiding tot instelling van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur, lijken zich dan inderdaad voor te doen.

### *De aanbevelingen van de commissie-De Wolff*

Het rapport van de commissie-De Wolff, dat in 1970 wordt uitgebracht, bevat ver- gaande voorstellen. Het meest ingrijpend is de instelling van een (*wetenschappelijke*) Raad voor de Planning. Deze raad, die verbonden zou worden aan het ministerie van Algemene Zaken, zou alle planbureaus moeten coördineren. Hij zou bestaan uit zes of zeven door de regering benoemde (fulltime) leden, met als buitengewone leden de directeurs van CPB, RPD, CBS en het op te richten Sociaal Planbureau en eventueel de voorzitter van de RAWB. Hij zou de beschikking krijgen over een staf van circa 20 medewerkers.

De kerntaak zou zijn het verschaffen van inzicht in de ontwikkeling op lange termijn van de maatschappij als geheel en op deelterreinen in het kader van een wetenschap- pelijke voorbereiding van het lange termijnbeleid van de overheid als geheel.

De adviezen en inzichten van de raad zijn openbaar. Hierdoor kan er een open ge- dachtewisseling tussen de raad en de maatschappij ontstaan. Of voor de inspraak een meer geïnstitutionaliseerde vorm kan worden gevonden is volgens de commis- sie moeilijk te beoordelen. Op het gebied dat de Raad voor de Planning zal moeten bestrijken ontbreken de maatschappelijk gefundeerde organisaties om tot zoiets te komen wat de SER betekent op sociaal-economisch gebied.

Teneinde de werkzaamheden van de raad zo effectief mogelijk te doen zijn, zouden de adviezen uitgebracht moeten worden aan een, eveneens nieuwe, *planraad uit de ministerraad*. Een *aparte staatssecretaris voor de integrale planning* ten slotte zou moeten bevorderen dat het regeringsbeleid en de uitvoering daarvan getoetst werden aan het ontwikkelde maatschappijperspectief.<sup>21</sup>

Blijkens het advies moet de Raad voor de Planning op het niveau van de integrale planning een synthese tot stand brengen van verschillende vormen van sector- planning en facetplanning op basis van een samenvattende visie op de mogelijke ontwikkeling van de maatschappij op langere termijn. Sectorplanning staat hierbij



# Toekomst-denken



Alomtvattend toekomstdenken is populair in de jaren zeventig.  
Bron: Binnenlands Bestuur, 1980, tekenaar Jan Willem van Vugt

voor de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit, meestal samenvallend met een departementsonderdeel, gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit (bijvoorbeeld de planning van scholen, ziekenhuizen of wegen). Bij de facetplanning gaat het om de aandacht voor een aspect dat bij alle beleid aan de orde is, zoals welvaartsbevordering, de welvaartsverdeling, de ruimtelijke inrichting, het milieubelang, de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling, het maatschappelijk en cultureel welzijn. In Nederland zijn vooral de facetten van welvaartsbevordering en -verdeling en ruimtelijke inrichting (economische en ruimtelijke facetplanning) van de grond gekomen. Een bureau voor sociaal welzijn ontbreekt, zo stelt de commissie-De Wolff. Vandaar dat ook een sociaal planbureau wordt voorgesteld. Ten slotte ontbreekt de planning van de grote ontwikkelingslijnen (megapanning) en een planning van de planning (metapanning, PdH).<sup>22</sup> De Raad voor de Planning is voor beide soorten activiteiten bedoeld. Het geheel is een fraai voorbeeld van de bouw van beleidsstructuren die eerder als typerend voor de jaren zestig en zeventig is genoemd (zie hoofdstuk 4). De Raad voor de Planning moet een synthese of een integraal model of systeem maken waarin 'alle ontwikkelingslijnen' zijn verdisconteerd en doorgerkend voor het gehele overheidsbeleid. Dit idee blijft terugkomen in latere operationalisering tot aan de wettelijke taak van de WRR aan toe. De vraag is dan telkens hoe te komen tot zo'n wetenschappelijk geverifieerd systeem van vergelijkingen – een soort 'integraal model' – dat het mogelijk maakt om te voorspellen welke knelpunten ontstaan voor het ene beleidsonderdeel bij veranderingen in het andere beleidsonderdeel. In de eerste taak van de WRR ("wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten"), maar vooral in zijn tweede taak ("een wetenschappelijk gefundeerd kader ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid") is die behoefte aan wetenschappelijk gefundeerd kader nog steeds herkenbaar. Het zijn de denkende taak en de wetenschappelijke onderzoekstaak uit de oorspronkelijke plannen van de ambtelijke werkgroep uit 1965.

Het rapport van de commissie-De Wolff bevatte geen minderheidsstandpunten, hoewel enkele leden bezwaren indienden. Dat deden met name Th. Quené, directeur ruimtelijke ordening en hoofd van de Rijksplanologische Dienst en L.Y.P. van der Ley, directeur-generaal Algemene Beleidsaangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken. Vooral Quené vond in lijn met het door Habermas gemaakte onderscheid van technocratische, decisionistische en communicatieve planning, zoals hij in zijn interview opmerkt, dat het tijd was voor een meer communicatieve planning. Dankzij zijn inbreng lijkt veel nadruk te zijn gelegd op openbaarheid en inspraak en een soort SER-voorziening voor de vertegenwoordiging van de maatschappij.<sup>23</sup> Wie

het rapport van de commissie nu leest ziet hier een vrij eenvoudig beeld: “Er is Nederland, er is een rijksoverheid en die kan ongeveer alles, en als die maar goed geadviseerd wordt, komt het wel allemaal goed.”<sup>24</sup>

### *De ontvangst van het rapport van de commissie-De Wolff*

Het rapport werd in eerste instantie besproken in de ministeriële onderraad voor Wetenschapsbeleid, waar men niet onverdeeld gelukkig bleek met het advies en aanbevelingen. Verschillende leden leken niet zonder meer overtuigd van de noodzaak van een Raad voor de Planning. Het belangrijkste argument hierbij was dat de Nederlandse overheid al een eminent instituut had voor planning, het CPB.<sup>25</sup> Dit was een internationaal vermaard instituut en hiermee liep Nederland voorop. Voor zover er al een aparte voorziening nodig was, wilde men die liever integreren met reeds aanwezige voorzieningen voor wetenschapsbeleid. Niet de minister-president, maar de minister voor Onderwijs en Wetenschappen moest in dat geval de aangewezen coördinerende minister zijn. De minister voor Onderwijs en Wetenschappen beschikte bovendien al over een adviescollege dat medio jaren zestig was opgericht, te weten Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, RAWB. Aansluiting bij die raad lag dan ook voor de hand.

In de ministerraadsvergaderingen van 9 september 1970 pleitte minister Veringa ervoor om het rapport van de commissie-De Wolff te publiceren. Minister Witteveen van Financiën vond het een te zware en te kostbare opzet, anderen vonden de taak niet duidelijk.<sup>26</sup> Besloten werd uiteindelijk om het rapport toch openbaar te maken, maar dan zonder regeringsstandpunt. Bij dit laatste aspect speelde ook de nadering van de verkiezingen begin 1971 een rol.

Het rapport van de commissie-De Wolff trok na verschijning onder meer de aandacht in kringen van toekomstdenkers. Zo verschenen kritische artikelen in *Katernen* uitgegeven door de Werkgroep 2000 onder leiding en verwoord door Eisse Kalk.<sup>27</sup> In het *Ten geleide* bij een nummer van *Katernen* van eind 1970 werd erop gewezen dat het rapport van de ‘commissie 2000’, de alternatieve benaming van de commissie-De Wolff, weinig reacties van het publiek heeft opgeroepen.<sup>28</sup> “In de kranten en op de radio zijn interviews gegeven, maar het publiek heeft, zo wordt gesteld, niets van zich laten horen.” De werkgroep 2000 riep op tot meer democratisch weerwerk. “Binnen bepaalde grenzen zijn wij de bevolking van het land die de toekomst van onderen af maken” en niet een stel technocraten in Den Haag van bovenaf, zo was de hoofdboodschap. Ook de overige bijdragen in het *Katern* zijn kritisch. Zo betreft Bart van Steenberghe dat de “samenstellers zich volstrekt onvoldoende bewust zijn geweest van de ideologisch problemen”. Tom van de Grinten



en Marten Bierman verzetten zich tegen de ‘onterechte’ tegenstelling van emotie en ratio, waarbij bovendien de opvattingen van actiegroepen gelijk werden gesteld met emotie en de oordelen van de beslissers in Den Haag voor ratio.<sup>29</sup> Ook verschenen enkele artikelen in ESB, waarin werd gewezen op de accentverschuiving van coördinatie van toekomstonderzoek naar coördinatie van de planning.<sup>30</sup>

### 6.3 DE DOORBRAAK VAN DE COMMISSIE-VAN VEEN

Omdat het kabinet in 1970 niet over de voorstellen van de commissie-De Wolff had willen besluiten werd het dossier doorgestuurd naar de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (commissie-Van Veen). Deze commissie zou voor de kabinetsformatie van 1971 een advies uitbrengen over een betere taakverdeling en coördinatie tussen de departementen. Het dossier van de commissie-De Wolff kon gemakkelijk worden toegevoegd, omdat de zaak die deze had aangekaart dicht aanlag tegen de coördinatieproblematiek van de commissie-Van Veen. Het ging immers om een nieuwe (wetenschappelijke) Raad voor de Planning, voorts een Planraad uit de ministerraad, een nieuwe bewindspersoon voor het langetermijnbeleid en een nieuw soort SER voor overleg met de maatschappij. Dat zijn typisch zaken waarover beslist wordt bij een kabinetsformatie.

De commissie-Van Veen bestond deels uit hoge ambtenaren onder wie de secretaris-generaal van Algemene Zaken Van Nispen tot Pannerden, en deels uit enkele hoogleraren, vooral politicologen en bestuurskundigen, onder wie A. van Braam en H. Daalder; H.D. Tjeenk Willink (AZ) trad op als secretaris.

Het rapport van de commissie-De Wolff werd behandeld in een van de afzonderlijke subcommissies.<sup>31</sup> Daarin werden weliswaar vragen gesteld bij de noodzaak van meer planning en vreesden sommigen de oprichting van ideologische denkclubs bij de overheid, maar ook ontstond vrij snel overeenstemming over de noodzaak van coördinatie van de planning. Het idee werd nu echter geplaatst in de context van de ‘verwetenschappelijking van het bestuur’. In de commissie werd erop aangedrongen om mensen met bestuurlijke ervaring en niet slechts geleerden aan te trekken bij een eventueel nieuw in te stellen orgaan. De commissie-Van Veen liet de alternatieven de revue passeren, zoals een sociaal planbureau en een onafhankelijk futurologisch instituut, en liet zich tevens door Hofstee voorlichten over zijn ideeën en de uitwerking daarvan door de commissie-De Wolff. Ook werd het (al in hoofdstuk 4 genoemde) plan besproken van de commissie onder leiding van Godefroy (samen met Thoenes) voor een Nationale Planontwikkelingsraad, waarin een elite – vooraanstaande personen uit de wereld van wetenschap en maatschappij – zouden moe-

ten worden opgenomen. Het daar gehanteerde begrip van planning was overigens meer democratisch geëngageerd en voluntaristisch, en sluit aan bij ideeën van Karl Mannheim voor *planning for freedom*. Het denken in termen van een mobilisatie van kennis en betrokkenheid van de samenleving, waarbij meer groepen zouden participeren dan tot dan toe gebruikelijk was, was in kringen van sociologen en ‘planners’ populair.<sup>32</sup>

De commissie-Van Veen hield intussen echter vast aan meer verwetenschappelijking van het bestuur en ‘vertaalde’ de plannen van de commissie-De Wolff in die zin.

De commissie-Van Veen stelde voor om een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in te stellen. Deze naam werd pas op het allerlaatste moment door Van Nispen gevonden, mogelijk geïnspireerd door een (departementaal) plan uit 1948-1949 voor een technisch wetenschappelijke regeringsraad bij Algemene Zaken.<sup>33</sup> Ook beval de commissie de oprichting aan van een sociaal planbureau, dat anders dan de WRR – mede na overleg met minister Veringa – niet bij het departement van Algemene Zaken zou worden ondergebracht, maar bij dat van CRM.

De commissie-Van Veen signaleerde het gevaar dat de dagelijkse beleids- en bestuurstaken de volledige aandacht van de ministers kunnen opeisen ten koste van een beleidsontwikkeling op langere termijn. Daarom zag zij, evenals de commissie-De Wolff, een tekort op het punt van de coördinatie en integratie van de brokstukken van planning vanuit een samenvattend inzicht in de ontwikkeling op lange termijn van de maatschappij als geheel. Daarom was een WRR nodig, waarmee expliciet werd aangesloten bij het voorstel voor een Raad voor de Planning van de commissie-De Wolff. De opdracht om de planbureaus te coördineren zou echter ontbreken, en verder plaatste de commissie-Van Veen de oprichting van een WRR in het teken van de verwetenschappelijking van het bestuur en de versterking van de coördinatie van het beleid met daarin een centrale rol van de ministerraad. Het idee was kortom nu op een pragmatischer en meer politiek-bestuurlijke aanvaardbare manier geformuleerd. Het plan sloot ook aan op de tendens tot professionalisering van politiek en bestuur.<sup>34</sup>

Als taken voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zag de commissie:

- a het ontwerpen van een toekomstvisie van de maatschappij ten behoeve van de beleidsvorming op langere termijn (denkende taak);
- b het aangeven van de probleemvelden ten aanzien waarvan de toekomstige ontwikkeling het stellen van prioriteiten noodzakelijk maakt (wetenschappelijke onderzoekstaak en onderzoekstimulerende taak);

- c het coördineren van de wetenschappelijke bureaus van de overheid, onder meer om overlappingsen en lacunes te signaleren en op te heffen (communicatie taak).

De adviezen van de raad dienden rechtstreeks in te spelen op de beleidsbepaling door de ministerraad. Bij zijn positie moest enerzijds een vrije inbreng van de wetenschap worden gewaarborgd, doch anderzijds worden voorkomen dat plannen zouden worden gemaakt los van uitvoerbaarheid en bruikbaarheid voor beleid. De gehele ministerraad zou via de minister-president verantwoordelijk zijn voor de WRR en deze verantwoordelijkheid moest mede tot uiting worden gebracht door regelmatige gezamenlijke bijeenkomsten van alle ministers met de leden van de raad. De voorstellen inzake een aparte bewindspersoon zonder portefeuille voor planning en toekomstgericht beleid en een ministeriële planraad uit de ministerraad (die praktisch alle ministers zou moeten omvatten), werden door de commissie niet overgenomen. Ze beval wel aan om de directeuren van CPB, RPD en RAWB op te nemen als buitengewone leden van de raad.

Het voorzitterschap zou in ieder geval een volledige dagtaak moeten zijn. De raad moest minimaal uit 5 leden bestaan, die een redelijk deel van hun weektaak aan het raadswerk zouden besteden. De secretaris moest worden benoemd als ambtenaar bij het kabinet van de minister-president en dus bij het departement van Algemene Zaken. Hij diende tevens directeur te worden van een studiedienst voor onderzoek en studie ten dienste van de raad.

De commissie-Van Veen vond het niet nodig om maatschappelijke organisaties als de SER bij de werkzaamheid van de raad te betrekken. Wel zou de raad bij zijn werkzaamheden veelvuldig in contact moeten treden met afzonderlijke organisaties en instellingen op het gebied van de wetenschap en op andere gebieden. Een belangrijk verschil met de commissie-de Wolff is dat de commissie-Van Veen tegen een gesloten relatie is tussen regering en WRR. De rapporten van de raad zouden openbaar moeten zijn, waardoor onafhankelijkheid wordt gewaarborgd en parlement en politieke partijen over alle aanwezige informatie van de raad zouden kunnen beschikken. De communicatie tussen beide moet voor derden openbaar zijn. De discussie over het *beleid* op langere termijn is vooral ook een zaak van de Staten-Generaal en de Commissie Van Veen ziet in deze het aangewezen orgaan voor tegenspel.

## 6.4 NAAR EEN VOORLOPIGE WRR

Bij de kabinetsformatie van 1971 werd het advies van de commissie-Van Veen door de coalitiepartijen overgenomen. Het werd vervolgens als plan tot instelling van de WRR in het regeerakkoord vastgelegd en in de regeringsverklaring aangekondigd.<sup>35</sup> Bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer van het hoofdstuk Algemene Zaken op 9 oktober 1971 ging minister-president Biesheuvel nog kort in op de gewenste samenstelling uit “beoefenaars van verschillende disciplines die de regering inzicht moeten geven in de toekomstige maatschappij-ontwikkelingen”, waarbij voorts “enkele leden van deze multidisciplinaire groep naar ons oordeel bestuurlijke ervaring moeten kunnen inbrengen”.

Voor de uitvoering van dit onderdeel van het regeerakkoord trok premier Biesheuvel vervolgens eind 1971 de jonge hoogleraar J. (‘Sjeng’) Kremers aan, afkomstig van de Katholieke Universiteit van Nijmegen en toen mede bekend om zijn betrokkenheid bij een belangrijke opdracht aan McKinsey voor vernieuwing van het hoger onderwijs. Kremers werd bij het ministerie van AZ benoemd om als ‘bouwdecaan’ – en daarmee ook als beoogd voorzitter – een kabinetsbesluit voor te bereiden. Biesheuvel liet de voorbereiding aan Kremers over, tot aan de verdediging in de ministerraad toe.<sup>36</sup> Op 9 juni 1972 resulteert dat in een principebesluit van het kabinet, dat de volgende dag de media haalt.<sup>37</sup> Bij de noodzaak van het nieuwe instituut werden op dat moment niet veel vragen gesteld. Het was ook de tijd dat het vermaarde MIT via een zogeheten integraal model berekeningen had gemaakt voor de Club van Rome, die een schok teweeg hadden gebracht in de publieke opinie (maart 1972). Vooral de berekeningen die aantoonde dat bij ongewijzigd beleid de economie tot stilstand zou komen, hadden veel mensen ervan overtuigd dat er iets moest gebeuren aan de langetermijnplanning om de berekende catastrofes voor het jaar 2000 voor te zijn. Een krant kopte in die tijd over de Club van Rome: “De computer brengt de catastrofe in beeld”. Het was in ieder geval een domper op het vooruitgangdenken, dat in de jaren zestig veel furore had gemaakt en dat ook een rol had gespeeld bij de initiatieven die ten grondslag lagen aan de oprichting van de WRR.

De beslissing van de ministerraad leidde uiteindelijk tot het Koninklijk Besluit van 6 november 1972 en de feestelijke installatie van de raad in de Eerste Kamer op 20 november 1972. In zijn installatierede merkte premier Biesheuvel op dat in veel regeringscentra elders in de wereld de behoefte wordt gevoeld aan een orgaan dat het inzicht in de toekomstige vorm van de samenleving kan helpen verdiepen. Er is, zo stelt hij, afgezien van de benoeming van een futuroloog in de raad, maar daarvoor in de plaats is gekozen voor “een team waarin verschillende wetenschappelijke

disciplines vertegenwoordigd zijn (...) en die de veelzijdigheid van de samenleving weerspiegelt”.<sup>38</sup> Hij wijst ook op de internationale aandacht voor het onderwerp en de WRR.<sup>39</sup>

Voorzitter Kremers stelt in zijn antwoord onder meer dat twee dingen essentieel zijn voor het succes van de raad, de contacten met de departementen en nauwe contacten met de samenleving of althans dat deel ervan dat serieus over de toekomst wil nadenken.<sup>40</sup> In discussies met premier Biesheuvel en later met Den Uyl heeft hij benadrukt dat de raad “ertoe moet doen” en dat regering moet reageren op de raadsstandpunten en informatie. Kremers wil voorkomen dat de raad een te academisch gezelschap wordt en de verhoudingen met de regering te vrijblijvend. Zijns inziens moet worden vermeden dat de raad te ver af komt te staan van de plaatsen waar beslissingen worden genomen. Hij streeft naar garanties dat de regering de raad serieus blijft nemen.<sup>41</sup>

Het instellingsbesluit krijgt de vorm van een KB in afwachting van een wet, die de Grondwet in artikel 87 (GW 1972) voorschreef. Slechts op een paar kleinere punten week het af van de regeling in de formele Instellingswet van 30 juni 1976. De bepalingen omtrent de taken van de voorlopige WRR verraden de invloed van de ambtelijke werkgroep van begin jaren zestig en de commissie-De Wolff. Begin jaren zestig waren al drie soorten taken onderscheiden: een denkende, wetenschappelijke onderzoekstaak (en onderzoeksstimulerende taak) en de communicatieve taak. De eerste taak blijft het denken over de ontwikkeling van de samenleving op de lange termijn. De onderzoeks(stimulerende) taak is iets opgeschoven in de richting van het zijn van een ‘spin in het web’ van departementen, universiteiten en planbureaus<sup>42</sup>; ze moeten de raad voeden met informatie met het oog op het ontwikkelen van een geïntegreerd lange termijn kader voor een voor de toekomst verantwoord en samenhangend beleid. De communicatieve taak is meer toegespitst op het opheffen van leemtes op het gebied van toekomstonderzoek en planning op de lange termijn.

De formele relatie met het wetenschapsbeleid is in 1972 teruggebracht tot een tweetal dubbellidmaatschappen. De voorzitter van de WRR werd lid van de Raad van het Wetenschapsbeleid, de onderraad van de ministerraad voor dit beleidsterrein (!). Als *trait d’union* tussen RAWB en WRR had men aanvankelijk Hofstee in gedachten, maar uiteindelijk werd het RAWB-lid F. Böttcher, al bekend van de Club van Rome, ook in de WRR benoemd. Verder werden de directeuren van het CBS, de planbureaus (CPB en RPD) benoemd tot buitengewoon lid van de WRR, naast de voorzitter van de in 1971 opgerichte Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse (COBA), en de directeur van het ongeveer gelijktijdig opgerichte SCP (de buitengewone leden heten vanaf de reorganisatie van 1992 adviserende leden, maar in feite is hun positie niet veranderd).

## 6.5 DE INSTELLINGSWET

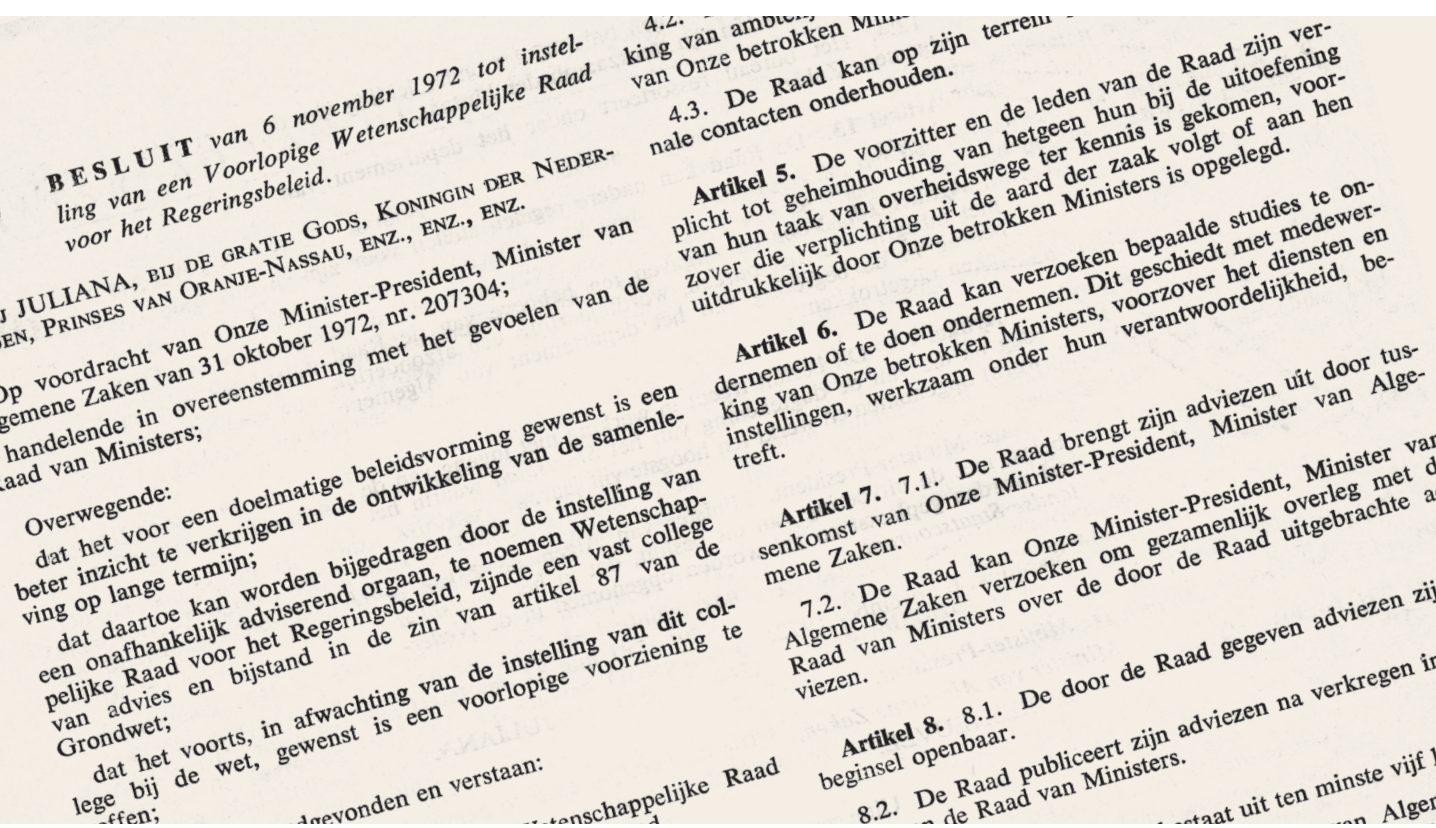
Nog geen jaar nadat de raad bij KB was ingesteld werd, op 23 oktober 1973, het voorstel voor de Instellingswet WRR (Tweede Kamer 1973-1974: nr. 12668) ingediend. De ondergeschikte afwijkingen van het KB betroffen in de eerste plaats het ‘na overleg’ in plaats van ‘in overleg’ vaststellen van het werkprogramma en het op eigen titel openbaar maken van rapporten drie weken nadat de ministerraad ervan in kennis is gesteld. Op beide punten won de raad aan onafhankelijkheid (zie ook het volgende hoofdstuk over de debatten tussen Kremers en Den Uyl). De taak werd echter ‘teruggebracht’ van adviseren naar informeren (over het regeringsbeleid), waarbij wel werd benadrukt dat de raad mag en zelfs indien nodig moet afwijken van het regeringsbeleid.

Na uitvoerig beraad en het horen van wetenschappelijke en maatschappelijke instellingen werd het voorstel op 30 juni 1976 in de Tweede Kamer aanvaard, met slechts de stemmen van de CPN en de Boerenpartij tegen.

In de parlementaire debatten werd veel aandacht besteed aan drie thema’s. Ten eerste de aansluiting van de integrale beleidsvoorbereiding door de WRR op het departementaal georganiseerd beleid: hoe werd die aansluiting geregeld, en moest er een interministeriële of interdepartementale commissie komen? De discussie doet denken aan het voorstel voor een planraad uit de ministerraad (commissie–De Wolff). De regering zag ad hoc samengestelde interdepartementale commissies als goede oplossing. Van de formele mogelijkheid van direct contact tussen WRR en ministerraad was, zo antwoordde premier Den Uyl, tot dan toe weinig gebruikgemaakt.

Het tweede thema betrof de verhouding van de WRR tot het parlement. Hierbij kwam de eerdergenoemde kritiek van de werkgroep 2000 ter sprake, en kritiek die in een Studium Generale van de Rijksuniversiteit Utrecht (1974) op de WRR was geuit vanwege de wetenschapstheoretische uitgangspunten en de eenzijdige versterking van de macht van de regering. Door de instelling van de WRR zou sprake zijn van een eenzijdige machtsconcentratie bij de regering; het parlement zou ook een WRR moeten hebben, de parlementaire adviesraad voor het regeringsbeleid, de zogeheten **PARAAD**.<sup>43</sup> De regering achtte dit niet echt nodig. De advisering van de WRR ligt op het niveau van wetgeving en bestuur en dat houdt in dat hij er niet slechts is voor de regering, maar ook voor het parlement, want de wetgever is in Nederland regering en parlement samen, zo werd geantwoord. Een uitwerking van dit thema ging over de vraag of de Tweede of Eerste Kamer niet ook zelf de WRR moet kunnen horen en of daar nu wel of niet de minister-president of diens vertegenwoordiger bij aanwezig moet zijn. De regering stond op deelname van de minister-president of diens vertegenwoordiger.





Het Koninklijk Besluit in het *Staatsblad* waarmee een voorlopige Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid wordt ingesteld. In 1976 verdwijnt het 'voorlopige' bij de nieuwe instellingswet.

Het derde thema vormden de regeringsreacties. Parlementsleden vragen om kritisch commentaar op de rapporten door ambtenaren of ministers openbaar te maken. Vooral de VVD-Kamerleden hechtten hier sterk aan. Op die manier kan het subjectieve – niet waardevrije – karakter van de raad worden blootgelegd, want voor die vermenging van normatieve oordelen en wetenschap bleken zij zeer bevreesd. Men zie het Eindverslag van 23 oktober 1975 waarin leden van de VVD-fractie vragen stellen over de mogelijke politisering van vraagstukken door de WRR, doordat deze, zoals in zijn werkprogramma was aangekondigd, ook een project normen en waarden zou hebben.<sup>44</sup>

### *Standpunten van anderen: wetenschap en beleid*

Ook buiten het parlement – bijvoorbeeld in congressen over de oprichting van de WRR – werd rondom de instelling van de raad een principiële discussie gevoerd over de verhouding tussen wetenschap en beleid, en vooral over de vraag waar het priemaat ligt, bij de wetenschap of bij de politiek. Adriaansens verwoordde die thematiek in 1997 in *Mosterd bij de maaltijd* als de tegenstelling tussen de politiek als slaaf van de wetenschap (aangeduid als technocratie) versus de wetenschap als dienstknecht van de politiek (aangeduid als decisionisme). In haar toelichting benadrukte de regering dat de raad er is voor het *regeringsbeleid* en niet slechts voor de regering; de vaststelling van beleid geschiedt immers mede door het parlement als medewetgever. Met die benadering van taak en positie van de raad werd de interactieve kant van het beleid en van het werk van de raad benadrukt. In combinatie met de garantie van openbaarheid van alle producten werd een tussenweg gevonden (noch strikt technocratisch, noch strikt decisionistisch). De garanties van openbaarheid en de nadruk op participatie aan de publieke discussie passen in dat beeld van een meer genuanceerde benadering van de verhouding wetenschap en beleid.

#### *Hirsch Ballin over decisionisme*

Hirsch Ballin gaf al in zijn proefschrift uit 1979 aan dat er in de uiteindelijke WRR-Instellingswet, mede gelet op de parlementaire behandeling, wel degelijk sprake is van decisionisme, zij het wel met de nodige nuances. De dienstbaarheid aan het beleid wordt namelijk breder opgevat dan men in eerste instantie verwacht, namelijk in de zin dat de raad moet rapporteren in lijn met de pluriformiteit van de samenleving, die de raad ook in zijn samenstelling en werk moet weerspiegelen. Tegelijk wordt ook telkens benadrukt dat de raad onafhankelijk is; dat die onafhankelijkheid samenhangt met zijn wetenschappelijk karakter en dat die ook inhoudt dat de regering kan worden tegengesproken. Het aan Habermas ontleende schema technocratisch-decisionistisch model dekt kortom de lading niet volledig. De eerste ideeën voor een soort WRR uit begin jaren zestig waren vooral *sociaal* technocratisch. Centraal staat de modernisering van de maatschappij en de begeleiding van die maatschappij daarbij door de sociale wetenschappen en sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Ze geven een beeld van de maatschappelijke werkelijkheid waardoor het voor het beleid beter mogelijk wordt om daarbij aan te sluiten. Het doel is immers uiteindelijk een “menselijker samenleving, waarin meer groepen dan voorheen kunnen deelnemen”. Alle delen van de maatschappij moeten aan de modernisering deelnemen; de maatschappij moet geïntegreerd zijn, en waar dit niet zo is zit een knelpunt zoals minister Klompé het in 1963 zegt en minister-president Cals bij de regeringsverklaring in 1965. Het gaat om de tijdige voorbereiding van de maatschappij op het jaar 2000.



Een centrale rol werd door velen toegedacht aan de professionals en het management van de economie, van de sociale voorzieningen en het welzijn.<sup>45</sup> De reikwijdte van het begrip planning was in deze periode groot; het CPB afficheert zich nu, anno 2007, als bureau voor economische beleidsanalyse, maar eind jaren zestig was juist het plankenmerk van *planbureau* iets om trots op te zijn. Iedereen deed aan management en planning of het nu de krijgsmacht was, de arbeidsvoorziening, Philips of Shell of de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Beleid betrof ook vooral de materiele en immateriële voorzieningen, die het leven aangenamer kunnen maken en meer welzijn kunnen helpen bewerkstelligen. De introductie van de begrippen beleid en welzijn in de jaren zestig heeft een bepaalde – meer deskundige – manier van kijken naar de werkelijkheid bevorderd en zo ook depoliteiserend gewerkt. Vragen kwamen nu op door welke factoren beleid faalt en welzijn uitblijft. Wat weten we van de werking van wetgeving? En wat zijn de diagnoses die gemaakt kunnen worden van de samenleving, opdat via beleid nieuwe remedies kunnen worden bedacht? Voorstellen uit deze tijd bevatten veel elementen van sociale psychologie over hoe een samenleving met veel welzijn eruitziet; hoe de wereld menselijker kan worden en vooral minder grootschalig, hoe ontwikkelingen in het ene maatschappelijke deelsysteem doorwerken in het andere, en hoe meer kansen op mobiliteit ontstaan en meer participatie aan de samenleving kan worden bewerkstelligd.

Het wetsontwerp uit 1976 laat zien dat vanaf de eerste ideeën over coördinatie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek als fundament voor beleid de voorstellen minder technocratisch zijn opgevat en meer decisionistisch ('de regering besluit en de WRR mag slechts alternatieven voorleggen'), maar tegelijk heeft de regering uiteindelijk willen voorkomen dat de communicatie tussen WRR en regering te gesloten werd. *In concreto* is dat gepaard gegaan met garanties voor onafhankelijkheid, en openbaarheid van rapporten en regeringsreacties. Vooral openbaarheid en publiek debat over WRR-rapporten als condities *sine qua non* komen in discussies over de WRR steeds meer op de voorgrond te staan. In het midden van de jaren zestig werden ze echter nog nergens in de voorbereidende stukken voor een instituut als de WRR genoemd.

De zelfstandige positie en de open interactie werden kort na de aanneming van het wetsvoorstel nog eens uitdrukkelijk vastgelegd in de aangenomen motie in september 1976 van het Tweede Kamerlid mevrouw Kappeijne van de Coppello waarin de regering werd verzocht om op elk rapport van de WRR binnen drie maanden te antwoorden.<sup>46</sup> De reden voor het indienen van de motie is dat de regering lang deed over het geven van een antwoord op rapporten. Minister-president Den Uyl stemde met de motie in onder voorwaarde dat ook een procedureel antwoord gegeven zou mogen worden.

De wet is ongewijzigd gebleven, behoudens een paar kleine aanpassingen in 1996 in verband met de invoering van de Kaderwet adviescolleges.<sup>47</sup>

## 6.6 TOT SLOT

De directe voorgeschiedenis van de voorlopige WRR in 1972 beslaat terugkijkend meer dan 13 jaar. In het laatste jaar is de zaak echter opmerkelijk snel gegaan. Achteraf gezien nog vrij onverwacht is de Nederlandse regering overgegaan tot een voorziening die in vrijwel geen enkel Europees land bestond, met uitzondering van de Central Policy Review Staff in het Verenigd Koninkrijk en in mindere maten het Commissariat (Général) du Plan in Parijs (zie Deel II). De eerste discussies van de tweede helft van de jaren vijftig en de plannen van Hofstee en Jolles van de SWR voor coördinatie van onderzoek en een probleemgerichte en beleidsbewuste sociale wetenschap zijn uitgelopen op een raad die hoog in de ambtelijke hiërarchie is opgehangen en die een politiek ‘ondersteunende en tegelijk kritiserende’ rol heeft gekregen. De WRR is bij zijn oprichting een laatbloeiër zoals Hirsch Ballin (1979) opmerkte, maar wordt blijkens rapporten voor de toekomst en zijn al vroege aandacht voor bijvoorbeeld waarden en normen en pleidooien voor meer reflexief en toekomstgericht beleid ook gezien als voorloper.

De eerste ideeën voor coördinatie van sociaal-wetenschappelijke inspanningen en een kristallisatiepunt in de sociale wetenschappen ontstaan rond 1960. Het is achteraf gezien een tijd vol verwachtingen ten aanzien van de toekomst die werd gesymboliseerd door de verkiezing van de jonge president John F. Kennedy en de door zijn generatie politici aangekondigde vernieuwing van de Amerikaanse politiek. In Nederland treden niet zulke radicale veranderingen op, al zette eind jaren vijftig ook hier de modernisering in. Het is de tijd van het ontstaan van het kabinet-De Quay, een kabinet dat een breuk betekent met de achtereenvolgende rooms-rode kabinetten Drees.<sup>48</sup> Het stelt liberalisaties in het vooruitzicht en wil afschaffing van een deel van de overheidssubsidies en verlaging van de belastingdruk. De tijd van bestedingsbeperkingen – de SER bepleit in 1960 een bestedingsverruiming – is voorbij, evenals de algemene loonronden en overig ‘staatsdirigisme’. De aandacht voor massaconsumptie en mobiliteit groeit en de aanvankelijke angst voor de gevaren van de massasamenleving begint te wijken.

Als de raad vanaf eind 1972 begint te functioneren gebeurt dat onder een geheel ander gesternte. De WRR start onder het demissionaire kabinet-Biesheuvel en direct daarna onder het ‘rode kabinet met de witte rand’ onder leiding van Den Uyl. Zijn

programma staat in het teken van de spreiding van kennis, inkomen en macht. Totaal andere thema's staan dan op de politieke agenda dan in 1959. Het gaat nu niet over huurliberalisatie of bezitsvorming (de hypotheekrenteaftrek), maar over zaken als de vermogensaanwasdeling, de Contourennota voor het onderwijs en de middenschool, en de Wet op de ondernemingsraden. De politieke context begin jaren zeventig wordt gedomineerd door de behoefte aan duidelijkheid in de politiek en polarisatie tussen 'progressieven' en socialisten enerzijds en 'conservatieven' en liberalen anderzijds.

In 1959 hebben de confessionele partijen nog een meerderheid van zetels in het parlement; in 1973 hebben zij (en vooral de KVP) meer dan eenderde van hun zetels verloren. Wat de een vreest, hoopt de ander: misschien kan Nederland net zo'n land worden als Groot-Brittannië waar de politiek duidelijk is en is verdeeld over twee partijblokken.

Begin jaren zestig is de economische groei zo juist een officieel doel van het overheidsbeleid geworden. In 1972 is groei echter een omstreden zaak geworden; groei is geen doel in zichzelf meer, en het gaat om 'meer dan brood alleen'. Er wordt ook rekening mee gehouden dat een postindustriële samenleving leidt tot een *jobless society*, zoals Adriaansens opmerkt in zijn interview.

In 1959 was sprake van een economische hoogconjunctuur, met grootschalige technologische vernieuwingen in het bedrijfsleven en er zijn dan belangrijke multinationale ondernemingen die vanuit Nederland opereren. In 1973 staan de multinationals wegens hun veronderstelde (ondemocratische) machtsuitoefening in een kwaad daglicht. In dat jaar ontstaat ook de eerste energiecrisis en begint de motor van de economie door de hoge lasten en achterblijvende vernieuwingen te haperen. De overheidsbegroting gaat ook grote tekorten vertonen.

In 1959 was de verzorgingsstaat nog in wording – de term is dan nog niet eens in gebruik –, in de jaren zeventig is die gereed, maar dan gaat het algauw over de stagnerende verzorgingsstaat en de keerzijde, zoals de werking van de verzorgingsstaat als weeshuis.<sup>49</sup> De aandacht voor wetenschappelijke ondersteuning van de politiek stond ook elders in de westerse wereld nog in haar kinderschoenen. In de jaren zeventig is de kennis daarvan aanmerkelijk groter geworden. Vooral ook de OECD bevordert de internationale uitwisseling, ook op het gebied van de planning en het denken voor en over beleid. Voor de oorlog was het nog maar een enkeling die zich rekenschap gaf van de vormen van intellectuele organisatie elders, zoals Huizinga in 1926 na een reis naar de VS over het Brookings Institute.<sup>50</sup> Maar na de oorlog en vooral in de jaren zestig wordt de bekendheid daarmee vele malen groter door in ons land aanwezige voorbeelden van invloedrijke privaatrechtelijke multinationale adviesor-

ganisaties als RAND. Aanvankelijk wordt nog gearzeld of niet ook de Nederlandse overheid zich net als het bedrijfsleven moet laten bijstaan door dat soort internationale private organisaties, maar aan het begin van de jaren zeventig lijkt de balans doorgeslagen naar een voorkeur voor collectieve en publiekrechtelijke voorzieningen als tegenwicht tegen de privaatrechtelijke. Ook andere Europese landen lijken die voorkeur te delen blijkens het Britse voorbeeld van de publieke Central Policy Review Staff en het al oudere Commissariat Général du Plan in Parijs. Vooral de OECD laat door zijn vergelijkingen tussen landen zien dat ook andere Europese landen in die tijd soortgelijke afwegingen maken.

In het licht van die veranderingen ligt het voor de hand dat ook de ideeën achter het ontstaan van de WRR zijn geëvolueerd.

Zo is in de eerste plaats in de loop van die periode sprake van een toenemende invloed van de rijksoverheid op de sociale wetenschappen. De steun die de natuurwetenschap krijgt door het bedrijfsleven, krijgen bij de uitbreiding van de verzorgingsstaat de sociale wetenschappen door hun opdrachten door de overheid. De voorgeschiedenis en oprichting van de WRR vormen zelf een voorbeeld van afstemming tussen sociale wetenschappen en de opkomende verzorgingsstaat.

Ten tweede en daarmee samenhangend is een verschuiving zichtbaar van het zwaartepunt van de coördinatie van sociaal onderzoek. Ligt dat primaat bij het ‘wetenschappelijk bedrijf’ of ligt dat bij de overheid als opdrachtgever? Bij de ‘emancipatie’ van de sociale wetenschappen tot zelfstandige academische disciplines rond 1960 ligt dat primaat in de plannen van Hofstee en zijn SWR bij het wetenschappelijk bedrijf en de academische gemeenschap. Vanaf de ambtenaren rond Wentholt (1964) ligt dat primaat bij de overheid als opdrachtgever voor het onderzoek. Coördinatie van sociaal onderzoek (een term die de ambtenaren verkiezen boven sociaal-wetenschappelijk onderzoek) is daarbij van secundair belang. Het gaat de ambtenaren in de eerste plaats om de bijdrage aan het denken over het beleid en de toekomst. Het onderzoek moet in hun ogen daarvoor instrumenteel zijn.

Ten derde is er de toenemende nadruk op sociale wetenschappen als instrumenten voor de verwetenschappelijking van het beleid. In 1960 wordt daar niet over gesproken, maar bij de commissie-Van Veen (1971) is dat inmiddels het centrale thema als het over de WRR gaat. Dit hangt ook samen met de eerdergenoemde groei van de uitvoerende macht en de opkomst van de beleidswetenschappen en bestuurskunde. De groei van *research and development* als middel voor de oplossing van beleidsproblemen in het bedrijfsleven in de jaren vijftig, breidt zich in de jaren zestig uit naar

een geloof in het belang van *research and development* op maatschappelijk terrein en gebied van wetgeving, bestuur en planning. De wortels van maatschappelijke planning aan de hand van de bouw van wetenschappelijke modellen liggen overigens eerder (vgl. Van den Boogaard 2000; Van Houten 1999; Mertens 2007).

Ten vierde zijn openbaarheid, inspraak en de verhouding van de raad tot parlement en maatschappij in de opeenvolgende documenten in de loop der jaren steeds belangrijker geworden. In de eerste teksten begin jaren zestig komt men die thema's niet tegen, in de parlementaire debatten in 1975 staan ze daarentegen echter centraal.

In de vijfde plaats en daarmee samenhangend, is sprake van een verschuiving van een technocratische probleemstelling (de waardevrije sociale wetenschappen maken politiek en ideologie overbodig) naar een meer decisionistische probleemstelling ('er is geen waardevrijheid en de wetenschap moet ondergeschikt blijven aan de democratische politieke besluitvorming').

Maar er zijn ook zaken die constant zijn gebleven. Een ervan is de driedeling in taken die al in 1965 is gemaakt van: (1) een denkende functie; (2) een wetenschappelijke onderzoeksfunctie en een onderzoekstimulerende functie; en (3) een communicatieve functie.

Die driedeling is blijven bestaan, maar er is wel telkens een iets andere invulling aan gegeven. Nu eens zijn de elementen breder, dan weer smaller opgevat. Zo is de communicatieve taak soms verruimd naar communicatie ook met de samenleving en dan weer beperkt tot die tussen wetenschap en beleid. Ook de onderzoekstimulerende taak is soms meer en dan weer minder omvattend opgevat. In deze taak zat nog het meeste van de oorspronkelijke ambitie van de SWR om samen met de overheid als opdrachtgever voor sociaal onderzoek een wetenschapsbeleid voor de sociale wetenschappen van de grond te tillen. In de volgorde van de taken kwam geen verandering. De eerste taak betreffende een visie op de toekomst bleef bovenaan staan, maar werd allengs wat neutraler geformuleerd van een *visie op* de toekomst naar een *beeld van* ontwikkelingen op de lange termijn.

## NOTEN

- 1 Koninklijke Akademie van Wetenschappen, Sociaal Wetenschappelijke Raad, Mogelijkheden van organisatie van het sociaal wetenschappelijk onderzoek in Nederland ten dienste van het overheidsbeleid, 28 februari 1964: 1.
- 2 Notulen van de 15<sup>de</sup> vergadering van de Contactcommissie Overheid-Sociaal Wetenschappelijke Raad, 24 mei, 1965: 1.
- 3 Ibid.: 2.
- 4 Opmerkelijk is het dubbelzinnige gebruik van het begrip 'ontwikkeling'. De één lijkt daar prognose onder te verstaan, de ander maakbaarheid en de derde een combinatie van beide zoals in *research and development*.
- 5 Rapport van de werkgroep uit de Contactcommissie Overheid-Sociaal Wetenschappelijk Raad, versie van mei 1965.
- 6 Rapport van de werkgroep uit de Contactcommissie Overheid-Sociaal Wetenschappelijk Raad, juni 1965: 14 e.v.
- 7 Ibid.
- 8 Ibid.
- 9 Het wetenschapsbeleid en de sociale wetenschappen, commentaar prof. Hofstee, 1975.
- 10 Naar het voorbeeld van de VS waar sociologie verbonden was met de New Deal politiek en de sociaal-wetenschappelijke experimenten tijdens de Tweede Wereldoorlog.
- 11 Zoals het Nederlands Instituut voor Preventieve Geneeskunde (NIPG) van TNO en het GIP (Gemeenschappelijk Instituut voor Toegepaste Psychologie).
- 12 Kees Schuyt en Ed Taverne 2000, 82.
- 13 Hofstee in *Het wetenschapsbeleid en de sociale wetenschappen* 1975.
- 14 *The social sciences and the policies of governments*, OECD, Paris 1966: 40.
- 15 Note by professor E.W. Hofstee, SWR archief, z.j.
- 16 Report of the committee on Social Studies (chairman Heyworth) CMND, June 1965.
- 17 Vgl. Ido de Haan en Jan Willem Duijvendak (2002), en voorts M. Gastelaars 1985: 178.
- 18 Nationaal Archief, toegangsnummer 2.03.01, inventarisatienummer 5659.
- 19 Rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur, Tweede Kamer 1970-1971, 10914, nr. 2: 4.
- 20 Vgl. Kees Schuyt en Ed Taverne 2000: 43.
- 21 Vgl. Alexander King (1970) 'Elk land heeft een minister nodig voor de lange termijn', in *Elseviers Weekblad*, 25 april 1970.
- 22 Vgl. Y. Dror (1971), *Design for policy*, New York, American Elsevier.
- 23 Enige jaren later gaan sommigen op dit punt veel verder (zie J. van der Putten, *Democratie in Nederland* 1975).
- 24 Uitspraak A.P.N. Nauta op bijeenkomst met oud-voorzitters en oud-secretarissen op 31-01-2007.
- 25 Nationaal Archief, 2.03.01, inventarisatienummer 5659.
- 26 Een oud-ambtenaar die nauw betrokken was bij de voorbereidingen van zoiets als een WRR wijst erop dat onder politici de angst bestond dat planbureaus de macht zouden overnemen. Op iets nieuws in die trant

- zaten ze niet te wachten. Een politieke denktank vonden ze mogelijk nog erger (uit eigen WRR interview met J. Kieboom).
- 27 Katernen 2000, uitgave van de Werkgroep 2000, vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1974.
- 28 Misschien het rapport in enge zin wellicht niet, maar wel het thema van maatschappelijke planning: bijv. in het proefschrift van Douwe van Houten (1974), *Toekomstplanning*, 1974 wordt ook veel aandacht besteed aan die thematiek. Men kan ook denken aan het in Nederland populaire concept *planning for freedom* uit *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus* van Karl Mannheim. Daarnaast waren rapporten van Dror en de OECD toen al in ruime kring bekend.
- 29 Vgl. Douwe van Houten, *Sociale diagnostiek als ambacht*, 25 jaar SCP, Den Haag 1999 (uitgave SCP).
- 30 P. Ressenaar, rubriek *Prognotities*. Titel De coördinatie van de planning, ESB 04-08-1971; en ESB 01-09-1971 rubriek *Prognoties: quo vadis?*
- 31 Nationaal archief, toegangsnummer 2.03.01, inventarisatienummer 5664 Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie 1969-1971.
- 32 Vgl. Amitai Etzioni (1968), *The Active Society, a theory of societal and political processes*, New York, Free Press. Voor een relativerend geluid: J.A.A. van Doorn, *Met man en macht. Hedendaags collectief militantisme* (1968), Univ. Pers Rotterdam.
- 33 Nationaal Archief, Toegangsnummer 2.03.01, inventarisatienummer 5655.
- 34 Bemelmans-Videc (1984) laat zien dat dit proces eerder begint met economen als generalisten bij de overheid. Het breidt zich nu uit naar andere disciplines.
- 35 Regeringsverklaring kabinet-Biesheuvel, juli 1971.
- 36 Willem Breedveld, interview met J. Kremers; in WRR, *Voor de eenheid van beleid*, 1987, p. 268.
- 37 O.a. *Het Financieele Dagblad* van 10 juni 1972.
- 38 Installatierede mr. B.W. Biesheuvel, 20 november 1972.
- 39 Vgl. Harvey Brooks (1971), *Science growth and society – a new perspective*, OECD. Een in die tijd bekend rapport waarin de auteur laat zien dat verwetenschappelijking van het bestuur bijdraagt aan de welvaart van een land.
- 40 SER-bulletin van 6-12-1972. Voorts: 'Inspraak beslissend voor succes van Wetenschappelijke Raad', *De Tijd*, 25 november 1972: 4.
- 41 Documentatie uit WRR-archief Kremers.
- 42 Inleiding van premier Den Uyl in WRR rapport nr. 1, *Introductie*.
- 43 Studium Generale, rijksuniversiteit Utrecht, 1974.
- 44 TK 1975-1976, 12 668 nr. 8.
- 45 Vgl. R.J. in't Veld (1980) in P. Thoenes e.a., *Planning en democratie*, WRR (V 22).
- 46 TK Handelingen 1976-1977: 435, 436.
- 47 Zo is een artikel toegevoegd over het vooraf opsturen van het werkprogramma aan de ministerraad. Maar de WRR blijft uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de keuze van onderwerpen in zijn programma. Een andere wijziging betreft de opheffing van de geheimhoudingsplicht ten aanzien van zaken die de leden ambtshalve gezien of gehoord hebben. Dat artikel stond al in het KB van 1972. Het stamt uit de begintijd van de WRR, toen die door sommigen nog gedacht werd als een college dat in directe interactie met de ministerraad en met kennisneming van de agenda en stukken van de ministerraad (en geheime stukken van de departementen,



- die deze verplicht zijn te geven), mede het beleid zou vormen. Die opzet is echter niet gerealiseerd.
- 48 Al is de breuk achteraf gezien politiek inhoudelijk minder groot dan die lijkt, Han van der Horst (2007): 219 e.v.
- 49 J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, 1978.
- 50 J. Huizinga (1926) Intellectuele organisatie in: Amerika; levend en denkend; Haarlem. Opgenomen in *Verzamelde Werken*, deel V. H.D. Tjeenk Willink & Zoon (1950): 468.



# 7

## *De WRR in actie*

---

Het Instellingsbesluit uit 1972 en de vrijwel gelijklopende Instellingswet (1976) gaven uit de aard der zaak aanwijzingen over positie en de taak van de WRR. Er was echter, binnen de gegeven kaders, voldoende ruimte en noodzaak voor precisering. Het ging om een nieuw soort instituut met een nieuwe taak. De relatie tot de politiek en tot de samenleving, en de keuze van type onderwerpen en van wetenschappelijke methode(n), waren belangrijke vragen waarvoor de raad zich direct gesteld zag. Sommige keuzen uit de beginjaren zijn later bijgesteld als nieuwe inzichten of omstandigheden daartoe aanleiding gaven. In dit hoofdstuk wordt nader op de primaire en latere keuzes ingegaan, vooral via de gebeurtenissen in de cruciale jaren 1972, 1974, 1976, 1979, 1993 en 2001. De voornaamste ontwikkelingen tot de start van de huidige zevende raad in 2003 kunnen aldus geschetst worden. Het is een schets van institutionele overgangen van de ene fase in de ontwikkeling van de WRR in een volgende fase. In grote lijnen gaat het dan om het geleidelijk loslaten van algemene toekomststudies als doel op zich zelf, de verschuiving van vooral inhoudelijke planningonderwerpen en thematische toekomstverkenningen naar rapporten waarin meer de kaders en randvoorwaarden van beleid en beleidsvorming centraal staan en waarbij het soms ook gaat om denken voor en over het beleid tegelijkertijd. In een overzicht op hoofdlijnen is geen plaats voor een behandeling van alle afzonderlijke rapporten, hoezeer ook de stelling te verdedigen valt dat het vooral hun inhoud is die de positie van de raad bepaalt. Wel worden enkele rapporten genoemd bij wijze van illustratie van de methode van de WRR. Ook wordt nog een kwantitatief overzicht geboden van de productie, algemeen en verdeeld naar aandachtsgebieden. Een lijst van afzonderlijke rapporten en overige publicaties is te vinden in de bijlage 35 jaar WRR-publicaties (zie rubricering van rapporten op [wrr.nl](http://wrr.nl)), terwijl in de afzonderlijke interviewbundel *Op de brug tussen wetenschap en politiek* de ontvangst en doorwerking van de producten uitvoerig aan de orde komen.

## 7.1 1972: BIJDRAGEN AAN GEÏNTEGREERDE BELEIDSVOORBEREIDING

Het ligt voor de hand dat vooral in de beginfase van de raad, toen hij strikt genomen nog een voorlopig karakter en nog geen formeel-wettelijke basis had, in verschillende opzichten behoefte bestond aan een nadere positiebepaling.

### *Eerste oriëntaties*

Al kort nadat de ministerraad op 9 juni 1972 het besluit had genomen om de WRR in te stellen schreef de beoogd voorzitter Kremers voor 2 november van dat jaar de eerste inhoudelijke vergadering uit van de ‘WRR gespreksgroep’. Uitgenodigd werden de al aangezochte raadsleden die vanaf 1 januari 1973 formeel benoemd zouden worden, en daarnaast de buitengewone leden van de raad (de directeuren van planbureaus e.d.).<sup>1</sup> De gespreksgroep boog zich om te beginnen over de uitleg van de functie van de raad.<sup>2</sup>

Hoe ver moet bijvoorbeeld bij het op wetenschappelijke basis adviseren en/of informeren over ontwikkelingen<sup>3</sup> worden vooruitgekeken: een generatie, dus zo’n 30 jaar? Gaat het ook om visies en utopieën, en hoe te bepalen welke adviesaanvragen wel en welke niet moeten worden aanvaard? Moet advisering met unanimiteit gebeuren? Vereist het ontwikkelen van een wetenschappelijk gefundeerd kader voor de regering ten dienste van het stellen van prioriteiten en het voeren van samenhangend beleid (tweede deel van de taakomschrijving) de opstelling van een wetenschappelijk model zoals het CPB dat, maar dan alleen voor de economie, doet? En vereist dat op zijn beurt niet dat de raad zich een beeld vormt van de *state of the art* in diverse disciplines?

De eenvoudigste taak leek de deelnemers aan deze eerste vergaderingen nog de (derde) communicatieve functie en coördinatie bevorderende functie van de raad, dat wil zeggen het opvullen van leemtes in de kennis en de beleidsvoorbereiding. Daarvoor moet de raad zich verstaan met de academische wereld, maar de raadsleden stellen al in de eerste vergaderingen dat ze niet slechts willen communiceren met de academische wereld, maar uitdrukkelijk ook met maatschappelijke organisaties (eventueel ook actiegroepen), en met de bureaus van de politieke partijen.

Een vraag die in het prille begin ook speelde was hoe de raad naar buiten zou treden. Het instellingsbesluit (en ook de wet) sprak over ‘rapporteren’ aan de regering. Dat kon ook mondeling in directe contacten met de ministerraad. De raad kon ook een brief sturen. Vrij snel is echter het gebruik ontstaan om teksten in de vorm van rapporten aan de regering op te stellen. Vanaf 1975 is dat een vaste praktijk en format geworden ter onderscheiding van een ander soort WRR-publicaties, te weten ‘Voor-

studies en achtergronden'. Ze zijn evenals de rapporten openbaar, maar ze hoeven ter onderscheid van officiële rapporten niet aan de regering te worden geadresseerd. Het zijn slechts de documenten uit het voortraject of vervoltraject van een rapport en bevatten in de regel geen aanbevelingen. Ze worden vooral nuttig geacht voor wetenschappers en universiteiten.

Bij de beantwoording van de lastige vragen over de eerste twee onderdelen van de taak, werd al vrij snel de optie van de WRR als een soort superplanbureau, zoals de commissie-De Wolff beoogd had, afgehandeld. De eerste medewerker van de raad A. Pols kreeg opdracht om de mogelijkheden van een zogeheten integraal model te verkennen: een econometrisch model waarin niet slechts economische doelstellingen, maar bijvoorbeeld ook welzijns-, milieu- en energiedoelstellingen zouden zijn ver-



De staf van de WRR in de jaren zeventig in vergadering.

disconteerd. Spoedig kwam zowel de WRR als het CPB, dat ook een dergelijk model probeerde te maken, echter tot de conclusie dat zoiets onmogelijk is en beide stopten hun pogingen in die richting. Voor de WRR staat dan vast dat hij geen planbureau wordt. Daar had hij ook de uitrusting niet voor gekregen.<sup>4</sup>

Overigens besloot de raad om de onzekerheid over de uitleg van de taak te doorbreken door als eerste taak te kiezen voor het thema van de *geïntegreerde beleidsvoorbereiding op lange termijn*. In feite sloot die keuze ook aan bij de noodzaak om alle overheidsbeleid te verwetenschappelijken waarop de commissie-Van Veen sterk de nadruk had gelegd. De raad zou in de visie van deze commissie probleemvelden moeten vaststellen ten aanzien waarvan de toekomstige ontwikkeling het stellen van prioriteiten noodzakelijk maakt. Plannen op het ene deelterrein kunnen niet goed worden gemaakt als de plannen op andere beleidsterreinen niet van tevoren bekend zijn (bijvoorbeeld het doel van de groei van het aantal studenten, dat wordt gefrustreerd door achterblijvende aanpassingen en voorzieningen voor opvang van studenten aan de instellingen en in de steden). Als plannen niet op elkaar aansluiten kunnen gemakkelijk knelpunten in het beleid ontstaan, zoals dat toen genoemd werd. Het vooraf nadenken over de plannen van verschillende ministers kon dat helpen voorkomen. Met die vragen van integratie van beleid begon de raad in feite al vóór 1973.

De raadsleden besluiten eind 1972 om het vraagstuk van de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding voor de lange termijn systematisch en, zoals het dan genoemd wordt, theoretisch aan te pakken. Daarom wordt aan de secretaris gevraagd aan de hand van vooral verschillende buitenlandse rapporten een overzicht te maken van de doeleinden en terreinen van maatschappelijke zorg voor een moderne westerse samenleving. Een en ander resulteerde in een lijst van probleemgebieden, met daarop de gezondheidszorg, het kunstbeleid zonder lange termijn visie, het kerkelijk en verenigingsleven, de discrepanties tussen opleiding en arbeidsmarkt, de tweede woning en de gastarbeiders. De raad moest vooral ‘verdrongen problemen boven water brengen’.

Dat de eerste WRR-leden kiezen voor de theoretische weg kan te maken hebben gehad met hun wetenschappelijke achtergrond en met onbekendheid met de Haagse mores, maar er lijkt ook bewust te zijn gekozen om afstand te houden. Het moet ook worden gezien in het licht van de verkokering die toen al gaande was.

### De WRR en de COBA

Deze theoretische aanpak week af van de manier waarop de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse (COBA) dan bezig is. De WRR stelde lijsten van doelen op zonder de departementen wat te vragen. De COBA die in 1971 was opgericht en die gebaseerd was op de uitgangspunten van het Planning, Programming and Budgetting System (PPBS, vgl. Hoofdstuk 4.1) had in 1972 gekozen voor de empirische weg. Deze bestond eruit dat overheidsdoelen werden geïnventariseerd door bij de departementen op te vragen wat hun doelen waren op basis van 'hun' wetten en beleidsnota's. Elk departement moest een lijst van doelen aan de COBA en dus ook het departement van Financiën opsturen, waar de COBA onder viel. Op den duur zou daar dan een systeem van doelen van het overheidsbeleid uitrollen: hoofddoelen die uiteenvielen in subdoelen enzovoort tot aan de ervoor in de begroting gereserveerde middelen. De WRR ging echter meer uit van de theoretisch geïnspireerde overzichten van doelen van maatschappelijk zorg van moderne samenlevingen; ontleend aan OECD en andere wetenschappelijke literatuur. Over de vraag of de WRR-methode met zijn onvermijdelijke subjectieve elementen bij de selectie van bronnen inderdaad objectiever en zuiverder was, kan men van mening verschillen.

De WRR begon intuïtief dus niet bij de wetsfamilies en departementen, maar bij wat hij vond in de internationale wetenschappelijke literatuur. De raad vond daarbij ook steun in de opkomende beleidswetenschappen die in Nederland vooral door A. Hoogerwerf naar voren werden gebracht.<sup>7</sup> Beleidswetenschappen en bestuurskunde begonnen voorzichtig aan hun opmars. De in de jaren zestig populair geworden sociologie begon te maken te krijgen met stabiliserende of zelfs afnemende aantallen studenten (hoewel het nog tot begin jaren tachtig zou duren voordat sommige sociale faculteiten werd verzocht om zich meer te richten op terreinen als bestuurskunde, bedrijfskunde of beleidswetenschappen; omdat daar meer vraag naar was). Voor de omgeving waarin de WRR al spoedig kwam te verkeren waren de opkomst van de beleidswetenschappen (*policy sciences*) en bijvoorbeeld het werk van Dror relevante factoren. Al waren er toen uiteraard ook raadsleden die niet zo mee wilden doen aan de mode van de beleidswetenschappen en die op dat punt cynischer waren.



### Departementale verkokering

De departementen waren tot ver in de jaren vijftig betrekkelijk kleine opzichzelfstaande vakspecialistische eenheden gebleven, vooral belast met uitvoerende en juridische, wetgevende taken. Ze hadden in die tijd soms eigen gedeconcentreerde diensten, zoals de rijksheren in de provincie bij Waterstaat, de belastingdienst bij Financiën, de Arbeidsinspectie en de Arbeidsvoorziening bij Sociale Zaken en – voor zover je dat uitvoerende delen mag noemen – de krijgsmachtonderdelen bij Defensie.

Begin jaren zeventig komt echter de verkokering op gang. Evenals wat er in het bedrijfsleven in de jaren zestig was gebeurd, werden bestuurlijke activiteiten gecentreerd rond het eigen departement. Daarbij leek het er wel eens op dat, naarmate de verzuiling in levensbeschouwelijke zin afnam, de verkokering van de Nederlandse maatschappij toenam. De wereld van beleid en planning bestond uit families van soorten interventies en wettelijke kaders waarin die waren geregeld. Vooral de opkomst van het denken in termen van organisatie, beleid en planning bevorderde wat Van Poelje noemde ‘het ontstaan van 14 wetsfamilies’.<sup>5</sup> Elk departement bouwde zijn eigen ‘vesting’ met eigen wetten, zoals de Algemene bijstandswet (1963) bij Maatschappelijk Werk (vanaf 1965 CRM), de Mammoetwet (1966) bij Onderwijs, of de Wet op de ruimtelijke ordening (1963) bij Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening enz. Vooral het aantal – vaak zeer dikke – nota’s groeide explosief.<sup>6</sup> Ook ontstonden daarna bij sommige departementen plannen om elke departementale wetsfamilie te voorzien van een centrale Kaderwet die de verschillende wetten van de departementen tot één geheel zou maken. Bij dit alles waren de departementen het middelpunt, de gemeenten werden er in feite aan ondergeschikt geacht en de maatschappelijke organisaties vormden een kring rond de departementen. Die organisaties werden ook voor een groot deel door de overheid betaald.

De afstand die werd genomen van de afzonderlijke departementen kwam ook tot uitdrukking in de eerste reeks van rapporten die werd uitgebracht. Het ging hierbij steeds om brede beleidsterreinen – er werden vier probleemvelden onderscheiden – die in het regeerakkoord van het in 1973 aantredende kabinet-Den Uyl onderbelicht waren gebleven. De vaststelling van het programma voor het eerste jaar gebeurde op basis van besprekingen met de premier, met wie voorzitter Kremers naar eigen zeggen om de 14 dagen sprak. De rapporten waren zeer beknopt, maar hadden een invloed die omgekeerd evenredig was aan hun omvang. Het eerste rapport dat eind 1973 werd vastgesteld, over een Europese Unie, was aanleiding tot instelling van de commissie-Spiereburg die mogelijkheden voor verdere integratie moest toetsen aan de belangen van de Nederlandse samenleving op lange termijn en die daarbij moest aangeven wat de rol van Buitenlandse Zaken was bij dit brede, bijna alle departe-

menten rakende, beleidsterrein. Een tweede WRR-onderwerp betreft de structuur van de Nederlandse economie. De laatste Industrialisatienota was van 1963 en de laatste structuurnota over de economie was van 1966 van de toenmalige minister van Economische Zaken Joop den Uyl. Toch liet het zich aanzien dat bijvoorbeeld nieuwe doelen op het gebied van milieu, welzijn en wetenschapsbeleid noopten tot een nieuwe nota met doelen voor de toekomst. Het resulteert uiteindelijk in de *Nota selectieve groei* (1976) van minister van Economische Zaken Lubbers. Een derde advies kwam voort uit het energievraagstuk, actueel geworden door de energiecrisis van 1973 (olieboycot door de OPEC-landen). Deze crisis drukt Nederland met zijn neus op de afhankelijkheid van het buitenland; ook de aardgascontracten met het buitenland spelen een rol. De samenhang van het energiebeleid met het buitenlands beleid en het economisch beleid moet in het regeringsbeleid meer onderbouwd worden met wetenschappelijke modellen waarin de samenhang van de hele energiehuishouding tot uiting komt. Het advies leidde onder meer tot de oprichting van de Algemene Energieraad in 1976.

Het laatste thema in deze reeks was het bevolkingsvraagstuk. In 1966 was nog door demografen voorspeld dat Nederland anno 2000 het ongekende aantal van ruim 20 miljoen inwoners zou tellen; hetgeen bijzondere voorzieningen zou vereisen (Nederland gold al als het dichtstbevolkte land ter wereld). Tegelijkertijd was de Volkstelling van 1970 goeddeels mislukt en er bestond grote twijfel over het nut van volkstellingen voor de toekomst. Voorts kondigde het vraagstuk zich aan van de buitenlandse migratie. In het gevraagde rapport nr. 5 stelde de raad maatregelen voor om te komen tot een betere voorziening voor de bevolkingsprognoses, eventueel in te bedden in een samenwerkingsverband van de planbureaus en het NIDI binnen het kader van de Centrale Commissie voor de Statistiek.

### *De verhouding tot premier Den Uyl en tot de ministerraad*

Alle adviezen die in 1974 uitkwamen waren door het kabinet gevraagd. De onderwerpkeuze is tot stand gekomen in samenspraak tussen premier Den Uyl en de voorzitter van de raad Kremers, die zich bij die ontmoetingen ook een enkele keer liet vergezellen door de secretaris en het bij het onderwerp meest betrokken raadslid of stafid. Ook was het toen nog gebruikelijk dat conceptrapporten met de premier werden besproken voordat ze door de raad formeel werden vastgelegd. De verhouding tussen premier Den Uyl en de WRR was een bijzondere zoals oud-voorzitter Kremers bij meerdere gelegenheden heeft opgemerkt. Den Uyl had een duidelijke wetenschappelijke interesse en als oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting (WBS) had hij veel belangstelling voor de WRR.<sup>8</sup> De raad was toen erg open ten opzichte van de premier en gaf conceptteksten van rapporten al in een vroeg stadium aan hem ter inzage.

De lijnen tussen de raad en het ministerie van de premier waren kort. Ook letterlijk was de afstand kort. De WRR zat op Plein 1813 nr. 2 en de premier zetelde er vrijwel naast op Plein 1813 nr. 4. Kremers vermeldt dat conceptteksten op maandagmorgen intensief met de premier werden besproken in bijeenkomsten van een paar uur. Den Uyl hoefde maar even in de rapporten te bladeren – aan de rapporten te snuiven – of het hem beviel (in reactie op de kleur van de rapporten grapte hij eens dat hij het altijd al had gedacht: de WRR stond voor het al dan niet radicale bestuurlijke midden (groen was altijd de kleur van D66). Den Uyl was, aldus Kremers, echter “wel van argwaan vervuld”, iets waaraan vooral ook het feit dat Kremers een vooraanstaande positie bekleedde in de KVP en veel andere leden niet tot de politieke partij van Den Uyl hoorden, bijdroeg.<sup>9</sup> Den Uyl vreesde aanvankelijk dat Kremers en zijn WRR hem dwars zouden gaan zitten bij de uitvoering van zijn hervormingsagenda.

Bij het genoemde energierapport met zijn pleidooi voor modellenbouw ging het al mis en “Den Uyl mompelde toen dat de analyse goed was, maar de omzetting in beleid wereldvreemd”. Kremers zou net zo’n *weltfremde* kijk op de wereld hebben als Tinbergen.<sup>10</sup> Het leverde een conflict op dat eindigde in de toezegging dat de premier de onafhankelijkheid van de raad voortaan zou respecteren. Maar Den Uyl kon het niet laten en bij een volgende keer kon gemakkelijk weer een conflict ontstaan. Dat gebeurde al eind 1974. Er moesten, zo stelt Kremers, drie nieuwe leden aan de raad worden toegevoegd, “en toen begon het spel opnieuw” (ibid.). Het ging vaak ook om politieke vrienden, soms zonder veel wetenschappelijke ervaring en oud-Kamerleden voor wie op korte termijn een plek gevonden moest worden, zo zei Kremers later in een toelichting.<sup>11</sup> Hierna, zo zegt Kremers, was overigens “de onafhankelijkheid geen punt van discussie meer”.<sup>12</sup>

Ook de verhoudingen met de ministerraad waren niet in alle opzichten optimaal. De WRR werd in het begin nog primair gezien als een club die hoorde bij het apparaat van de ministerraad, een instelling op de achterhand voor langetermijnvraagstukken, waar de ministerraad in zijn normale wekelijkse vergaderingen onvoldoende tijd voor heeft. Ook met de ministerraad waren de relaties toen intensief, maar niet steeds vruchtbaar. Kremers zegt in zijn interview uit 1987: “Slechts een enkele minister was geïnteresseerd” (bijvoorbeeld minister Van Kemenade die overigens zeer kritisch was over de WRR), maar voor het overige waren de ontmoetingen met de ministerraad soms “een bizarre vertoning” en “door de bank genomen nogal teleurstellende bijeenkomsten”.<sup>13</sup> Een oud-ambtenaar die erbij betrokken was, vertelt er achteraf over dat hij voorafgaand aan de ontmoeting van de ministerraad met de WRR in opdracht van Den Uyl bij alle ministers langs moest om te checken of ze goede vragen hadden en om anders maar wat vragen aan hen te suggereren.<sup>14</sup>

Minister-president Den Uyl heeft niet slechts invloed willen uitoefenen op de raad, maar heeft hem ook afgeschermd van directe politieke en beleidsinvloed, opdat de raad als zelfstandig instituut kans kreeg zich te ontwikkelen. Zo zijn meermalen verzoeken om commentaar – dus om ‘legitimatie en instemming’ – op overheidsnota’s, zoals nota’s over het voortgezet onderwijs afgehouden. Alle verzoeken om commentaar moeten, zo werd aan de betreffende bewindspersonen meegedeeld, via de ministerraad en de minister-president lopen. Bovendien werd door de premier het standpunt van de raad verdedigd dat de WRR het recht heeft om verzoeken als niet passend in het programma af te wijzen. Die regel is toen met hulp van de premier gevestigd. Zijn verdediging van de autonomie van de raad bij de samenstelling van zijn werkprogramma houdt vermoedelijk verband met zijn ervaring als directeur van de WBS: een instelling als de WRR kan niet tot ontwikkeling komen als hij niet zelf zijn programma mag opstellen en zich mag afschermen van de behoefte van politici en ambtenaren om hem te betrekken in de strijd over de dagelijkse politiek. Het feit dat de raad er is voor de lange termijn en dat zijn bevindingen moeten berusten op wetenschappelijk onderzoek en argumentaties, is in die beginperiode bovendien wezenlijk geweest voor de onafhankelijkheid die de raad toen heeft verworven. In de ministerraad verdedigde premier Den Uyl het standpunt dat de raad in hoge mate autonoom is en dwars mag ingaan tegen de opvattingen van de minister-president; een dergelijk lichaam kan geen gestalte krijgen als hem die vrijheid niet wordt gegeven.<sup>15</sup>

De totstandkoming van het WRR-rapport over bestuurlijke organisatie (nr. 6), dat eind 1974 gereed kwam is een concrete illustratie van de bepaling van de verhoudingen. Het was bedoeld om zaken die bij de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (de commissie-Van Veen) waren blijven liggen alsnog op de politieke agenda te krijgen en bovendien te verbinden met de discussie over gewestvorming en de ‘rijksheren in de regio’s’.<sup>16</sup> Over deze zaak ontstond een conflict met één van de buitengewone leden van de raad, te weten de voorzitter van de COBA, tevens vertegenwoordiger van het Directoraat Generaal Rijksbegroting. De raad zou in de visie van de COBA en dus het ministerie van Financiën dat rapport pas mogen maken als eerst alle overheidsdoelstellingen bij alle departementen door de COBA zouden zijn geïnventariseerd en vervolgens vertaald in middelen en in bijbehorende uitvoerende organisaties. Mede door tussenkomst van premier Den Uyl is hier de weg vrijgemaakt. Ook op dit punt mocht de raad zijn eigen rapporten uitbrengen of het ministerie van Financiën (waar de COBA onder viel) daar nu wel of niet achter stond.

Het rapport was overigens in korte tijd tot stand gekomen met hulp van vooral S.O. van Poelje van het Instituut voor Bestuurswetenschappen (IBW), die typerend voor die tijd een omvattend en zeer grondig en uitgebreid rapport schreef over de

bestuurlijke organisatie op alle niveaus om zo te zeggen van ‘de wijk tot het rijk’ en wat geleerden daar in de loop der tijd over hadden geschreven.<sup>17</sup> Daarnaast werd de raad ook bijgestaan door F.G. Kordes van het ministerie van Binnenlandse Zaken (de latere voorzitter van de Algemene Rekenkamer).

## 7.2 1974: ALGEMENE TOEKOMSTVERKENNING (ATV); DE WRR ALS AFSTANDELIJK WAARNEMER

Het rapport over de bestuurlijke organisatie, dat nog gevolgd zou worden door rapporten over adviesorganen en zelfstandige bestuursorganen, maakte ook de grenzen zichtbaar van de opvatting van de taak van de raad in de eerste periode.

In feite lagen de eerste rapporten sterk in het verlengde van wat vooral de commissie-Van Veen had gedaan. De raad had vooral geadviseerd over zaken die door onvoldoende taakverdeling of samenwerking tussen departementen bleven liggen. Een relatieve buitenstaander als de WRR kon buiten de ambtelijke structuren om in rechtstreekse contacten met de ministerraad en de minister-president zaken van de grond krijgen die in de ambtelijke wereld al gauw blijven steken in competentieconflicten, bijvoorbeeld over wie de primaire verantwoordelijkheid heeft. De ambtelijk-hiërarchische procedure die vaak leidt tot afzwakkingen van voorstellen (als ze al niet in de ambtelijke top blijven steken) hoefde bovendien niet te worden doorlopen. Uiteindelijk echter kon die taakuitoefening de leden van de WRR en bovendien zijn inmiddels groter wordende bureau toch niet bevredigen. Men ging de eigen activiteiten zien als te zeer dienstbaar aan het beleid (‘His Masters Voice’ zoals dat ook wel genoemd werd). De WRR raakte – in navolging van talloze andere commissies – gericht op de bouw van overheidsstructuren, commissies en bureaus. Bovendien kon men van derden het verwijt horen dat de WRR aan het doen was wat ambtenaren ook al deden, namelijk opinies geven over beleid.<sup>18</sup> De raad moest zich kortom meer afstandelijk opstellen als waarnemer van ontwikkelingen en knelpunten daarbij.

Mede tegen deze achtergrond kwam al vrij spoedig een discussie in de raad op gang of de WRR niet een algemene toekomstverkenning moest gaan verrichten. Zo’n toekomstverkenning had twee voordelen. Ten eerste werd dan rechtstreeks voldaan aan de eerste taak van de raad: het aan regering en samenleving geven van een beeld van ontwikkelingen op de lange termijn en bevorderen van het denken over de toekomst. Er was al veel over het jaar 2000 gepraat, maar had men wel een idee hoe Nederland er dan als totaal zou uitzien? Zowel de regering als de maatschappij had behoefte aan een brede toekomstverkenning. Het tweede voordeel was meer van interne aard. De toekomstverkenning zou ook kunnen wijzen op problemen die de raad zou moeten

behandelen, en zo materiaal leveren voor de vaststelling van een rode draad in het werkprogramma.<sup>19</sup>

De raad stelde begin 1974 op basis van deze gedachten een commissie Algemene Toekomstverkenning (ATV) in, een speciale externe commissie bestaande uit deskundigen van buiten, onder voorzitterschap van het raadslid J.S. ('Mars') Cramer. De commissie zou zelfstandig een Algemene Toekomstverkenning (ATV) maken: zij diende zelf aan te geven welke aspecten van ontwikkelingen zouden worden meegenomen, en voorstellen doen voor de te volgen werkwijze en de taakverdeling tussen alle betrokken partijen (het CPB, SCP, TNO bijv. zouden er ook aan meedoen). Met de instelling van de ATV-commissie zag de raad definitief af van het plan om een integraal model (systeemmodel vgl. Club van Rome, maar dan breder) te (laten) maken. In de ATV-commissie namen methodologische discussies aanvankelijk veel tijd in beslag. Gaat het om een verkenning of projectie? In hoeverre mag intuïtie een rol spelen en mogen het ook beredeneerde verwachtingen zijn, of moet het gaan om modellen? Er ontstaat enige ongerustheid dat de methodologische discussies te veel tijd in beslag gaan nemen en de deadline niet wordt gehaald. Daarom besloot de commissie om te beginnen met het opstellen van inhoudelijke verkenningen op de verschillende deelreinen; daarna zou men wel verder zien. De selectie van terreinen had toen al plaatsgevonden, overigens ook pas na uitgebreide discussies in de raad en in de commissie. Bovendien bleek de selectie achteraf niet geheel geslaagd, bijvoorbeeld doordat weinig tijd en aandacht was uitgetrokken voor het vraagstuk van de langdurige werkloosheid dat kort erna de kop op zou steken, en begin jaren tachtig een van de centrale beleidsproblemen zou zijn.<sup>20</sup>

De WRR had toen hij aan de ATV begon geen ervaring met toekomstverkenningen; eigenlijk was die ervaring in Nederland überhaupt weinig aanwezig. De ingang die werd gekozen was dat het een integrale verkenning moest worden. De nadruk op integratie is al meermalen genoemd als kenmerkend voor de eerste raadsperiode. Deskundigen op veel belangrijke gebieden werden bij elkaar gehaald om bij te dragen aan de vorming van een beeld van de toekomstige maatschappij als geheel. Van tevoren werden enkele basisveronderstellingen afgesproken, waarvan alle auteurs zouden moeten uitgaan bij hun voorspellingen. Daarnaast werd veel tijd uitgetrokken voor onderlinge confrontatie tussen makers van de bijdragen op de verschillende gebieden. De interdisciplinaire uitwisseling bleef echter teleurstellend. Wetenschappers uit de verschillende gebieden bleken niet bereid of in staat de eigen vooronderstellingen ter discussie te stellen.

Gedurende de looptijd van de ATV zijn de ambities voortdurend naar beneden bijgesteld. In plaats van een integrale toekomstverkenning werd het een algemene

toekomstverkenning. Er werd geen waarschijnlijke toekomst gepresenteerd, maar uiteindelijk slechts een toekomstbeeld en dat beeld werd onder druk van de raad die de verrichtingen van een afstand volgde, uitgewerkt in twee varianten. Eén toekomstbeeld bij voortgaande economische groei en één met een economie met nulgroei. De verschillen tussen de varianten leverden overigens amper verschillende toekomstbeelden op.

### *De ontvangst van de ATV-verkenning zelf was verdeeld*

Vooral van wetenschappelijke zijde kwam kritiek, met name op de methode. In 2004 is een terugblik verschenen op de ATV, waarin de belangrijkste punten van kritiek nog eens werden gememoreerd.<sup>21</sup> De ATV zou te veel gericht zijn geweest op het voorspellen en niet op het werken met scenario's (wat later onder de Beleidsgerichte Toekomstverkenning zou gebeuren) en de methode hield onvoldoende rekening met veranderingen in normen en waarden, en in concreet gedrag (burgers reageren op toekomstvoorspellingen en beleidsaankondigingen, zodat de werkelijkheid anders uitpakt).

De media waren minder kritisch en ook op de departementen was wel waardering. Een topambtenaar concludeert in een brief aan de minister-president dat de voorgenomen integrale toekomstverkenning niet tot stand is gekomen, dat het deels ook een samenraapsel is, maar dat het wel de eerste keer is dat een beeld gegeven was van het jaar 2000 en dat de hele exercitie wel getuigt van veel moed om iets te doen waar door de maatschappij veel om gevraagd is. Het feit alleen al dat ontwikkelingen op meer gebieden tegelijk en naast elkaar beschreven werden vond men waardevol; ook de deelrapportjes die aan de ATV ten grondslag lagen ondervonden veel waardering.<sup>22</sup> Het kabinet wist echter niet wat ze ermee aan moest en hoe ze hier nu op moest reageren.<sup>23</sup> Er is uiteindelijk ook geen inhoudelijke regeringsreactie op gekomen, mede doordat aanbevelingen ontbraken. De ministerraad kon weinig met toekomstbeelden of schetsen. De rapporten moeten uitmonden in aanbevelingen, wil de regering kunnen reageren; door de aanbevelingen gaat de materie pas spreken.<sup>24</sup> De WRR heeft deze les geleerd; rapporten zonder aanbevelingen zijn hierna niet meer verschenen.

De Commissie Algemene Toekomstverkenning was achteraf openhartig over de ambities die eveneens achteraf gezien te hoog gegrepen bleken en de te hoge verwachtingen die men had gehad over het interdisciplinaire werken. Veel leden van de ATV-commissie zagen die beperkingen overigens vooraf ook, maar men heeft toch de poging gedaan; zonder uitputtende methodologische reflectie was men 'gewoon' begonnen op basis van enkele basisafspraken.<sup>25</sup> De commissie was over haar gebreken in ieder geval duidelijk en open geweest, en stafleden hadden bovendien een



kritische evaluatie over de raad geschreven die opvraagbaar was.<sup>26</sup> Daarenboven getuigde de hele operatie bij alle amateurisme en (over)moed, tegelijk ook van afstand ten opzichte van allerlei bedoelingen van de politici van dat moment.

De raad trok er achteraf gezien ook conclusies uit over de mate van afstand tot het beleid. De WRR had zich met de ATV te veel op afstand van het beleid geplaatst.<sup>27</sup> Hij was te veel louter waarnemer geweest. De vertaling naar beleid vergde een andere inzet. De raad moest voortaan meer bij de politieke wilsvorming aansluiten en een duidelijkere koppeling leggen met actuele beleidsvragen, zonder politieke voorkeuren en probleemstellingen van het beleid zonder meer over te nemen. Snel zou blijken dat zo'n opstelling ook haar risico's had.

### 7.3 1976-1977: WRR VINDT FUNCTIE IN BELEIDSONTWIKKELING VOOR BREDE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN

Kort na de start van de ATV begon de raad ook met een drietal toekomstverkenningen op deelterreinen, die geheel 'in eigen huis' werden uitgevoerd. Het project 'waarden en normen' (onder leiding van het raadslid H.M. in 't Veld-Langeveld) was bedoeld als zelfstandig project, maar ook als een aanvulling op de ATV, die dit thema buiten beschouwing liet. Het eerste product van dit waarden en normen project is een voorstudie over de emancipatie van de vrouw. Het project zou later een doorstart maken in de *Beleidsgerichte toekomstverkenning* (nr. 19, 1980/1982), maar toen was het van een complement van de ATV geworden tot een andere methode van toekomstverkenning: geen verrassingsvrije toekomstverkenning, maar één die is opgebouwd aan de hand van normatieve scenario's. De *Technisch-Natuurwetenschappelijke Toekomstverkenning* (TNTV) onder leiding van G.W. Rathenau, leverde in de eerste raadsperiode niet veel op, maar is achteraf gezien een voorloper van het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (nr. 18), ook uit de volgende raadsperiode. Ten slotte begon (onder leiding van F. Böttcher) een *Buitenland toekomstverkenning*, die zich richt op de buitenlandse invloeden op Nederland. Enigszins spraakmakend was een intern rapportje, waarvan niet geheel zeker is of het het kabinet daadwerkelijk bereikt heeft en dat – hoe dan ook – in de pers kwam zonder dat het officieel gepubliceerd was, over de eventuele overkomst van migranten uit Rhodesië (het tegenwoordige Zimbabwe) en Zuid-Afrika. Er werd ingegaan op de theoretische kans dat, vanwege de onrust aldaar, een repatriantenstroom op gang zou komen van mensen met een Nederlands paspoort, vergelijkbaar met de stroom die enkele decennia ervoor uit Indonesië op gang was gekomen.

Naast de toekomstverkenningen werden, wat de raad zelf noemde, enkele algemene planningonderwerpen aangepakt. Actueel was de groeiende groep niet-actieven in relatie tot het aantal actieven. Op de achtergrond speelde de vraag of de uitstoot van arbeid in de landbouw en industrie niet een blijvend verschijnsel zou worden, dat zou kunnen noodzaken tot creatie van werk in de quartaire sector van publieke dienstverlening. Daarbij was dan echter weer de vraag hoe groot de collectieve sector mag worden, voordat de economie wordt verstoord. Milton Friedman, die een geslaagde aanval had uitgevoerd op de toen nog dominante economische theorie van Keynes, had in dat verband net gesproken over een *line we dare not cross* wat betreft de omvang van de collectieve uitgaven. De projectgroep boog zich over de vraag of zo'n lijn inderdaad objectief viel aan te geven? En of een andere inrichting van het stelsel van sociale verzekeringen kon helpen. Het project, dat zich met dergelijke vragen bezighield, stond onder leiding van het raadslid H. van Stiphout, en was voorzien van een externe begeleidingscommissie met onder anderen de latere minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk, het Kamerlid mevr. J. van Leeuwen, en de wetenschappers V. Halberstadt, en N.H. Douben. Het resulteerde in het rapport *Maken wij er werk van?* (nr. 13), dat net als de ATV in 1977 verscheen. Het bevatte tal van concrete aanbevelingen voor beleid. Het verscheen in een tijd waarin de werkloosheid nog sneller was gaan oplopen en waarin men was gaan spreken van de komst van een 'postindustriële' samenleving, waarin voor veel laaggeschoolden minder werk zal zijn. Het rapport pleitte voor uitbreiding van de quartaire (welzijns)sector met 50.000 man, en bevatte in feite een eerste banenplan, waarvan er door de kabinetten in het begin van de jaren tachtig meer zouden worden gemaakt. Het was ook het WRR-rapport dat van alle rapporten uit de eerste raadsperiode de meeste publiciteit zou trekken. *Maken wij er werk van?* is tevens het eerste rapport, waarvan bekend wordt wie de hoofdauteur ervan is. Alle rapporten worden tot begin jaren tachtig namelijk als anonieme 'WRR rapporten' onder slechts de naam van de WRR-voorzitter en WRR-secretaris naar buiten gebracht, maar zonder vermelding van auteurs die de tekst feitelijk hebben voorbereid.

*Maken wij er werk van?* leidde soms tot de kritiek (van ambtenaren, politici en journalisten) dat de raad in zijn betrokkenheid bij beleid te ver was gegaan en te veel op de stoel van de beleidsmakers was gaan zitten. De betrokkenheid zou nu weer te groot zijn geweest en de afstand tot het concrete overheidshandelen te klein. Ook zouden niet alle beleidsaanbevelingen per se uit de analyses voortvloeien. Deze, ook interne, kanttekeningen heeft de raad ter harte genomen, maar toch bleek een nieuwe trend te zijn ingezet, die van beleidsontwikkeling voor brede maatschappelijke vraagstukken. Deze lijn wordt in feite tot op heden aangehouden. Die lijn kreeg – maar dit terzijde – vooral extra legitimiteit door een ander rapport (met een totaal

andere boodschap over een groot maatschappelijk probleem, het beroemde rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (PTNI). Dit rapport zag ook de neergang van de industrie, maar trok daaruit geheel andere conclusies.

Behalve voor de ATV en *Maken wij er werk van?* houdt de raad in de eerste raadsperiode ruimte open voor adviesaanvragen, zoals een verzoek tot commentaar op de Contourennota van minister Van Kemenade. In het betreffende rapport (nr. 10, 1976) worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de achterliggende egalitaire beleidsfilosofie van het kabinet; het leidt tevens tot de eerste voorstudie van de raad. Voorts was daarvoor al commentaar gevraagd op een discussienota sectorraden voor het wetenschapsbeleid. In zijn rapport (nr. 9, 1976) wijst de raad op het gevaar dat elk departement zijn eigen sectorraad wil. In totaal brengt de eerste raad 17 rapporten uit.

## **7.4 1978-1979: STREVEN NAAR DRAAGVLAK EN BELEIDSRELEVANTIE**

Aan het begin van de tweede raadsperiode die mede door de zeer lange periode van kabinetsformatie (te) laat wordt samengesteld en dus ook pas in de loop van 1978 goed en wel begint, wordt op verschillende manieren getracht de maatschappelijke en beleidsrelevantie en legitimiteit van het werk van de WRR te vergroten.

De eerste uiting van dit streven zijn de uitvoerige consultaties over het nieuwe concept-werkprogramma. Het stuk wordt als eerste besproken met de ministerraad en het parlement. Daarin wordt het ontbreken van een project op welzijnsgebied betreurd, een onderwerp dat in de jaren zeventig een kerntaak had geleken. Het concept werd vervolgens voor commentaar toegestuurd aan meer dan dertig maatschappelijke organisaties, waaronder het FNV, CNV, VNO, NCW en de Raad van Kerken. Ook individuele deskundigen worden geraadpleegd. Hier bleken sommigen het verdwijnen van het planmatig denken te betreuren, anderen vonden het jammer dat de raad zich niet meer richtte op het coördineren van het beleid van de departementen, en weer anderen bepleitten een bevordering door de raad van wat ‘communicatieve planning’ genoemd werd. In zijn *Mededelingenblad* (nr. 12, 1979) doet de raad uitvoerig verslag van de consultatieronde, de suggesties en het besluit om sommige ervan wel of niet op te volgen.

De gehele procedure droeg sterk het stempel van de voorzitter Th. Quené, die in maart 1978 was benoemd. Hij had al als lid van de commissie-De Wolff protest aan-

getekend tegen de technocratische constructie van een Raad voor de planning (later WRR) en als buitengewoon lid van de WRR vanaf 1972 had hij zich soms verbaasd over de gang van zaken tijdens de eerste raadsperiode. Het eerste werkprogramma was ongepland en ad hoc ontstaan in de beslotenheid van een 'interne' gespreks-groep, eind 1972 en begin 1973.

De democratische legitimatie zag Quené als het kwetsbare punt bij het werk van de raad en door dialoog met politiek en maatschappij kon daarvoor compensatie worden gezocht. Quené had daarmee eerder ervaring opgedaan met de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. Hij was ook onder invloed gekomen, zoals hij in zijn interview zegt, van de kritische sociologie van de Frankfurter Schule en van het werk van Habermas. Het was zijn vaste overtuiging dat het werkprogramma ook meer interactief in dialoog met de maatschappij en politiek tot stand moest komen. In 1983, toen de derde raadsperiode aanbrak, herhaalde de raad wederom onder voorzitterschap van Th. Quené dezelfde procedure. In deze uitgebreide vorm zou dat ook de laatste keer zijn.

Een tweede bewijs van de grotere maatschappelijke gerichtheid is de opzet die werd gekozen voor de opvolger van de ATV. In het project 'waarden en normen' was het nodige voorwerk gedaan en dat kon nu worden benut voor de tweede brede toekomstverkenning met als voorzitter C.T. de Wit en als secretaris J. S. Schoonenboom. Deze toekomstverkenning zou echter op een totaal andere leest worden

Wetenschappelijke Raad voor  
Regeringsbeleid wil aow veranderen

**Vergrijzing maakt  
vut onhoudbaar**

**Van der Zwan zette  
industriebeleid op z'n kop**

**SPRUTTJESGEUR**

**Het kabinet krijgt een hard  
advies over de aanpak  
van buitenlanders**

**De Wetenschappelijke Raad pleit voor verplicht  
Nederlands en identificatieplicht**

De WRR signaleert met zijn rapporten opkomende maatschappelijke vraagstukken.

geschoeid dan de ATV: ze zou werken met een scenariomethode en politieke waardeoriëntaties zouden als uitgangspunt worden genomen voor contrasterende visies, waarbij binnen elke waardeoriëntatie onderscheid werd gemaakt tussen een socio-cratische en een technocratische uitwerking ervan. Bij wijze van oefening werd een eerste rapport uitgebracht onder de veelzeggende titel: *Een poging tot uitlokking* (nr. 19, 1980). Dit was een normatief scenario gebaseerd op het (liberale, technocratische) rapport *Interfutures* van de OECD. De uitlokking zat erin dat de politiek werd geprikkeld om zich minder pragmatisch op te stellen en zich meer uit te spreken over normatieve toekomstbeelden op de grote thema's en terreinen van het regeringsbeleid; aan de politici werd ook gevraagd zich uit te laten over de neiging tot technocratie bij de aanpak van grote maatschappelijke problemen.<sup>28</sup> Deze poging tot uitlokking waarop onder meer A.M. Donner en oud-minister W.J. Geertsema gevraagd worden te reageren op een groot WRR-symposium, leidt Donner tot de uitspraak dat regeren afwachten is. De politiek moest niet op de gebeurtenissen vooruit gaan lopen. Daarbuiten werd er ook in het parlement een vraag over de BTV gesteld door het Eerste Kamerlid van de VVD, prof. Zoutendijk, die stelde dat de raad zich op het terrein van de wetgever had begeven (wat premier Van Agt bracht tot de uitspraak dat de raad was gegaan tot de rand van het oorbare, maar er niet overheen).

Samen met de bureaus van de politieke partijen en anderen werden in de tweede fase van dit project vervolgens de scenario's uitgewerkt en compleet gemaakt, waarbij ook de socialistische en confessionele toekomstbeelden werden uitgewerkt. Het definitieve rapport uit 1982 leverde betrekkelijk weinig reacties op. Oud-premier Den Uyl, die zelf een voorstander was van politisering van het toekomstdenken, meende in een gesprek achteraf met de auteurs dat het tegendeel was bereikt van wat beoogd was, namelijk relativering in plaats van politisering, omdat de politiek werd teruggebracht tot een reeks gelijkwaardige basisstructuren, in plaats van zekerheden die de mens zo voor waar houdt dat hij er voor wil strijden. Achteraf kan men ook zeggen dat het rapport wellicht te laat kwam. Het had misschien een relativiserende werking kunnen hebben in de hoogtijdagen van de jaren zeventig van 'de verbeelding aan de macht' en vooral bij de politisering eind jaren zeventig (doordat de BTV een grote verscheidenheid van potentiële standpunten liet zien, in plaats van de toen populaire tweedeling van progressief versus conservatief). Maar de BTV kwam juist uit bij het begin van het kabinet Lubbers dat een nieuwe politiek tijdperk inluidde met veel pragmatisme en een no-nonsensebeleid. Deze omvattende methode van toekomstscenario's is daarna goeddeels losgelaten en de raad heeft zich in de jaren tachtig vooral gericht op de zogeheten thematische toekomstverkenningen: verkenningen rond clusters van onderwerpen.



Met het rapport *Etnische minderheden* (WRR-rapport 17, 1979) geeft de WRR als een van de eerste het signaal af dat de toenmalige ‘gastarbeiders’ zich permanent in Nederland zouden vestigen, wat zou leiden tot een blijvende thematiek van maatschappelijke integratie. Een thema werd geagendeerd waarover de WRR nog meerdere keren adviezen zou uitbrengen; *Allochtonenbeleid*, WRR-rapport 36 (1989) en *Nederland als immigratiesamenleving*, WRR-rapport nr. 60 (2001). Ook het rapport *Identificatie met Nederland* (WRR-rapport 79, 2007) kan in dat kader worden gezien.

Laatstgenoemde zelfbeperking sluit aan bij de derde vorm waarin de nieuwe opstelling van de WRR zich manifesteerde. Deze verandering was fundamenteeler van aard en zou een langer leven beschoren zijn; in feite gelden deze uitgangspunten nog altijd. Het gaat er kort gezegd om het accent te leggen bij ‘echte, toekomstige problemen’, die multisectoraal en multidepartementaal zijn en multidisciplinair moeten worden aangepakt en waarvoor ‘realistische oplossingsrichtingen voor de lange termijn’ voorop moeten staan. Woorden van deze strekking gebruikte voorzitter Quené voor het eerst in een notitie over het werkprogramma van 5 november 1979.<sup>29</sup>

### *De rest van de jaren tachtig met enkele opvallende rapporten*

De WRR bracht in de jaren tachtig en de vroege jaren negentig een groot aantal rapporten uit. Bijvoorbeeld rapporten over Europese vraagstukken; vaak met een eigen publiek van geïnteresseerden. Het gaat onder meer om het rapport *De onvoltooide Europese integratie* (nr. 28, 1986) over de bevoegdhedenverdeling bij de Europese besluitvorming en een rapport *De financiering van de Europese Gemeenschap* (nr. 32,



1987), met daarnaast tal van andere studies over Europa en relaties met het buitenland (vooral Duitsland). Bovendien houdt de raad zich in die periode bezig met het vraagstuk van de etnische minderheden (*Etnische minderheden* (nr. 17, 1979)), met de boodschap dat de regering zich moet instellen op het feit dat de gastarbeiders niet terugkeren naar hun land van herkomst en dat de Nederlandse staat en maatschappij daar de consequenties uit moet trekken; het thema wordt nu voor het eerst gedefinieerd als volwaardig vraagstuk van algemeen binnenlands bestuur en niet louter als doelgroepenbeleid en welzijnsbeleid wat tot dan toe gebruikelijk was. (Dit rapport is het eerste van wat achteraf gezien een reeks van rapporten is geworden over etnische minderheden, zoals *Allochtonenbeleid* (nr. 36 1989) en *Nederland als immigratiesamenleving* (nr. 60, 2001).<sup>30</sup> Voorts verschijnt in deze periode het eerste rapport over mediabeleid<sup>31</sup> (*Samenhangend mediabeleid*, nr. 24, 1982), dat in Hilversum zo snel mogelijk diep in een la wordt gestopt. Misschien had dit rapport in de universitaire wereld wel een grotere impact dan bij het beleid, omdat de voorbereiding ervan gepaard was gegaan met uitbestedingen van tal van onderzoeksvragen aan sociale wetenschappers van het toen in Nederland nog prille vakgebied van de communicatiewetenschappen. Voorts wordt in deze periode een rapport uitgebracht over criminaliteit en rechtshandhaving (*Rechtshandhaving*, nr. 35, 1988). Ten slotte blijft de raad zich bezighouden met toekomstverkenning, zij het, zoals gezegd, beperkter en thematischer. In dat kader komt hij met voorstellen voor nieuwe manieren van economische modellenbouw, die voortbouwden op de voluntaristische scenariomethode van de BTV (*Ruimte voor groei*, nr. 29, 1987). Een ook buiten Nederland bekend geworden rapport over het (Europese) landbouwbeleid, *Grond voor keuzen* (nr. 42, 1992), bouwt voort op deze inmiddels tot thema's of clusters van problemen gerichte methode van toekomstverkenning.

Een drietal rapporten is hier in het bijzonder interessant, omdat zij tezamen goed illustreren hoezeer de ontvangst en de doorwerking kon (en kan) verschillen.

Furore maakte de WRR zonder meer met het later veel geprezen project *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (PTNI), en vooral het gelijknamige rapport (nr. 18, 1980), dat was opgesteld onder leiding van A. (Arie) van der Zwan. Op basis van de officiële economische doelstellingen, zoals werkgelegenheid en evenwicht van de betalingsbalans, werd de structuur van de economie geanalyseerd. In dat kader werd een groot aantal sectorstructuurstudies verricht die een verontrustend beeld gaven van de toestand van de economie. De WRR mobiliseerde kennis van buitenaf zoals de wettelijke bedoeling was. De raad doet een aantal aanbevelingen voor een krachtig door de overheid geleid sectorstructuurbeleid. Het was zoals Visser en Hemerijck schrijven een bijtende kritiek op de “wachten-op-het-corporatisme-houding” van



de Nederlandse politici (1998: 140). Het verzette zich ook tegen de toen gangbare onderschikking van het denken over de toekomst van de industrie aan dat van het milieu en welzijnsbeleid. Bovendien was het een serieus onderzoek en week het af van de taal van ‘de brief van negen captains of industry’ uit 1976, waarin de top van het Nederlandse bedrijfsleven in paginagrote advertenties de politiek van het kabinet-Den Uyl had aangeklaagd als industrievijandig.<sup>32</sup>

De resultaten van het PTNI rapport met al zijn studies maakten veel indruk. Het werkte ook als een soort kamerscherm waarachter verschillende politici en commentatoren zich konden omkleeden en een wat ander standpunt konden innemen dan daarvoor. Het belang lag vooral ook op dit paradigmatische niveau, namelijk dat het (zeker in linkse kringen) met succes een taboe doorbrak. Het rapport kreeg zijn concrete uitwerking en doorwerking via achtereenvolgende commissies-Wagner, waarin ook de hoofdauteur A. van der Zwan zitting had (zie ook het WRR-interview met hem). Van der Zwan vertelt in zijn interview dat, toen het rapport was uitgekomen, dit geheel tegen zijn verwachtingen niet direct leidde tot een goede regeringsreactie, omdat die reactie werd tegengewerkt door ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken (‘not invented here’).

Ronduit negatief was in 1985 de ontvangst van het rapport *Waarborgen voor zekerheid* (nr. 26, 1985) waarin een alternatief systeem voor de sociale zekerheid op lange termijn werd voorgesteld met een systeem van *taxcredits* (‘partieel basisinkomen’). Volgens de raad was een nieuwe opzet voor de sociale zekerheid nodig, waarin de band tussen arbeid en sociale zekerheid deels werd verbroken; wat volgens berekeningen zou leiden tot minder uitstoot van arbeid. Het rapport kwam uit precies op het moment dat staatssecretaris De Graaf na veel maatschappelijk verzet een pakket maatregelen door het parlement leek te krijgen voor wijziging van het stelsel van sociale zekerheid. Het rapport werd ongewild direct in de actuele politieke strijd betrokken en werd al voor het officieel uitgebracht was door de staatssecretaris ernstig bekritiseerd. Vervolgens eigenden de principiële voorstanders van een basisinkomen (en een *jobless society*) zich het rapport toe, hetgeen de polarisatie rond dit rapport alleen nog maar verhoogde.

Geelhoed merkte als medeauteur van dit project, dat onder leiding stond van N.H. Douben, op dat het toen bedachte systeem eigenlijk nog steeds actueel is en zijn nut en bruikbaarheid behouden heeft voor veel laaggeschoold werk (interview met Geelhoed). De huidige heffingskortingen vertonen ook overeenkomsten met de voorstellen uit 1985.

Weer een ander lot onderging het in 1986 verschenen rapport over de *Basisvorming in het onderwijs* (nr. 27). Dit door de regering gevraagde rapport, waarin basisvorming



Lobbygroepen komen een vak aanbieden, het begin van een opeenstapeling van vakken voor de basisvorming.

daadwerkelijk werd voorgesteld, kreeg een zeer goede ontvangst; vooral ook omdat het niet een verandering in de structuur van het onderwijs vereiste en omdat het de patstelling doorbrak in de discussie over de middenschool. Het stelde een – overigens beperkte – basisvorming voor op twee niveaus per vak. Dit essentiële element is, zoals projectgroepvoorzitter C.J.M. (Kees) Schuyt opmerkte, echter niet opgevolgd: de regering heeft er één niveau van gemaakt en bovendien bleek de politiek niet bestand tegen de lobbygroepen die kwamen pleitten voor extra vakken (in: *Mosterd bij de maaltijd*, 1997: 141). Wat in eerste instantie een succesnummer was, werd zo later iets waarnaar alleen met veel toelichting naar kon worden terugverwezen.

## 7.5 1993: TOEKOMSTBESTENDIGHEID EN ANDERE ACCENTVERSCHUIVINGEN

Rond het begin van de vijfde raadsperiode in 1993 worden onder voorzitterschap van J.P.H. Donner enkele accentverschuivingen die zich al eerder hadden aangekondigd, geformaliseerd. De eerste accentverschuiving betreft de toekomstverkenkende taak: toekomstverkenning, breed of thematisch, als zelfstandig doel in het werkprogramma wordt verdrongen door 'toekomstbestendigheid' als aandachtspunt bij beleidsvragen. Dus bijvoorbeeld: hoe bestendig is het Europees veiligheidsbeleid op langere termijn?

De tweede verschuiving is die van aandacht primair voor het inhoudelijke beleid en de planning zelf, naar de randvoorwaarden van het beleid en het sturen op de randvoorwaarden als methode. Dat kunnen zijn economische randvoorwaarden van het beleid, maar ook rechtsstatelijke, sociologische of politiek-theoretische.

De derde verschuiving betreft de verandering in de stijl van de rapporten. Ze worden directer gericht op het bieden van beleidsargumentaties. Beleidsargumentaties doortrekken de opbouw van het hele rapport, van vraagstelling via analyse tot aan conclusies en aanbevelingen. Ook wordt meer aandacht besteed aan de leesbaarheid van de rapporten.

Dat laatste aspect van meer direct op strategieverandering van de overheid gerichte rapporten was al ingezet na de benoeming van W. Albeda, die in 1986 aantrad als opvolger van de naar de SER vertrokken Th. Quené. Albeda had al besloten om het WRR-werk wat minder aanbodgestuurd en meer vraaggericht te maken.<sup>33</sup> Een voorbeeld ervan was het rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid* (nr.33, 1987), dat een offensieve strategie voorstond ter bestrijding van de werkloosheid door inzet van onder meer scholingsinstrumenten. Het rapport voorzag duidelijk in een behoefte bij het departement van Sociale Zaken aan een nieuwe richting voor het beleid van dat departement. Onder zijn voorzitterschap werden ook andere meer bij de politieke vraag aansluitende initiatieven genomen; het aantal adviesaanvragen was in deze periode relatief hoog.

Het meest sprekende voorbeeld uit deze tijd is echter het rapport *Een werkend perspectief* (nr. 38, 1990) dat tot stand kwam onder leiding van H.P.M. Adriaansens (1990). Hierin werd onder meer gepleit voor een verlaging van het minimumloon en andere maatregelen om het aantal uitkeringsgerechtigden en vutters drastisch te verlagen, terugkeer in het arbeidsproces aantrekkelijker te maken en te vereenvoudigen, en om werkloosheid onder jongeren tegen te gaan. Het rapport bouwde deels voort op het rapport *Allochtonenbeleid* (nr. 36, 1989), dat eveneens veel nadruk had

gelegd op arbeidsparticipatie als weg tot maatschappelijke integratie. Beide rapporten zijn goed ontvangen en hebben veel invloed gehad op het beleid. Hoewel *Werkend perspectief* vernieuwend was, doordat dit rapport het vraagstuk van werkloosheid herdefinieerde als vraagstuk van participatie en tegelijk aansloot bij reële actuele problemen, werd het erin neergelegde gedachtegoed pas na lange tijd goed in het beleid verwerkt, bijvoorbeeld in nieuwe maatregelen voor de WAO (WIA) van ver na het jaar 2000 (!). “Een goed rapport heeft een incubatietijd van Creutzfeld-Jacob achtige proporties”, zo concludeert Adriaansens in zijn interview.

Rond 1990 begon binnen en buiten de raad een discussie over plaats en toekomst van de WRR zelf. Deze discussie werd gestart door F.W. Rutten, die in 1990 Albeda na diens aftreden wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd opvolgde. Deze oud-secretaris-generaal van Economische Zaken, werd benoemd toen de nieuwe minister van Economische Zaken, Andriessen, Albeda's gedoodverfde opvolger het raadslid L.A. Geelhoed, met succes als secretaris-generaal had geclaimd. Rutten was voorstander van een WRR als een soort organisatiebureau en externe staf van de premier. Hij wilde ook dat de raad een ander soort werk ging doen dan tot dan toe. De raad moest tevens kleiner worden met minder raadsleden; ook het aantal staffleden, dat enige jaren eerder sterk was uitgebreid met het incorporeren van de Harmonisatie Raad Welzijnsbeleid, zou veel lager kunnen. De raad zou in de toekomst vooral onderzoek gaan uitbesteden en slechts zo hier en daar een strategische nota produceren in de trant van de nota's van de CEC, de Centraal Economische Commissie (een college bestaande uit topambtenaren). Ze zouden dan vooral ook gaan over zaken als privatisering en dergelijke.<sup>34</sup> Met die plannen kwam Rutten zowel in conflict met andere raadsleden als met premier Lubbers, die zoals hij in zijn interview aangeeft de WRR toch primair zag als wetenschappelijke instantie voor de lange termijn. In de verhouding van distantie en nabijheid was Lubbers juist voorstander van distantie, zowel van de regering tegenover de WRR als omgekeerd.<sup>35</sup> Van de twee uitersten waartussen de WRR steeds moet balanceren, een planningraad ten dienste van de premier of de horzelfunctie, zoals oud-secretaris Bletz opmerkte<sup>36</sup>, koos Rutten juist voor het andere, de positie van planningraad.

Deze ontwikkelingen leidden binnen de raad tot verschillen van mening over de toekomst van de WRR; soms ook lekten die conflicten uit en haalden de media in de vorm van artikelen over het al dan niet bestaansrecht van de raad.<sup>37</sup>

Het zou tot begin jaren negentig duren voordat de WRR weer in rustiger vaarwater terechtkwam. Dat gebeurde nadat bij de aanvang van de vijfde raadsperiode in 1993 Rutten werd opgevolgd door J.P.H. Donner als de nieuwe voorzitter. In overleg met de raad stelde Donner een nota op over de WRR in de jaren negentig. Deze was mede

gebaseerd op het rapport van een externe groep die door de regering was geconsulteerd over taak en werkwijze van de WRR. De groep bestaande uit de hoogleraar psychologie P.J.D. Drenth, de secretarissen-generaal R. den Dunnen en G.J. van Dinter en het oud-raadslid A.M.J. Kreukels, hechtte veel waarde aan een instituut op de driesprong van maatschappij, wetenschap en bestuur. Zij beklemtoonde dat de WRR geen adviesorgaan *van* de regering is maar er is *voor het regeringsbeleid*. De commissie pleitte ten slotte voor een kleinere en hooggekwalificeerde raad, met eventueel ook buitenlandse leden. Hierin voorzag ook Donners nota: na de gebruikelijke procedures werd de omvang van zowel raad als staf praktisch gehalveerd, respectievelijk van 9 naar 5 leden en van 27 tot 15 fte stafleden. De sociale en culturele commissie, het restant van de HRWB, werd opgeheven. De adviserende (eerder: buitengewone) leden werden meer bij het werk betrokken en kregen voortaan alle geagendeerde raadsstukken van tevoren automatisch toegestuurd, zodat zij zelf de noodzaak van hun bemoeienis zouden kunnen bepalen.

Uit de documenten die in deze periode werden opgesteld over de WRR in de jaren negentig kwamen enkele conclusies naar voren die de raad uit het verleden had getrokken. De eerste conclusie is dat de verhouding tussen regering en raad in de jaren tachtig te zeer gekenmerkt is geraakt door distantie. Waar het de regering betrof te veel; want de raad leek haar soms nauwelijks te boeien. Wat de raad betrof wellicht te weinig: de angst om niet nuttig gevonden te worden was groot (vgl. bijvoorbeeld het rapport *De onderwijsverzorging in de toekomst* (nr. 40, 1991). De tweede erop aansluitende conclusie – slechts in schijn strijdig met het vorige punt – is dat de raad meer vraaggericht moet werken en meer ruimte moet houden voor de beantwoording van adviesaanvragen door de regering. De derde conclusie is dat de projecten korter moeten duren en beter moeten worden gemanaged.

Die koers was in feite al deels ingezet onder Albeda als voorzitter, zoals hiervoor is uiteengezet. Het ging erom dat de raad die draad weer oppakte. De rapporten werden in de volgende periode, zoals gezegd, meer opgebouwd rond het bieden van beleidsargumentaties. De rapporten werden ‘beleidsprofessioneler’ samengesteld.

De groeiende aandacht voor de *randvoorwaarden van beleid en beleidsvorming* is ook zichtbaar in de werkprogramma’s van de jaren negentig. Bij de randvoorwaarden kan men denken aan de positie van de burger als maatschappelijk en politieke actor, maar ook aan de verhoudingen tussen beleidsvaststelling en uitvoering van beleid en verdelingen van verantwoordelijkheden. De gekozen onderwerpen sloten erop aan: rechten en plichten van de burgers, randvoorwaarden bij de besluitvorming over grote projecten, de kerntaken van de overheid, orde in het binnenlands bestuur, de verhoudingen bij de uitvoering van de sociale zekerheid en het stelsel van de gezondheidszorg, privatiseringen, enzovoort. Op dit punt werd de raad ook meer een huis

met vele kamers. Er waren rapporten en studies die de rol van burgers centraal stelden als dragers van rechten en plichten in het kader van arbeid en sociale zekerheid (zoals in *Een werkend Perspectief* of in *Eigentijds burgerschap* (onder leiding van H.R. van Gunsteren), waarin vanuit de politieke filosofie burgerschap werd aangeduid als een publiek ambt).

Voorts waren er rapporten waar vanuit de economische theorie van de publieke sector voorstellen werden gedaan voor een efficiëntere uitvoering van beleid (bijvoorbeeld principaal-agent modellen). Hoewel de thema's vaak bestuurlijk waren, ging het minder dan voorheen over (institutionele) structuren, maar in plaats ervan over processen van sturing en de condities van sturing (*governance*).

Een bekend voorbeeld ervan is het rapport *Belang en beleid* (nr. 45, 1994) over een verantwoorde uitvoering van werknemersverzekeringen. Het is gemaakt onder leiding van D.J. Wolfson, en het wordt door minister Zalm genoemd als een rapport dat voor hem erg belangrijk is geweest in het denken over uitvoering van overheidsbeleid (het werd ook uitdrukkelijk eervol in de Miljoenennota 1997 (p. 61) vermeld). Voorts valt in diezelfde categorie het rapport *Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid* van een projectgroep onder voorzitterschap van R. Rabbinge, maar ook weer met Wolfson; hierin werd gepleit voor een grotere inzet van zachtere en meer privaatrechtelijke bestuursinstrumenten in de publieke sfeer.<sup>38</sup> Andere betrekkelijk bekende rapporten waarin de condities van (overheids)beleid een prominente plaats innamen waren onder meer *Besluiten over grote projecten* (nr. 46, 1994), *Orde in het binnenlands bestuur* (nr. 49, 1995), *Ruimtelijkeontwikkelingspolitiek* (nr. 53, 1998) en *Het borgen van publiek belang* (nr. 56, 2000). Overigens moet deze kwalificatie van deze rapporten met een korrel zout genomen worden: evengoed kan verdedigd worden dat het bij de drie laatste rapporten ging om een pleidooi voor gemeenten en tegen de stadsprovincie, om een pleidooi voor actief ruimtelijk beleid en om verduidelijking van de risico's van ver doorgeschoten liberalisering en privatisering. Vermoedelijk ligt de waarheid in het midden en verenigen goede rapporten uiteenlopende kwaliteiten in zich.

De aandacht voor *toekomstbestendigheid als dimensie van beleid*, speelt in vrijwel alle van de genoemde rapporten. Maar er zijn in die tijd ook rapporten waar de toekomstverkenning op zichzelf nog de hoofdmoot van het rapport bevat. Dit is onder meer het geval in een rapport over de invloed van ICT, *Staat zonder land* (nr. 54, 1998), gemaakt onder leiding van W. Derksen. Dat rapport behandelt consequenties van ICT voor de schaal van maatschappelijke activiteiten in het algemeen en voor het handelingsvermogen van de nationale staat in het bijzonder. Doordat de noties van plaats en tijd ingrijpend worden beïnvloed, zullen nationale staten hun functioneren

moeten aanpassen, zo was de boodschap. Voorts zal de doeltreffendheid van de aan het statelijke grondgebied gekoppelde beleidsinstrumenten verder afnemen. Een andere min of meer klassieke toekomstverkenning betrof het rapport *Tweedeling in perspectief* (nr. 50, 1996), dat ging over de verwachtingen tot het jaar 2015 over het verdelings- en sociale gelijkheidsvraagstuk. Daarbij werden verschillende verdelingsdimensies in kaart gebracht. Geconstateerd werd dat er sprake is van een toenemend aantal criteria waarlangs personen in de praktijk kunnen en ook worden ingedeeld; hetgeen ook het toekomst verkennen gedifferentieerder en onoverzichtelijker maakt. Maar ook rapporten op bijvoorbeeld demografisch terrein, zoals het onder leiding van het raadslid B.M.S. van Praag gemaakte rapport *Ouderen voor ouderen* (nr. 43, 1993), waarin de noodzaak wordt beargumenteerd van fiscalisering van de AOW, hebben nog elementen van een toekomstverkenning mede als doel op zichzelf. Dat geldt ten slotte ook voor *Generatiebewust beleid* (nr. 55, 1999) gemaakt onder leiding van C.J.M. Schuyt, waarin wordt nagegaan wat nodig is om de overdrachten tussen generaties op lange termijn houdbaar te laten zijn.

## 7.6 2001/2002: DEN HAAG IS NIET LANGER HET (ENIGE) AANDACHTSCENTRUM

In 2001 verscheen een externe evaluatie uitgevoerd door de commissie-Rinnooy Kan (*Spiegel naar de toekomst*, 2001). Ze beval een reeks van vernieuwingen aan, waardoor de WRR in een competitievere omgeving sneller, adequater, zichtbaarder en spraakmakender zou kunnen opereren. In dat kader moest de raad zijn samenstelling bijvoorbeeld flexibeler maken en in het kader van de internationalisering vaker buitenlandse experts inschakelen. De hoofdconclusie was dat de raad zijn manieren van naar buiten treden moest verbreden, minder op Den Haag georiënteerd moest zijn en binnen Den Haag minder op de departementen alleen, maar bijvoorbeeld ook op het parlement.<sup>39</sup> Hij zou kortom een ruimere omgeving moeten aanspreken en bovendien meer zijn reputatie moeten kapitaliseren.

Met name de aanbeveling om *actiever naar buiten te treden* met het ontwikkelde gedachtegoed valt in goede aarde. De nieuwe voorzitter M. Scheltema heeft een actiever publiciteitsbeleid ingezet. Nieuw waren ook de mondelinge toelichtingen op de rapporten bij de toppen van de departementen. Zalm spreekt in dit verband zelfs van een stijlbreek (interview Zalm). Maar er kan nog meer worden gedaan aan externe communicatie. Zo organiseert de raad vanaf 2003 jaarlijks *lectures* over actuele maatschappelijke thema's. In het WRR-werkprogramma 2005-2007 zegt de raad ook minder schuw te willen zijn voor de actualiteit.<sup>40</sup>



De *verbreding van de omgeving* waartoe de raad zich richt wordt actueel in 2002. Zo vraagt het eerste kabinet-Balkenende de raad in dat jaar te adviseren over één van de kernpunten van het regeerakkoord: het vraagstuk van waarden en normen. Het is een politiek en normatief geladen en vooral actueel onderwerp. Maar het belangrijkste is dat het hier niet gaat om overheidsverantwoordelijkheden (al kan van het gebruik daarvan wel weer een voorbeeldwerking uitgaan op waarden en normen), maar om de samenleving; waarden en normen worden onderhouden in de samenleving. Het is voor de WRR een kans om niet slechts de regering als adres van de rapporten te nemen, maar ook de samenleving, zoals de evaluatiecommissie heeft aanbevolen. De raad besluit om de adviesaanvraag te honoreren. Later, maar dan bevinden wij ons in de lopende raadsperiode die in dit historisch overzicht buiten beschouwing blijft, worden in dezelfde trant meer projecten in het werkprogramma opgenomen, bijvoorbeeld het vraagstuk van de verhouding religie, staat en samenleving, dat van de media in de tijd van digitalisering en veranderingen van de maatschappelijke communicatiestructuur, en ten slotte het thema van de *Dynamiek in islamitisch activisme* (nr. 73, 2006). De raad agendeert vanaf 2002 kortom actuelere en normatieve thema's, en tegelijk verbreedt hij zijn blikveld tot de gehele samenleving. In de verhouding tussen beleidsnabijheid en afstand lijkt de raad te neigen naar een grotere gerichtheid op samenlevingsvraagstukken.



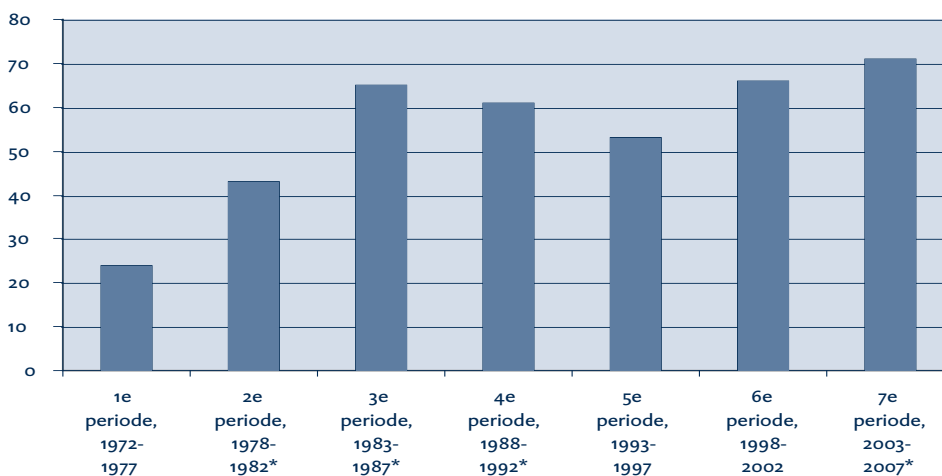
April 2006/Tom Janssen  
 Het WRR-rapport *Dynamiek in islamitisch activisme* (2006), dat refereert aan democratische tendenzen in moslimlanden, leidde direct bij publicatie tot stevige discussie, ook in de pers. Bijgaande cartoon stond in Trouw.

## 7.7 PRODUCTIE GERECAPITULEERD: ENKELE KWANTITATIEVE ASPECTEN

De WRR heeft in zijn 35-jarig bestaan circa 80 rapporten gepubliceerd, 160 voorstudies en verkenningen, en meer dan 200 werkdocumenten, inclusief de huidige webpublicaties. Jaarlijks zijn er altijd wel een of meer symposia georganiseerd, meestal naar aanleiding van rapporten, maar soms eraan voorafgaand. Sinds enkele jaren is er de jaarlijkse WRR-*lecture*, die ook altijd in boekvorm wordt uitgebracht. Veel rapporten zijn in het Engels vertaald (en soms ook in andere talen). Een aantal rapporten heeft een grote internationale verspreiding gekregen, met name die op landbouwkundig gebied.

In figuur 1 vindt u het aantal *publicaties* (rapporten, voorstudies, enzovoort) uitgebracht per raadsperiode (het overzicht bevat de publicaties die tot en met augustus 2007 zijn uitgebracht).

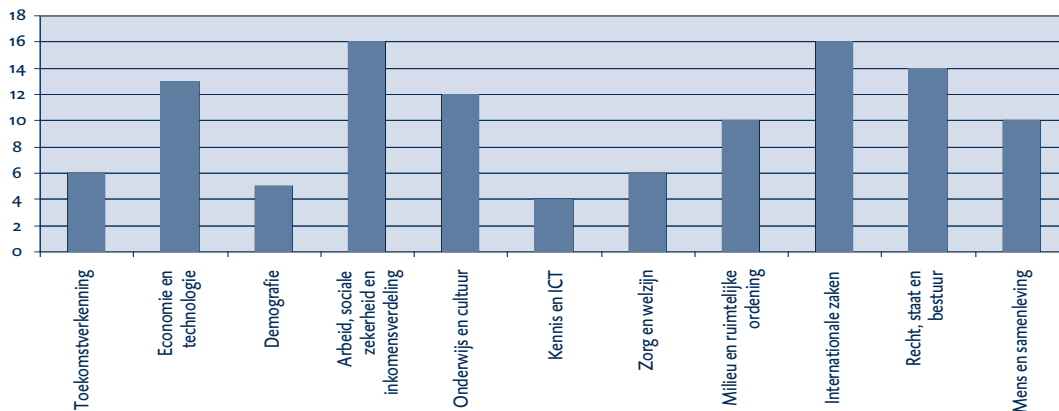
**Figuur 1** Aantal publicaties per raadsperiode



\* De 17 speciale papers voor het rapport *Samenhangend mediabeleid* (2<sup>de</sup> periode, nr. 24), de 25 speciale papers voor het rapport *Basisvorming in het onderwijsbeleid* (3<sup>de</sup> periode, nr.27) en de 7 speciale papers voor het rapport *Technologie en overheid* (4<sup>de</sup> periode, nr.39), zijn als 1 meegeteld.

In figuur 2 wordt het aantal *rapporten* weergegeven, gerubriceerd naar aandachtsgebied.

**Figuur 2 Aantal rapporten aan de regering ingedeeld naar aandachtsgebieden\***



\* Een aantal rapporten is in meer dan een categorie ingedeeld.<sup>41</sup>

Er is nog informatie die niet tot uiting komt in deze tabellen. Ten eerste moet worden opgemerkt dat sommige onderwerpen niet resulteerden in een rapport, maar in plaats daarvan in een voorstudie of verkenning. Dit geldt met name voor thema's 'Demografie', 'Onderwijs' en 'Mens en samenleving'. Het aantal rapporten in deze sectoren weerspiegelt niet volledig de aandacht die deze gebieden gekregen heeft.

Ten tweede betreft dat het aantal *gevraagde* rapporten. Kijkt men in het overzicht van rapporten en overige publicaties ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)), dan kan worden geconstateerd dat een kwart van de rapporten antwoorden zijn op adviesaanvragen. Daarbij valt op dat het aantal adviesaanvragen in het eerste jaar van zijn functioneren, 1973, groot was. Ook in de periode 1988-1994 zijn er relatief veel adviesaanvragen geweest.

Ten derde betreft dat de *spreiding* van de publicaties over de tijd, waarin (zie ook de bijlage I en het gerubriceerde overzicht op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)) opvalt dat 'Arbeid en sociale zekerheid', 'Economie en technologie', 'Onderwijs en cultuur', en 'Milieu en ruimtelijke ordening', een piek kennen in de jaren tachtig (dat het aantal rapporten op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu daarna is afgenomen, komt vermoedelijk mede door de oprichting van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Natuur en Milieu Planbureau (NMP)). Gevolgen van technologische (ICT) en natuurwetenschappelijke ontwikkelingen kwamen wel aan de orde, maar kregen vooral na 1993 relatief minder aandacht (recente uitzonderingen zijn er ook, zie rapport 71 en 74 over media- resp. klimaatbeleid). De aandacht voor 'Internationale zaken' en voor vragen

van 'Recht, staat, en bestuur' neemt daarentegen over de tijd toe. Het gaat daarbij bovendien niet slechts om bestuurskundige onderwerpen: ook een rapport, waarin aspecten van de rechtsstaat worden herijkt, *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (nr. 63, 2002) valt eronder. Internationale thema's en die van recht, staat en bestuur zijn momenteel nog steeds de onderwerpen met het hoogste aantal publicaties.

De aandacht voor zaken die op een bepaalde manier gekoppeld zijn aan de thematiek 'Mens en samenleving' (het gaat om rapporten waarin vragen van waarden en normen, buurtopbouw, jeugd, vertrouwen, maatschappelijke integratie en religie centraal staan) neemt over de tijd toe. Thema's als maatschappelijke communicatieprocessen en de kennissamenleving – vgl. rapporten als *Staat zonder land* (nr. 54, 1998), *Van oude en nieuwe kennis* (nr. 61, 2002), en *Focus op functies* (nr. 71, 2005) – zijn eveneens belangrijker geworden.

Juist bij meer sociaal-culturele thema's richt de raad zich overigens minder op Den Haag (vgl. par. 7.6). Normen en waarden worden bijvoorbeeld in de samenleving onderhouden. De overheid gaat niet over communicatieprocessen; dat is een zaak van de samenleving en burgers zelf. Ook bij rapporten op internationaal en landbouwkundig terrein heeft de raad ervaren dat Brussel soms meer het adres is dan Den Haag. Een soortgelijke opmerking kan worden gemaakt over rapporten die de lagere overheden, de wijken (buurten) of de grote steden raken (zoals het rapport *Van de stad en de rand* (nr. 37, 1990) onder leiding van A.M.J. Kreukels). In die laatstbedoelde gevallen zijn de stadhuizen meer het adres dan het Binnenhof.

## 7.8 ELEMENTEN VAN DE WRR METHODE

### *Onconventionele rapporten*

De WRR heeft zijn naam verdiend met onconventionele rapporten. Zelden waren die rapporten zo gepland, veelal ontstond onderweg tijdens de voorbereiding van het rapport iets onverwachts. Dat gebeurde vooral waar de raad bij de aanpak van lastige problemen vastliep in de gangbare redeneringen en oplossingsrichtingen (de gangbare oplossingen vergrootten slechts het vraagstuk) en noodgedwongen op zoek ging naar andere vraagstellingen en benaderingen. De rapporten waarbij dit gebeurde passeerden in het bovenstaande soms al de revue. Te denken valt aan het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* dat brak met het wachten op het corporatisme én met het stille geloof in een postindustriële samenleving. Hetzelfde gebeurde met een rapport als *Werkend perspectief*, dat uitkwam midden in de

debatten over de werkloosheid en de discussies over hoe groot die nu wel was (want er waren verschillende aantallen werklozen en rekenmethoden in omloop; het CBS telde bijvoorbeeld anders dan de Arbeidsvoorziening). *Werkend Perspectief* kwam met een ander paradigma dat uitging van arbeidsparticipatie in plaats van werkloosheid, en verbreedde aldus de discussie. Een ander voorbeeld is het rapport *Duurzame risico's* (nr. 44, 1992), dat duurzaamheid niet behandelde als een vast gegeven dat met wetenschappelijke zekerheid kan worden vastgesteld, maar dat liet zien dat er niet één soort duurzaamheid is en dat duurzaamheid een zaak is van de politieke handelingspraktijk, waar bijvoorbeeld concrete afwegingen moeten worden gemaakt van milieuwwaarden en economische waarden. Dit rapport ligt ook in lijn met eerdere rapporten waar de raad zich afzet tegen de neiging van de politiek om de wetenschap te benutten als vast punt. Men kan ook denken aan een rapport als *Grond voor keuzen* (1992) dat onttrekking van grond aan landbouwbestemming als een alternatief middel aanbiedt voor het tegengaan van overproductie. Het rapport laat zien hoeveel landbouwareaal er in Europa nodig is, uitgaande van verschillende scenario's.

Maar bij juist onconventionele benaderingen hoeft het raadswerk niet altijd te leiden tot rapporten. Soms worden het voorstudies die de aandacht trekken. Dat gebeurde bij een voorstudie als *Planning als onderneming* (V 34, 1983). Het was aanvankelijk de bedoeling van de raad om een rapport over een systeem van planning en wetgeving



De rapporten van de WRR trekken ook internationaal aandacht. Onder andere van het rapport *Duurzame risico's* (WRR-rapport 44, 1994) verscheen een Engelstalige versie.

te maken. Het had het sluitstuk moeten zijn op de vraag die P. de Haan aan de WRR en met name aan zijn raadslid J.M. Polak en later M. Scheltema had voorgelegd om een rapport te maken over een consistent systeem van wetgeving en planning voor de hele overheid (vgl. par. 4.4). Het project leidde echter niet tot de verwachte uitkomst, maar tot een kritische analyse van de opstelling van de overheid bij het falen van planning. Kort gezegd zocht de overheid dan de schuld bij haar eigen instrumentarium dat niet omvattend genoeg zou zijn. *Planning als onderneming* verwierp dit bestuurscentrisme, dit maakbaarheidsdenken: de overheid kan niet vanuit een archimedisch punt de wereld in een bepaalde richting sturen en moest dat ook niet willen. Dat het geen rapport werd had verschillende oorzaken, waaronder het feit dat geen concreet alternatief werd geboden, maar dat de aanbeveling lag op het niveau van de stijl van opereren van de overheid. Als voorstudie heeft de publicatie desondanks – al was het alleen maar door het woord bestuurscentrisme – vele jaren een rol gespeeld in het debat over planning; overigens wellicht meer bij de opleiding van nieuwe plannologen dan bij het beleid.

Dat leidt nog tot drie aanvullende opmerkingen. Ten eerste dat de woorden waarin de boodschap van rapporten en studies wordt vervat vaak van onschatbare betekenis zijn (vgl. ook uitdrukkingen als ‘duurzame risico’s’ en ‘grond voor keuzen’, ‘ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, ‘waarden en normen en de last van het gedrag’). Ten tweede dat voorstudies vaak een ander publiek hebben en een grotere uitwerking lijken te hebben aan universiteiten – waar ze deel uitmaken van onderwijsprogramma’s – dan direct bij het beleid. Ten derde dat rapporten een zekere duur nodig hebben om bij lastige problemen een ingang te vinden die wat toevoegt.

### *Onbegrensd, maar niet ongebonden*

De ambtelijke werkgroep uit de contactcommissie die ten grondslag lag aan de WRR hanteerde een driedeling in soorten functies van de raad:

- a denkende functie;
- b wetenschappelijke onderzoeksfunctie;
- c communicatieve functie.

Wat betreft de volgorde van die functies bestaat een grote continuïteit. De WRR is geen instituut geworden met als hoofdtaak het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Het is geen bureau à la het RIVM en geen soort TNO. Evenmin heeft de raad zich ontwikkeld tot een inspraakorgaan of een orgaan voor overleg met de maatschappij. De denkende taak is de primaire gebleven. De WRR is al vroeg – midden jaren zestig – voorgesteld als een ‘braintrust’: een plaats waar wordt nagedacht voor en over beleid.

### *Hirsch Ballin, de WRR, de Raad van State en de kwetsbaarheid van de WRR*

E.M.H. Hirsch Ballin wees er in 1979 in zijn proefschrift al op dat het taakgebied van de WRR net als dat van de Raad van State niet tot bepaalde beleidsterreinen of facetten is beperkt.<sup>43</sup> Zo is in de functieomschrijving van de WRR geen beperking opgenomen naar terrein of wetenschappelijke discipline. Hij voegde er echter aan toe dat de adviezen van de WRR anders dan die van de Raad van State worden gepubliceerd in een stadium dat verantwoordelijke bewindslieden hun standpunt nog niet hebben bepaald.<sup>44</sup> Maar de bevoegdheid van de raad is anderzijds niet geheel onbegrensd. Zo is aan de WRR in de woorden van Hirsch Ballin overeenkomstig de Memorie van Toelichting terughoudendheid opgelegd om uit te sluiten “dat het politieke proces in ons land de ongewenste beïnvloeding (ondergaat) van een vooringenomen, bevooroordeeld orgaan dat zich daarenboven ook nog aan politieke controle zou onttrekken”. Twee factoren dwingen volgens de Memorie van Toelichting de raad tot terughoudendheid: zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de regering én het samenvallen van zijn werkterrein met dat van de regering. Een onafhankelijk overheidsorgaan dat vanuit een gezichtspunt dat niet verschilt met dat van de regering en Staten-Generaal adviseert over te voeren beleid, zou een onzuiver element kunnen gaan vormen in de politieke discussie.<sup>45</sup>

Die kwetsbaarheid van de positie van de raad komt ook tot uiting in het feit dat de raad zich niet te ver van het regeringsbeleid mag verwijderen – het moet iets toevoegen aan het beleid –, maar anderzijds mag de raad ook weer niet te nabij het beleid zijn en moet zijn onafhankelijkheid bewaren en soms ongemakkelijke vragen stellen en een spiegel voorhouden, zoals sommige geïnterviewden benadrukken. Hij moet afstand houden. Een garantie daarvoor is dat de raad zich moet richten op langetermijnvraagstukken, die bijvoorbeeld niet op de agenda van het zittende kabinet staan. Andere garanties zijn gelegen in de manier waarop de verhouding tussen overheidsbesluitvorming en de functie van de raad is vormgegeven, bijvoorbeeld dat de raad zijn voorstellen in de vorm van alternatieven verschaft, waaruit politici kunnen kiezen. Een andere mogelijkheid is dat de raad informatie verschaft over ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid. Men kan ook zeggen dat de raad zich beperkt tot louter beschrijving en analyse. Maar zoals Hirsch Ballin terecht opmerkt, elke beschrijving en analyse van de “volle werkelijkheid” houdt keuzes in. En die kunnen en moeten dan altijd ook zo goed mogelijk worden verantwoord, bijvoorbeeld doordat de raad ze heeft laten toetsen in een wetenschappelijk forum.



### *Serendipity*

Een van de oud-secretarissen van de WRR merkte op dat de raad soms zomaar aan een onderwerp begint zonder een vaste doelgroep in het hoofd of een conclusie van tevoren van wat eruit moet komen. De projectgroepen zijn ook samengesteld uit mensen van verschillende disciplines. Het verloop van een project kent dan vaak ook geen rechte lijn. Wat eerst een oplossing lijkt, kan tijdens de rit steeds meer als probleem worden ervaren, waarbij toevalligheden en gebeurtenissen in de omgeving van invloed zijn. Het heeft te maken met het grondpatroon van de WRR als een instelling met een onbegrensde taak die zichzelf telkens in een nieuwe sociaal-culturele context moet bewijzen. Daarbij moet de WRR (en moeten de raadsleden) elke keer zien uit te vinden hoe de raad zijn taak op de voor die tijd meest relevante manier kan uitvoeren en waar en wanneer hij zijn stem moet laten horen.<sup>46</sup> Hij heeft geen vaste thema's waaraan hij na een geslaagd rapport vastzit en waarop de WRR zich verder moet specialiseren; hij mag zich integendeel niet op één thema vastleggen. Hij heeft alleen zijn externe relaties tot het regeringsbeleid, zijn interne routines van maken van rapporten, zijn multidisciplinaire en multisectorale samenwerking en zijn organisatie van tegenspraak bij de voorbereiding van rapporten. Dit geheel duidde H.P.M. Adriaansens eens aan als *serendipity*, zij het *organized* (Adriaansens 1997: 37). C.J.M. Schuyt, die lange tijd de nestor was van de raad, sprak van creativiteit; maar dan niet vrijblijvend omdat de rapporten gebaseerd moeten zijn op empirisch onderzoek en analyse en moeten uitmonden in aanbevelingen voor beleid. Wim van de Donk en Anton Hemerijck laten in deel III zien hoe dit soort inzichten aansluit bij theorievorming over leerprocessen.

## 7.9 PETITE HISTOIRE EN NOG WAT MEER

Donner vermeldt in zijn interview de irritatie bij sommige ministers over de WRR. Bij politici zie je al snel de reflex: "Wij bepalen de adviesagenda en zijn niet gediend van adviezen eigener beweging." Geelhoed stelt dat minister Korthals Altes aan hem vroeg om een advies uit te brengen over deregulering via een aparte, door de minister zelf samengestelde commissie. Dat deed die minister liever dan dat hij het aan de raad vroeg, waar Geelhoed toen lid van was, want dan weet je niet wat met de aanvraag gebeurt. Scheltema vermeldt dat adviezen soms ronduit onwelkom waren, zoals het advies *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur* (nr. 58, 2001). Minister "Herfkens liet weten dat ze geen enkele behoefte had aan het advies en dat de raad het beter maar niet uit kon brengen". Adriaansens wijst erop dat minister Ritzen op zijn rapport over het hoger onderwijs zei: "Goh, Hans een heldere analyse, een fantastisch rapport. Maar doe me een lol en laat die aanbevelingen weg." Geelhoed vermeldt dat

hij als secretaris-generaal van Algemene Zaken en dus als rechterhand van de premier twee keer telefoontjes kreeg van collega's met de vraag waar de WRR mee bezig was. "Beide keren heb ik gezegd, je krijgt je kans bij de kabinetsreactie."

Andere raadsleden hebben soortgelijke ervaringen. Louise Gunning laat bovendien zien dat 'uitlekken' kan worden gebruikt om een onwelkom rapport voortijdig in diskrediet te brengen, zoals minister Borst deed toen ze, voordat het rapport *Volksgesondheidszorg* (nr. 52, 1997) uit was, daar al openbare mededelingen over deed. Zonder het rapport gelezen te hebben (want dat kan niet, het is nog niet uit) kunnen alle belanghebbenden vervolgens aan het prijschieten beginnen. Het ging in dat geval over het stelsel van de ziektekostenverzekeringen, dat in feite – zij het in gewijzigde vorm – toch is opgenomen in het regeerakkoord van het latere kabinet-Balkenende; wellicht mede door, zoals Louise Gunning oppert, toedoen van oud-WRR-voorzitter en toenmalig informateur van dat kabinet, Donner. Over de regeringsreacties valt in die trant ook een boek te schrijven. Van der Zwan zegt daar in zijn interview wat over evenals mevrouw Van Damme. Het bestuderen van de regeringsreacties van de afgelopen 35 jaar is een studie op zich. Op de rapporten uit de eerste jaren van het bestaan van de raad en de ATV na die geen aanbevelingen bevatten zijn vrijwel altijd regeringsreacties verschenen (vgl. [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

Uit de citaten kan men de indruk krijgen dat de verhoudingen van de raad met de ministers alleen maar negatief of slechts moeizaam zijn. Die indruk zou onjuist zijn. In de loop van de jaren heeft de raad met veel ministers goede contacten opgebouwd. Bovendien zijn aanvankelijke negatieve reacties op rapporten soms na enige tijd veranderd in positieve opvattingen. Dat overkwam bijvoorbeeld een rapport als *Werkend perspectief*. Ook het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* had als het even had tegengezeten kunnen leiden tot een negatieve reactie, zoals Van der Zwan in zijn interview zegt.

De afstand tussen WRR en de premier wisselt sterk met de personen. De verhoudingen in 1972 tussen de WRR en zijn voorzitter J. Kremers en premier Den Uyl, waren anders dan bijvoorbeeld die tussen voorzitter Quené en Van Agt rond 1980 om een voorbeeld te noemen. Oud-secretaris Baehr verwijst naar die contacten tussen voorzitter Quené en Van Agt, die hij typeert als "Heren van de wetenschap, ik zit aan uw voeten. Wilt u een borrel."<sup>47</sup> Ook in het parlement kwam de WRR geregeld aan de orde. Hoewel de WRR geen adviesorgaan is exclusief voor het parlement, is de raad en zijn diens rapporten vaak door het parlement gebruikt om vragen aan ministers te stellen. Rapporten zijn bronnen van openbare informatie en worden altijd gestuurd naar Kamerleden. Dat is wat je bij alle externe adviesraden terugvindt en waarom

premier Drees en een aantal Kamerleden in de jaren vijftig (vgl. Hoofdstuk 3) ook vonden dat rapporten van adviescolleges bij voorkeur niet openbaar moesten zijn, omdat ze leiden tot Kamervragen en het bestuursproces er door belemmerd kan worden. Maar het zijn niet meer de jaren vijftig en gelukkig zijn rapporten wel openbaar. Op de achtergrond is er in principe natuurlijk altijd de mogelijkheid dat een roep om één politiek primaat – een einde aan het poldermodel en een definitief ‘herstel’ van dé ministeriële verantwoordelijkheid – ook weer leidt tot insnoering van de ruimte die adviescolleges thans hebben om een bijdrage te leveren aan het publieke debat.

Tot slot: De WRR heeft een open taak en moet met de tijd meebewegen. Misschien juist daarom hecht de raad aan zijn vaste rituelen. Scheltema die van 1979 tot 1981 lid was van de raad, wijst er bijvoorbeeld op dat toen hij na een periode van 17 jaar bij de raad terugkeerde “alles hetzelfde was gebleven”. De raad vergadert al vanaf 1 januari 1973 eens in de twee weken en dat nu al bijna 35 jaar achtereen. De gebruiken tijdens de vergaderingen zijn constant gebleven; ook de gewoonte om alle concept-rapport-teksten uitgebreid met elkaar in de raad en voorafgaand eraan in de staf door te spreken, veelal weer terug te sturen met commentaar naar de projectgroepen om die dan weer opnieuw te agenderen voor enkele maanden later (waarna de procedure zich soms herhaalt).<sup>48</sup> Het verschil is dat het nu meer gebeurt met gebruik van e-mail in de voorbereidende fase.

De voorlopige WRR begon in 1972 op Plein 1813 nr. 2 met één voorzitter, 3 raadsleden, een secretaris, een secretaresse, één koffiedame, een eigen bode-chauffeur, en één typemachine. In de jaren tachtig verkreeg de raad – nu tevens gehuisvest op plein 1813 nr. 4 – mede door fusies een vaste wetenschappelijke staf van soms meer dan 30 stafleden. De staf omvatte toen ook nog ‘middelbaar medewerkers’ (voor de statistiek en dergelijke). Dat type medewerker bestaat bij de WRR al lang niet meer. Daarvoor zijn tijdelijke (pas afgestudeerde, of aan een promotie werkende) projectassistenten in de plaats gekomen. Bovendien is het aantal vrouwen dat in dienst is bij de raad aanmerkelijk toegenomen. Verder heeft de WRR een in verhouding kleinere vaste kern van circa 15 à 20 fte’s gekregen en daaromheen een ruimere kring medewerkers op tijdelijke contractbasis. Hij beschikt over een eigen bibliotheek en communicatie-afdeling.

De WRR heeft in zijn beginfase ook contacten gelegd met buitenlandse zusterinstellingen; uiteindelijk leverde dat toen niet veel op.<sup>49</sup> Veel meer heeft de raad altijd baat gehad van adviezen die hij gevraagd of ongevraagd kreeg van experts van buiten, waaronder soms ook experts uit andere landen. Het was onderdeel van zijn opdracht dat hij zou werken met externen, deskundigen en betrokkenen van buitenaf. De Algemene Toekomstverkenning of een rapport als *Plaats en toekomst van de Neder-*



Lange Vijverberg 4-5, de huidige locatie van de WRR, op steenworp afstand van het Binnenhof.

*landse industrie* of het rapport over de basisvorming in het voortgezet onderwijs zijn tot stand gekomen mede door de mobilisatie van kennis van buitenaf en de inzet van allerlei personen uit de wereld van de universiteiten overheid en bedrijfsleven.<sup>50</sup>

De raad is lange tijd gehuisvest aan Plein 1813; een van de mooiste plekken in Den Haag. Van oorsprong is Plein 1813 een parkje van koning Willem II, waar rond 1860 villa's zijn neergezet in de empirestijl en waar onder andere de families woonden van Louis Couperus en Eduard Douwes Dekker. Met midden op het Plein het on-Nederlands grote 'Nationaal gedenkteken' met aan de ene kant fier de aanstaande koning Willem I en aan de andere zijde het driemanschap van Van Hogendorp c.s., dat in 1813 de vrijheid had uitgeroepen en de teruggekeerde oudste zoon van de laatste stadhouder had 'aangemoedigd' om het koningschap op zich te nemen. De WRR is in 2003 verhuisd naar de Lange Vijverberg, dat een veel oudere geschiedenis heeft dan Plein 1813 en waar de raad door de Hofvijver is gescheiden van het Binnenhof. Om zo te zeggen: op steenworp afstand.

## NOTEN

- 1 Nationaal Archief, WRR archief 2.03.07 inv. nr. 7501.
- 2 De taakomschrijving en de bijbehorende toelichting voldeed aan wat Schelsky eind jaren zestig de ‘Abstractiteiten’ van de planning noemde die zijns inziens zouden optreden – hij schrijft zijn stuk in 1969 – als vragen van planning beginnen te worden toegepast op thema’s van menselijk samenleven en de maatschappelijke verhoudingen (Helmut Schelsky 1969). En naar hij stelt worden die abstracties alleen maar groter als het gaat over de planning van de maatschappij op de lange termijn. Een plan voor de bouw een huis of de aanleg van een weg is geheel iets anders dan de planning van een menselijke samenleving of een toekomstige maatschappijstructuur. Het begrip planning in combinatie met dat soort vraagstukken heeft de neiging om een hoge vlucht te nemen en zich bovendien steeds meer te verfijnen en technisch te worden.
- 3 Zie voor de taakomschrijving artikel 2 van de Instellingswet, waarvan de tekst is opgenomen als bijlage II.
- 4 Bij een planbureau staat het bureau centraal. Zo’n bureau is over het algemeen groter dan het secretariaat van een adviesraad, waar de raad formeel de centrale verantwoordelijkheid draagt en het bureau dient ter ondersteuning.
- 5 F.J. Hoefnagel, ‘De veertien wetsfamilies’, *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1977, nr. 2 p. 119 e.v. De term ‘14 wetsfamilies’ is afkomstig van prof. S.O. van Poelje in zijn rede op het IBW-afscheidssymposium 1977.
- 6 Regeren door nota’s, Themanummer *Beleid en Maatschappij*, 1976, nr. 3/4.
- 7 A. Hoogerwerf, red. Deel I en II (1972), *Beleid belicht; sociaal-wetenschappelijk beleidsanalyse*, Alphen aan den Rijn, Samsom.
- 8 Kieboom merkt ook op dat Den Uyl het WRR-dossier van zijn voorganger had overgenomen, maar dat hij van het begin af aan de WRR meer onder politieke controle wilde brengen en minder technocratisch wilde maken (eigen interview met J. Kieboom).
- 9 Willem Breedveld, Interview met J. Kremers; in WRR, *Voor de eenheid van beleid*, 1987, p. 268.
- 10 Ibid.
- 11 In 1971 had Biesheuvel bij de TK behandeling van de begroting AZ al gezegd dat de WRR ook plaats moest kunnen bieden aan oud-politici en -bestuurders. Dus geheel nieuw was het idee niet.
- 12 Kremers bij bijeenkomst op 31-01-1970; schriftelijk bijdrage n.a.v. 35-jarig jubileum.
- 13 Willem Breedveld (1987) cit. p. 271.
- 14 Informatie uit eigen interview met J. Kieboom.
- 15 Ministerraad, 28-10-1974.
- 16 Naast lof kreeg de raad in de media kritiek op o.m. de omvangrijkheid van de aangesneden onderwerpen.
- 17 *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*. Deel 1 Literatuurrapport (1972) en Deel 2 Eindrapport, Rijswijk (1975). Dat soort grootschalige literatuurrapporten was gebruikelijker dan nu.
- 18 Voor de opvatting van plv. sc Van Duyne van AZ, intern WRR-archief en interviews.
- 19 Nationaal Archief, WRR-archief 2-03 07 inv.nr. 7501.
- 20 Op meer punten zat de commissie ernaast, maar in hoeverre dat het geval is, verschilt sterk per veld, vgl. P.A. van der Duin (2004); en voorts Nationaal Archief, Toegangsnummer 2.03.01, Inventarisatienummer 7501 (1e omslag).

21 P.A. van der Duin (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. *De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*.  
WRR Verkenningen nr. 5.

22 Eigen interview Kieboom.

23 Nationaal Archief toegangsnummer 2.03.01, inventarisatienummer 7501.

24 Uit interview met J. Kieboom.

25 De WRR nam in die tijd nog actief deel aan nationale en internationale netwerken van toekomstverkenners.

26 De zogeheten Evaluatie ATV (EATV). WRR, 1977; stafvergadering van 25-10-1977, Nationaal Archief, toegangs-  
nummer 2.03.07, inventarisatienummer 65, stafverslagen 1973-1983.

27 C.T. de Wit (raadslid van 1978-1986) sprak altijd over de 'relatieve autonomie' van de WRR. De raad moest zich  
richten op de lange termijn, maar zich tegelijk gebonden weten aan het heden, hij moest specialistische ken-  
nis van de departementen benutten, maar tegelijk afstand houden tot die departementen.

28 Het eigen WRR rapport PTNI wordt in de BTV ook ingedeeld, te weten als voorbeeld van technocratie.

29 Nationaal Archief, toegangsnummer 2.03.07, inventarisatienummer 5, Raadsstuk A 79/13.65

30 Binnenkort hoopt Peter Scholten (Universiteit Twente) te promoveren op een proefschrift, waarin o.m. deze  
drie rapporten en de reacties erop worden behandeld.

31 Het tweede rapport van de raad op dit gebied met een overigens bredere vraagstelling over de verandering  
van maatschappelijke communicatieprocessen o.i.v. internationalisering, individualisering en ICT is het WRR  
rapport nr. 71 *Focus op functies* uit 2004.

32 Den Uyl had in 1974 in Nijmegen op uitnodiging van de verzamelde ondernemers in een eigenhandig geschre-  
ven speech over 'Socialisme en vrije ondernemingsgewijze productie' de ondernemers de stuipen op het lijf  
gejaagd.

33 Interview met W. Albeda in personeelsblad AZ, *Vizier*, nr. 138, p. 3-5.

34 Een voorproefje ervan is het onder leiding van Rutten opgestelde WRR rapport, *De onderwijsverzorging in de  
toekomst* (nr. 40, 1990).

35 Hij was het in dat opzicht als minister van Economische Zaken in de jaren zeventig ook niet eens geweest met  
toenmalig premier Den Uyl, die de WRR zijns inziens te veel wilde sturen en naar zich toe wilde trekken.

36 Inbreng bijeenkomst oud-voorzitters en -secretarissen op 31-01-2007.

37 De potentiële bedreiging van het voortbestaan van de WRR door de benoemingsperikelen was al eerder op-  
gemerkt door o.a. *Haagse Courant* en *NRC Handelsblad* van 07-02-1990 (hoofdartikel 'Verdienste van de WRR').  
In 1992 haalde het conflict verschillende kranten en tijdschriften o.a. *HP/De Tijd*, 10-04-1992.

38 Vgl. van later datum D.J. Wolfson (2005), *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*, WRR Verkenning nr. 9.

39 R.J. in 't Veld had de WRR al eerder verweten uit te gaan van de overheid als middelpunt: "... het centrum  
kan geen monopolie in stand houden". De WRR houdt die illusie in stand, in Willem Breedveld, *Mosterd bij de  
Maaltijd*, 1997: 152.

40 De secretaris van de raad van 1995-2001 Frans Bletz wijst er in zijn bijdrage van 31-01-07, "We moeten er wel  
iets aan hebben", op dat de raad daarbij wel moet voorkomen dat de eigen identiteit (*branding*) een zelfstan-  
dig doel wordt. (Uit: de bijdragen voor de bijeenkomst met oud-voorzitters en -secretarissen op 31-01-2007.)

- 41 De diversiteit aan onderwerpen waarover de WRR publiceert is in principe onbeperkt. Er zijn echter terugkerende thema's waarover de WRR rapporten, voorstudies, verkenningen enzovoorts uitbrengt. Bij de thema's waarnaar de publicaties zijn ingedeeld is getracht ervoor te zorgen dat de thema's smal genoeg zijn om een onderscheid te kunnen maken tussen de verschillende aandachtsgebieden, maar ook breed genoeg om werkelijk over een thema te kunnen spreken, waarover meerdere malen geschreven is. Een aantal aandachtsgebieden bestaat uit een samenvoeging van verschillende terreinen. Omdat publicaties doorgaans niet louter over één thema handelen, is een aantal dan ook in meerdere categorieën ingedeeld, wat betekent dat een optelsom niet overeenkomt met het werkelijke aantal geproduceerde publicaties; bijvoorbeeld de categorie 'Onderwijs en cultuur' is fors qua omvang, het aantal werkelijk primair op onderwijs toegespitste publicaties en rapporten is echter beperkt.
- 42 Vgl. Dror (2003).
- 43 E.M.H. Hirsch Ballin (1979), *Publiekrecht en beleid*.
- 44 E.M.H. Hirsch Ballin (1979), *Publiekrecht en beleid*, p. 117 (Terzijde, tegenwoordig is genoemd verschil wellicht minder groot. In zijn jaarverslag geeft de vice-voorzitter van de Raad van State ook wel eens commentaar wat over wat de afgelopen periode is gebeurd binnen bijvoorbeeld het openbaar bestuur (vgl. *Jaarverslag* 2005).
- 45 E.M.H. Hirsch Ballin (1979): 118.
- 46 Vgl. de opmerking van Arie van der Zwan over de selectie van raadsleden: "als je geen missie hebt moet je dit werk niet doen" (Interview met Van der Zwan).
- 47 Uit bijdrage voor bijeenkomst met oud-voorzitters en oud-secretarissen WRR op 31-01-2007.
- 48 Oud-raadslid H.R. van Gunsteren merkte tijdens de workshop over de WRR op 16 mei 2007 in dit verband op dat de WRR te veel vertrouwt op de interne onderlinge communicatie en zich te weinig richt op het serieus in de buitenwereld door externe deskundigen laten beproeven van een idee totdat het van idee is geworden tot een serieus instrument, zoals een technicus zijn instrumenten ontwerpt, laat uitproberen en dan pas gaat benutten.
- 49 De WRR heeft in de jaren zeventig bezoeken gebracht aan de CPRS in Londen, het Commissariat Général du Plan in Parijs, het Secretariat for Future Studies in Zweden en instanties in België, Canada, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, de Europese gemeenschappen, Japan, Polen, en de v.s. Het betrof zowel instellingen in de overheids sfeer als in de particuliere sfeer.
- 50 Meestal werd voor die bijdragen niet of niet-marktconform betaald, het hoorde deels bij het werk van de externen en het publieke ethos van de wetenschap. Thans wordt elke wetenschappelijke bijdrage van buitenaf contractueel nauwkeurig vastgelegd en wordt er marktconform voor betaald (ook tussen overheidsdiensten onderling). Het is een voorbeeld van de verzakelijking die is ingetreden vanaf eind jaren tachtig in de verhouding tussen overheid en universiteiten, maar ook binnen de overheid zelf tussen onderdelen van de overheid. De berekenbaarheid wordt erdoor vergroot. Het leidt echter wel tot grotere claims op de materiële budgetten, ook van de WRR. Tegelijk lijken er ook minder wetenschappers voor beschikbaar te zijn. De groep van gespecialiseerden in vragen van beleid aan de kant van bijvoorbeeld de economische wetenschap lijkt in Nederland niet groot; vgl. Eric van Damme in *ESB*, 20-04-07: p. 250.







# 8

## Tot slot

---

Hierboven is het verhaal verteld van ontstaan en ontwikkeling van de vaste colleges van advies voor wetgeving en beleid vanaf het eind van de 19<sup>de</sup> tot het eind van de 20<sup>ste</sup> eeuw. In de twee laatste hoofdstukken kreeg de 35-jarige WRR bijzondere aandacht. Rond 1900 ontstonden nieuwe adviescolleges naast de Raad van State; hij verloor zijn monopolie op externe wetgevings- en bestuursadvisering. Een eeuw later verliezen de vaste adviescolleges hun relatieve monopolie op wetgevings- en beleidsadvisering.

Het overzicht laat zien hoe de eerste adviesorganen aan het einde van de negentiende eeuw ontstaan uit internationale sociale bewegingen van statistici, hygiënisten en juristen, vertegenwoordigers van de nieuwe burgerlijke elite. De nationale adviesraden die er in Nederland uit voortkwamen waren zowel uitdrukking van de opkomst van de nationale staat als instrument om diens positie te versterken en hem te stimuleren om bepaalde maatschappelijke vraagstukken onder ogen te zien. De adviesorganen vormen in die zin ook een tegenwicht en maken deel uit van het systeem van *checks and balances* van de democratische rechtsstaat.

De opkomst van bestuurlijke taken en de toename van de kennis over staat en samenleving horen bij elkaar. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de adviesorganen horen bij onze maatschappelijke en verbrokkelde bestuurstraditie: de centrale raden van eind 19de eeuw waren ook een compensatie voor de versplintering van beleid over gemeenten. Latere adviesraden hoorden tevens bij de verzuiling, latere verkokering en voortgaande specialisatie. Telkens boden ze ook een vorm van compensatie voor die verbrokkelingen.

De wisselwerking tussen de uitbreiding van het bestuur en de kennis over staat en samenleving leidt rond 1900 tot een institutioneel grondpatroon van door de overheid ingestelde externe commissies van deskundigen, die zowel deskundigheid als maatschappelijke betrokkenheid representeren. Dat grondpatroon vormt de basis

voor telkens nieuwe generaties van adviesorganen.

Na een start met circa 5 vaste adviescolleges steeg het aantal tot circa 20 in 1920, vervolgens tot ongeveer 70 in de decennia voor en na de Tweede Wereldoorlog, om via een verdere groei tot meer dan 300 in de jaren zeventig, weer af te nemen tot circa 100 begin jaren negentig, en tot minder dan 20 rond 2000.

In het interbellum en de wederbouw is de context die van een combinatie van verzakelijking en verzuiling. Als die verzuiling in de jaren twintig nog niet zo gecentraliseerd en strak georganiseerd is als na de Tweede Wereldoorlog en de toestand van de verzuiling lokaal, zeker wat betreft de immateriële voorzieningen, nog divers is, zijn er naast de verzuilde raden ook nog *old boys networks* waar ingenieurs (technocraten), ondernemers en hoge ambtenaren de toon zetten. Na de Tweede Wereldoorlog, als de verzuiling voltooid raakt en strak centraal is georganiseerd, komt de nadruk te liggen op organisatie van een representatieve samenstelling in de besturen van adviesorganen (alleen zogeheten representatieve organisaties worden dan nog opgenomen in de adviesraden). Maar ook dan is de technocratische component van advisering aanwezig in bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het Nationale Plan en het CPB waarvan de directeur bovendien één van de kroonleden van de SER is en dat betrokken is bij het arbeidsvoorwaardenbeleid en de geleide loonpolitiek samen met de Stichting van de Arbeid.

In de jaren zestig en zeventig vullen planningstructuren het gat dat valt door het verdwijnen van de verzuiling. De technocratisering die dan ontstaat is meer sociaal-technocratisch en betreft meer de sociale interventies in maatschappelijke verhoudingen (sociaal naar doel – bijvoorbeeld verhoging onderwijsparticipatie, als naar vorm – bijvoorbeeld ingebed in het overlegstelsel en gericht op *begeleiding* van ontwikkelingen). De adviesorganen worden nu sterk instrumenteel ingezet om de nota's te helpen maken voor de verschillende beleidsterreinen en om tegelijk inspraak te organiseren vanuit de maatschappij. In de jaren tachtig en negentig valt echter ook de bouw van die planningstructuren weg, evenals de democratisering (die overigens tot enkele terreinen beperkt was gebleven). Vanaf het eind van de jaren zeventig als de ontwikkeling in de Europese gemeenschap en in de economie stagneert, worden adviesorganen evenals in de jaren vijftig door de overheid benaderd als draagvlak voor de ingrijpende maatregelen die dan genomen moeten worden. In de Stichting van de Arbeid komt dan ook het Akkoord van Wassenaar tot stand.

Aan het eind van de periode vanaf het midden van de jaren tachtig verliezen de adviesorganen allengs hun monopoliepositie als leveranciers van extern beleidsadvies en komen ze te verkeren onder een totaal ander regime, een markt van advisering met zeer veel verschillende soorten partijen, waaronder ook parlementaire commissies

en expertisecentra. Uiteindelijk worden de adviesraden departementaal ingedeeld en daarmee drastisch in aantal gereduceerd en tevens steeds meer geplaatst onder het primaat van de politiek.

Bij deze laatste ingreep speelde de Tweede Kamer een prominente rol en dat was niet voor het eerst. Al in 1922 werd via een amendement grondwettelijk vastgelegd dat vaste adviescolleges bij wet moeten worden ingesteld, zodat parlementaire invloed verzekerd zou zijn. De vrees dat het evenwicht tussen regering en parlement verder verstoord zou worden was hierbij een belangrijke reden. Op andere momenten zouden rechtstreekse concurrentie van representatieve ‘brede’ adviesorganen of te hoge kosten van een uitgebreid stelsel (Kaderwet van 1996) de voornaamste reden zijn om op beperking aan te dringen. Volgens goed Hollands gebruik is het bestuurlijke systeem nooit perfect en dat geldt ook voor de wereld van de adviesorganen; wellicht verklaart dit het streven naar herindeling en de beduchtheid voor redundantie.

Tegelijk is het echter ook een dubbele werkelijkheid, want terwijl enerzijds adviesraden worden samengevoegd en gereduceerd, worden elders nieuwe (staats)commissies, raden en kenniscentra door de overheid opgericht. Er is vaak sprake van cycli in het beleid ten aanzien van adviesorganen van wel of geen neven-taken, wel of geen gemengde (ambtelijk – niet ambtelijke) samenstelling, wel of geen salariering van de leden, enzovoorts.

Als er één ding is dat een eeuw geschiedenis van de vaste adviescolleges duidelijk maakt, dan is dat wel dat hun positie veel minder afhankelijk is van hun eigen functioneren dan van veranderingen in hun omgeving. Zaken als de opkomst van de verzuiling, de verzorgingsstaat of internet, die van grote invloed waren, zijn alleen achteraf te voorspellen. Om dezelfde redenen zijn uitspraken over de toekomst in hoge mate speculatief. Wel kunnen er enkele voorzichtige conclusies getrokken worden over de betekenis die permanente adviesorganen *ceteris paribus* kunnen hebben op basis van hun mogelijke functies. Zo is het duidelijk dat representatie van belanghebbenden en overleg na de geleidelijke verdwijning van de verzuiling sterk aan betekenis ingeboet hebben. Ook het leveren van ‘enkel’ wetenschappelijke kennis, feiten of beleidsopvattingen zou weinig meerwaarde hebben boven hetgeen universitaire onderzoekers, planbureaus en departementale afdelingen kunnen bieden.

Wat anderen vooralsnog niet kunnen bieden en waaraan vermoedelijk wel behoefte blijft bestaan is advisering over de zogenaamde *wicked problems*, die zich niet precies aan departementale grenzen houden, die pas verhelderd kunnen worden door de *combinatie* van maatschappelijke betrokkenheid, wetenschappelijke reflectie en

gevoel voor wat beleidsrelevant kan zijn. De *combinatie* van een permanente status, een niet te smal terrein en de vrijheid om (ook) zelf onderwerpen te kiezen, biedt hierbij de mogelijkheid om naast degelijke ook verrassende adviezen te geven. Het rechtsstatelijk democratisch debat kan erdoor winnen aan diepgang en kwaliteit. Maar dat niet alleen. Die genoemde combinatie kan ook bijdragen aan wederkerigheid en bestendigheid. De externe adviespraktijken symboliseren en representeren ook overgangen tussen wetenschap en beleid en samenleving en beleid.

### *Het voorbeeld van de WRR*

De WRR heeft alles te maken met het systeem van kennis en informatie waarom het bij advisering steeds gaat. Het bijzondere aan de WRR is daarbij dat het terrein waarop hij deze kennis moet aandragen niet bij voorbaat is afgebakend. De WRR heeft geen vast beleidsterrein; zijn taakgebied is onbegrensd. Maar zoals E.M.H. Hirsch Ballin (1979) in zijn proefschrift over de WRR opmerkt, die onbegrensdheid betekent niet ongebondenheid. Zijn positie legt de WRR bepaalde verplichtingen op ten aanzien van de regels die de raad moet volgen op methodisch gebied (al kunnen die niet altijd strikt worden omschreven) en bij de communicatie. Daarvoor moeten we ook teruggaan naar de voorgeschiedenis van de WRR.

Bij de voorbereiding van de WRR werd onderscheid gemaakt tussen drie functies van een instelling als de WRR. Het waren de functies van het *denken*, zowel voor het beleid als over het beleid, van het wetenschappelijke *onderzoek*, en van de openbare *communicatie*.

Juist in die tweede en derde functie zitten de beperkingen die de raad zich moet opleggen en datgene waaraan hij zich moet binden. Al het werk moet bijvoorbeeld openbaar zijn, de argumentaties moeten transparant en verifieerbaar zijn. De WRR moet gebruikmaken van de beschikbare wetenschappelijke kennis, en zijn argumentaties moeten op zijn minst plausibel en overtuigend zijn en indien het object van onderzoek dat toelaat, meer dan plausibel en *evidence based*. Tegelijk moet de raad rekening houden met de bedoelde als onbedoelde neveneffecten van zijn handelingen, zoals van het uitbrengen van rapporten, van het doen van mededelingen, van het publiceren van werkprogramma's en rapporten, of juist van het niet publiceren van rapporten. Het losmaken van en interveniëren in het publieke debat of in het beleidsdiscours van de regering, is geen onschuldige activiteit en houdt ook verplichtingen in, zoals de plicht om alternatieven aan te bieden en voorstellen serieus uit te werken en in een ruime kring te laten beproeven alvorens ze worden aanbevolen. Het werk moet toekomstgericht zijn, meer disciplines met elkaar combineren en meer en vaak onverwachte combinaties kunnen maken van beleidsgebieden, als dat voor goede





Voorzitters WRR, v.l.n.r. prof.ir. Th. Quené (1978-1985), prof.dr. J. Kremers (1972-1977), mr. P.H.J. Donner (1990-1997), prof. mr. M. Scheltema (1997-2004), prof. dr. W. Albeda (1985-1990) en prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (sinds 2004)



agendering en definitie van problemen nodig is. De raad moet ook vraagstukken durven te agenderen, ook als de tijd daar nog niet rijp voor lijkt. In de stroom van ideeën en – subjectieve – wetenschappelijke bevindingen moet hij bijdragen leveren aan richtinggevende kaders voor democratisch debat over lastige beleidsproblemen. Ook moet het WRR-werk zijn waarde behouden en het vertrouwen dat erin gepresenteerd wordt. Dat vergt voortdurende investeringen. Die moeten in de eerste plaats van de raad zelf komen, maar vallen ook onder de zorgplicht van de politiek voor een rijk democratisch debat over beleid. De WRR moet er zelf voor zorgen dat zijn werk zo is dat het ertoe doet voor het beleid. Daarom moet hij voorkomen dat zijn werk zo ver afstaat van de agenda van de politiek dat deze in feite er niet op kan reageren. Het werk mag kortom niet samenvallen met dat van het dagelijks beleid, maar het mag er ook weer niet te ver vanaf staan. Het moet bijdragen aan een rijk democratisch debat en aan het leervermogen van bestuur, waarover deel III van dit boek gaat.

Zusterinstellingen van de WRR in het buitenland, zoals de Central Policy Review Staff, hebben veranderingen in het politieke klimaat niet overleefd (vgl. Deel II). Dat de WRR is blijven bestaan komt voor een belangrijk deel door zijn open en onbegrensde taak. Omdat hij tegelijk onder druk staat om te presteren, wordt de raad er telkens weer toe gedwongen te kijken hoe hij zijn rol en positie het beste kan invullen om bij de behoeften van de tijd aan te sluiten. In de geschiedenis van de WRR is niet onbelangrijk dat hij een wettelijke basis heeft en dat hij zijn rapporten zelf openbaar mag maken. Dat de WRR adviseert *over* het regeringsbeleid en *aan* de minister-raad zegt ook iets van de intentie van de wetgever om de raad een speciale plaats te geven. Ook de ophanging aan het departement van de minister-president, Algemene Zaken, wijst in deze richting. Al deze factoren zijn van belang geweest om de WRR 35 jaar lang zijn functie van denken voor en over het beleid te kunnen laten uitvoeren.

Bij sommige raden is sprake van een verbreding van de geadresseerden, met naast de regering ook het parlement en de samenleving, en naast nationale instellingen ook internationale instellingen. De Raad van State, de SER, de Gezondheidsraad en de Onderwijsraad hebben allemaal hun internationale en Europese zusterinstellingen, waarmee ze periodiek bij elkaar komen en rond bepaalde thema's al dan niet intensieve contacten onderhouden. Voor een blijvend goede uitoefening van zijn functie zullen internationale contacten met zusterinstellingen ook voor de WRR steeds belangrijker worden. In dit deel is de WRR behandeld in de Nederlandse institutionele context. In het navolgende deel wordt aansluitend de institutionele geschiedenis binnen de eigen nationale context van enkele van die zusterinstellingen behandeld.

## LITERATUUR

- Aanwijzingen inzake adviesorganen: vastgesteld bij besluit van de Minister-President in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers van 31 oktober 1978 (276081) (1979)*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Aaron, H.J. (1978) *Politics and the professors: the great society in perspective*. Studies in Social Economics, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Achterhuis, H. (1979) *De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie*, Baarn: Ambo.
- Adriaansens, H.P.M. et al. (red.) (1997) *Mosterd bij de maaltijd: 20/25 jaar Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Aerts, R. et al. (1999) *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780 – 1990*, Nijmegen: SUN.
- Algemene aanwijzingen voor de Rijksdienst inzake externe adviesorganen en inzake interdepartementale commissies: vastgesteld bij besluit van de Minister-President, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de Minister-raad, 11 maart 1987 (375699)*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Anderson, L. (2003) *Pursuing truth, exercising power: social science and public in the twenty-first century*, New York: Columbia University Press.
- Asbeek, B. en W.T. Griffiths (1997) 'Early Cartel Legislation and Cartel Policy in the Netherlands. In Memoriam: The Economic Competition Act (1957-1997)', in *Acta Politica* 32 (4): 375-405.
- Baelde, M. (1965) *De collaterale Raden onder Karel V en Filips II (1531-1578): bijdrage tot de geschiedenis van de centrale instellingen in de zestiende eeuw*, Brussel: Palais der Academiën.
- Bal, R., W.E. Bijker, en R. Hendriks (2002) *Paradox van wetenschappelijk gezag: over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad*, Den Haag: Gezondheidsraad.
- Balkenende, J.P. (1992) *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, Alphen aan den Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.
- Beck, W.A. en A.Tj. de Jong (1990) *Lessen voor sociale vernieuwing: is er toekomst voor welzijn?*, Den Haag: VUGA.
- Becker, J.W. en P.M. van Rooijen (2001) *Het beeld van de wetenschap in Nederland: opvattingen van de bevolking, wetenschapsjournalisten, adviseurs en Kamerleden in 2000*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beek, K. van (1998) *De ondernemende samenleving: een verkenning van maatschappelijke veranderingen en implicaties voor beleid*, WRR Voorstudies en achtergronden 104, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Beer, J. de en H. Roodenburg (1997) 'Drie scenario's', in *Maandstatistiek van de bevolking*, Voorburg: CBS, februari 6-10.
- Bekke, H. en J. de Vries (2000) *De ontpoldering van de Nederlandse landbouw: het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1994-2000*, Apeldoorn: Garant.
- Bemelmans-Videc, M.L. (1984) *Economen in Overheidsdienst. Bijdragen van Nederlandse economen aan de vorming van het sociaal-economisch beleid 1945-1975*.
- Bemelmans-Videc, M.L. (1993) *Bekwamen en besturen: over disciplines en dilemma's in de bestuurlijke oordeelsvorming*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Berg, J.Th.J. van den, A.Ph.C.M. Jaspers, en M.G. Rood (1992) *De SVr 40 jaar: einde van een tijdperk, een nieuw begin?*, Deventer: Kluwer.
- Berg, J.Th.J. van den en H.A.A. Molleman (1974) *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Berkers, E. (2002) *Technocraten en bureaucraten: ontwikkeling van organisatie en personeel van de Rijkswaterstaat, 1848-1930*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek.
- Beus, J.W. de, J.A.A. van Doorn, en P.B. Lehning (1989) *De ideologische driehoek: Nederlandse politiek in historisch perspectief*, Meppel: Boom.
- Bijsterveld, W.J. van (1980) *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van bedrijfsfraude: uitgebracht in april 1979 aan de Minister en aan de Staatssecretaris van Financiën*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Bijzondere Commissie Vraagstukken Adviesorganen (1993) *Raad op maat: rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Boogaard, A. van den (2000) 'Het CPB, wiskunde en praktijk in wording: een eeuw wiskunde en werkelijkheid', in *NAW* 5: 294-300.
- Bosch, A. en W. van der Ham (1998) *Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798-1998*, Zaltbommel: Europese bibliotheek.
- Boutellier, H. et al. (2005) *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press, Salomé.
- Bottenburg, M. van (1995) *"Aan de arbeid": in de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid, 1945-1995*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Boucher, S. en M. Roya (2004) *Les Think tanks. Cerveaux de la querre des idées*, Parijs: le Félin.
- Braster, S. (2004) *De Onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Brauw, W.M. de (1864) *De departementen van Algemeen Bestuur in Nederland sedert de omwenteling van 1795*, Utrecht: Kemink en zoon.
- Brooks, H. (1971) *Science, growth and society: a new perspective. Report of the Secretary-General's Ad Hoc Group on New Concepts of Science Policy*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Buurmeijer, J.F. (1993) *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Chavannes, M. (1994) *De stroperige staat: kanttekeningen bij de liefste democratie op aarde*, Amsterdam: Contact.
- Cleeff, Ed. van, A.A. van Rhijn, en F. Bakker Schut (1947) *Prae-adviezen voor het congres over maatschappelijke planning te houden op 11 October 1947 in het Indisch Instituut te Amsterdam*, Haarlem: Bohn.
- Cleeff, Ed. van, et al. (1970) *25 jaar Centraal Planbureau*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Van der Ploeg (1984) *Derde interimrapport van de projectgroep externe advisering*, Den Haag: s.n.
- Coninck, P. de (1998) *Een les uit Pruisen: Nederland en de Kulturkampf, 1870-1880*, s.l.s.n.
- Corstens, G.J.M. (2007) 'Veranderingen in het strafrecht in Nederland. De spanning tussen enerzijds politiek en samenleving en anderzijds de strafrechtspleging', in *Nederlands Juristenblad* 82 (12): 664-671.
- Couwenberg, S.W. (1994) 'Civil society, corporatief burgerschap en maatschappelijk middenveld', in P. Dekker, (red.) *Civil society, verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*, pp. 107-126, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cravens, H. (2004) *The social sciences go to Washington: the politics of knowledge in the postmodern age*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Crijns, F.C.L.M. (1975) 'Vaste colleges van advies en bijstand', in *Bestuurswetenschappen* 6: 394-424.
- Crinice Le Roy, R. (1976) *De vierde macht: een hernieuwde kennismaking*, Den Haag: VUGA.
- Daalder, D.L. (1946) 'Onderwijs en democratie', in *Socialisme en Democratie* 3: 55-59.

- Daalder, H. (1974) *Politisering en Lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen: Van Gorcum.
- Daalder, H. (1993) 'Van oude en nieuwe regenten. Of: politiek als beroep', *Staatscourant* 65, vrijdag 2 april, pp. 8-9.
- Delden, A.Th. van (1981) *Adviesorganen: rapport over een onderzoek naar het stelsel en het functioneren van externe adviesorganen van de rijksdienst*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Dercksen, W., P. Fortuyn, en T. Jaspers (1982) *Vijfendertig jaar SER-adviezen, deel I 1950-1964*, Deventer: Kluwer.
- Derksen, W. et al. (1999) *Publieke en private verantwoordelijkheden. WRR voorstudies en achtergronden*, Den Haag: Sdu.
- Directie Overheidsorganisatie en -automatisering (1974) *Studie- en planningsorganen: inventarisatie van organen die zich blijken naam of taakaanuiding uitdrukkelijk bezighouden met planning, beleidsvoorbereiding, beleidsinformatie en studie, onderzoek en (wetenschappelijke) adviezen ter ondersteuning van het regeringsbeleid in zijn geheel of in zijn onderdelen*, S.I.: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Doel, W. van den (red.) (2005) *Nederland in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Donner, A.M. (1979) *Bestendig en wederkerig: over het verband van staat en staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Donner, J.P.H. (1998) *Staat in beweging*, WRR voorstudie 100, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Doorn, J.A.A. (1956) 'Verzuiling: een eigentijds systeem van sociale controle', in *Sociologische Gids* 3, pp. 41-49, citaat 42.
- Doorn, J.A.A. van (1968) *Met man en macht: hedendaags collectief militantisme*, Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.
- Doorn, J.A.A. van (1990) 'De penibele historie van het welzijnsbeleid', in *Beleid en Maatschappij* 6: 298-306.
- Doorn, J.A.A. van (1994) *De intellectueel als ideoloog: kritiek van de politieke intelligentsia*, Leuven: Acco.
- Doorn, J.A.A. van, C.J.M. Schuyt (1978) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom.
- Drentje, J. (2004) *Thorbecke: een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom.
- Drop, H. (1964) *De onderwijsraad gehoord*, Den Haag: Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf.
- Dror, Y. (1971) *Design for policy sciences*, New York: Elsevier.
- Dror, Y. (1984) 'Required breakthroughs in think tanks', in *Policy sciences* 16: 3, 199-225.
- Dror, Y. (2003) *Staffs for rulers: theory and application*, second draft 2003, to be reworked and updated. Publication planned for 2006.
- Duin, P.A. van der et al. (red.) (2004) *Vijfentwintig jaar later: De toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*, WRR verkenningen nr. 5, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Duyvendak, W. et al. (red.) (2005) *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Emancipatieraad (1997) *Toespraak door minister A.P.M. Melkert van Sociale Zalen en Werkgelegenheid bij opheffing Emancipatieraad op maandag 21 april 1997 in de Nieuwe Kerk te Den Haag*.
- Emancipatieraad (1991) *Vrouwen in politiek en openbaar bestuur*, Den Haag: Emancipatieraad.
- Engbersen, G., R. van der Veen, en K. Schuyt (1987) *Moderne armoede: overleven op het sociaal minimum: een onderzoek onder 120 Rotterdamse huishoudens*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Erpecum, I. van (1998) *Naar eer en geweten: de geschiedenis van Justitie in vogelvlucht, 1798-1998*, Den Haag: ministerie van Justitie.
- Esveld, N.E.H. van (1975) 'Een kwart eeuw SER', in *Sociaal Maandblad Arbeid* 5, pp. 494-496.
- Etzioni, A. (1968) *The active society: a theory of societal and political processes*, New York: Free Press.
- Fennema, M. en J. Rhijnsburger (2007) *Dr. Hans Max Hirschfeld. Man van het grote geld*, Amsterdam: Bert Bakker.

- Fockema Andrea, S.J. (1957) *Een mensenleven in Nederland: driekwart eeuw ontwikkeling van openbaar bestuur, onderwijs en onderneming*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Fokkema, D. en F. Grijzenhout (2001) *Rekenschap 1650-2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Franssen, J. (1993) *Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven: rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Decentralisatie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Frissen, P.H.A. (2002) *De Staat: een drieluik*, Amsterdam: de Balie.
- Gastelaars, M. (1985) *Een geregeld leven: sociologie en sociale politiek in Nederland 1925-1968*, Amsterdam: SUA.
- Geelhoed, L.A. (1983) *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Geul, A. (1983) 'De navigatoren van Den Haag', in *Beleid en Maatschappij* 4, pp. 105-113.
- Gils, M.R. van (1987) *De strategische functie van externe adviesraden*, Den Haag: Harmonisatieraad Welzijnsbeleid; Boskoop: Macula.
- Graaff, B. de (1997) *Kalm temidden van woedende golven. Het ministerie van Koloniën en zijn werkomgeving 1912-1940*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gunsteren, H.R. van en E. van Ruyven (red.) (1995) *Bestuur in de ongekende samenleving*, Den Haag: Sdu juridische en fiscale uitgeverij.
- Haan, I. de en H. te Velde (1996) 'Vormen van politiek. Veranderingen van de openbaarheid in Nederland' in *BMGN*, 2: 167-200.
- Haan, I. de en J.W. Duyvendak (red.) (2002) *In het hart van de verzorgingsstaat: het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS) 1952-2002*, Zutphen: Walburg Pers.
- Haan, P. de (1993) 'Herstructurering van de adviesraden. Een vrijbrief voor technocratie en corporatisme', in *Nederlands Juristenblad* 68: 21, 778-783.
- Haan, P. de, Th.G. Drupsteen, en R. Fernhout (1978) *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat: instrument en waarborg*, Deventer: Kluwer.
- Ham, W. van der (1994) *Onder "wijzen", vijfenzeventig jaar Onderwijsraad (1919-1994)*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Hazeu, C.A. (1989) *Systeem en gedrag in het wetenschappelijk onderzoek: een model voor toedeling van taken en verantwoordelijkheden in een multi-niveau systeem, toegepast op het universitaire onderzoek*, Den Haag: VUGA.
- Helderman, C. (2004) 'De Hoge Raad van Arbeid, 1919-1940 (-1950)' in *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2: 45-70.
- Hemerijck, A.C., M. de Jong, en A.C. Zijderveld (1997) *The Gift of Society*, Nijkerk: Enzo Press.
- Hendriks, J.P.M. (1974) *Structuurnota gezondheidszorg*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Heuvel, J.H.J. van den (1987: 37-54) *Gij kent dag noch uur. Na oorlogse ervaringen met toekomstverkenningen voor het overheidsbeleid. Nederland naar de jaren negentig*, Den Haag: VUGA.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (1979) *Publiekrecht en beleid: fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoed, P. den, W.G.M. Salet, en H. van der Sluijs (1983) *Planning als onderneming*, WRR Voorstudies en achtergronden 34, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Hoed, P. den (1995) *Bestuur en beleid van binnenuit*, Amsterdam: Boom.
- Hoekstra, H. (2005) *Het hart van de natie: morele verontwaardiging en politieke verandering in Nederland 1870-1919*, Amsterdam: Wereldbibliotheek B.V.

- Hoesel, P.H.M. van, F.L. Leeuw, en J.W.M. Mevissen (2005) *Beleidsonderzoek in Nederland: kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*, Assen: Van Gorcum.
- Hoefnagel, F.J. (1977) 'De veertien wetsfamilies: naar aanleiding van een recente IBW studiemiddag over dit onderwerp', in *Bestuurswetenschappen* 2.
- Hoeven, J. van der (1989) *De drie dimensies van het bestuursrecht: ontstaan en vorming van het Nederlandse algemene bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hofstee, E.W. (1975) *Het wetenschapsbeleid en de sociale wetenschappen*, Den Haag: s.n.
- Hogendorp, G.K. van (1964) *Bijdragen tot de huishouding van staat in het Koninkrijk der Nederlanden, verzameld ten dienste der Staten-Generaal*, Amsterdam: s.n.
- Hoogerwerf, A. (1986) *Vanaf de top gezien. Visies van de politieke elite; uitspraken van 57 ministers, staatssecretarissen, kamerleden, ambtenaren en adviseurs*, Amsterdam: Sijthoff Pers.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1972) *Beleid belicht: sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse, 2 dl*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoppe, R.J. (2002) *Rethinking the puzzles of the science-policy nexus. Boundary traffic, boundary work and the mutual transgression between STS and policy studies*, paper to EASST conference "Responsibility under uncertainty: science, technology and accountability", University of York, U.K., 31 July-3 august.
- Hoppe, R. (2003) 'Werken op de grens tussen wetenschap en politiek: naar een typologie van grensarrangementen', in *Beleidswetenschap* 2: 144-170.
- Hoppe, R. en W. Halffman (2004) 'Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: Trends en ontwikkelingen', in *Beleidswetenschap* 1: 31-61.
- Hoppe, R.J. en W. Halffman (2004) *Rethinking workshop, comparatives perspectives on scientific expertise for public policy*, 16/17 december 2004, Amsterdam.
- Horst, H. van der (2007) *Onze premiers (1901-2002): hun weg naar de top*, Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep.
- Houten, D. van (1974) *Toekomstplanning: planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat*, Meppel: Boom.
- Houten, D. van (1999) *Sociale diagnostiek als ambacht: 25 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau*, Den Haag: scp.
- Houwaart, E.S. (1991) *De hygiënisten: artsen, staat & volksgezondheid in Nederland 1840-1890*, Groningen: Historische uitgeverij.
- Houwink ten Cate, J. (1995) *"De mannen van de daad" en Duitsland 1919-1939: het Hollandse zakenleven en de vooroorlogse buitenlandse politiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Huart, F.J.A. (1925) *Grondwetherziening 1917 en 1922*, Arnhem: Gouda Quint.
- Hueting, E. (1989) *De permanente herstructurering in het welzijnswerk*, Zutphen: De Walburg Pers.
- Huizinga, J. (1949) *Verzamelde werken. Dl. 5. Cultuurgeschiedenis*, Haarlem: Tjeenk Willink.
- Ijsselmuiden, P.G. van (1988) *Binnenlandse zaken en het ontstaan van de moderne overheidsbureaucratie in Nederland, 1813-1940*, Kampen: Kok.
- Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (1947) *Verslag van het congres over maatschappelijke planning: gehouden op 11 oktober 1947 in het Indisch Instituut te Amsterdam*, Haarlem: Erven F. Bohn.
- Janse, M. (2007) *De afschaffers: publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland 1840-1880*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Josephus Jitta, A.C. (1932) *Functionele decentralisatie: de grondgedachte van de corporatieven staat binnen het kader der parlementaire democratie*, Groningen: Wolters.

- Kalma, P. (1982) *De illusie van de "democratische staat": kanttekeningen bij het sociaal-democratisch staats- en democratiebegrip*, Deventer: Kluwer.
- Kan, J.M. (1967) 'Het horen van belanghebbenden bij de totstandkoming van algemene regelingen van de centrale overheid', in *Nederlands Juristenblad* 23.
- Kanter, A. (1979) *Defence politics: a budgetary perspective*, Chicago: University of Chicago Press.
- Keman, J.E., J.J. Woldendorp, en D. Braun (1985) *Het Neo-Korporatisme als nieuwe politieke strategie: crisisbeheersing met en (door) overleg?*, Amsterdam: CT Press.
- Kemenade, J.A. van (1975) *Discussienota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Den Haag, Staatsuitgeverij.
- Kennedy, J. (1997) *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam: Boom.
- King, A. (1970) 'Elk land heeft een minister nodig voor de lange termijn', in *Elseviers Weekblad*, 25 april.
- Klamer, A. (1990) *Verzuilde dromen. 40 jaar SER*, Amsterdam: Balans.
- Klein, P.W. en G.J. Borger (red.) (1979) *De jaren dertig: aspecten van crisis en werkloosheid: verslag congres Technische Hogeschool te Enschede van 15 en 16 april 1977*, Amsterdam: Meulenhoff Educatief.
- Klein, P.W., M.A.V. Klein-Meijer, en I.J. van Houten (1998) *Een beeld van een academie: mensen en momenten uit de geschiedenis van het Koninklijk Instituut en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen 1808-1998*, Amsterdam: KNAW.
- Klerk, L. de (1998) *Particuliere plannen: denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw en de stedebouw in Rotterdam, 1860-1950*, Rotterdam: NAI.
- Knelpunten-nota: rapport van de Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving*, (1974) Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Knippenberg H. en B.C. de Pater (1988) *De eenwording van Nederland: schaalvergroting en integratie sinds 1800*, Nijmegen: SUN.
- Knoester, A. (red.) (1987) *Lessen uit het verleden: 125 jaar Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Koning, H.E. (1994) 'Inleidingen gehouden op de voorjaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën, 11 februari 1994; met als thema de rol van de Algemene Rekenkamer', *Openbare uitgaven* 26(2): 84-87.
- Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling, en R.H.A. te Velde (1987) *Beleidsvorming in Nederland, een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, Den Haag: VUGA.
- Kossmann, E. (1984) *De Lage Landen 1780-1940: anderhalve eeuw Nederland en België*, Amsterdam: Elsevier.
- Krajenbrink, E.J. (2005) *Het Landbouwschap: "Zelfgedragen verantwoordelijkheid" in de land- en tuinbouw 1945-2001*, s.l.: s.n.
- Kreukels, A.M.J. (1980) *Planning en planningproces: een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*, Den Haag: VUGA.
- Kroft, H. et al. (1989) *Een tijd zonder werk: een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Kuijlaars, A.M.D.A. (1999) *Het huis der getallen: de institutionele geschiedenis van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS), 1899-1996*, Amsterdam: Stichting Beheer IISG.
- Kummeling, H.R.B.M. (1986) 'Representatieve en Democratische aspecten van adviesraden' in *Tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur*, 302-308.



- Lammers, C.J. (2005) *Vreemde overheersing: bezetten en bezetting in sociologisch perspectief*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Lijphart, A. (1968) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: De Bussy.
- Lindblom, C.E. en David K. Cohen (1979) *Usable knowledge: social science and social problem solving*, New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, C.E. (1990) *Inquiry and change: the troubled attempt to understand and shape society*, New York: Yale University Press.
- Lith, P.D.A. van (1958) *De commissie als een middel voor de uitvoering van een taak*, Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Maarseveen, J.G.S.J. van en R. Schreijnders (1999) *Welgeteld een eeuw*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Margry, P.J., Heukelom, E.C. van en A.J.R.M. Linders (1989) *Van Camere vander rekeninghen tot Algemene Rekenkamer: zes eeuwen rekenkamer: gedenboek bij het 175-jarig bestaan van de Algemene Rekenkamer*, Den Haag: Sdu.
- Meriënboer, J. van (2006) *Mansholt: een biografie*, Amsterdam: Boom
- Mertens, F. (1996) *Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadvisering*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mertens, F. (2007) *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving*, Den Haag: scp.
- Mierlo, J.G.A. van (1993) 'Het rapport van de commissie-De Jong over adviesraden', in *Bestuurskunde* 2 (5): 253-259.
- Moeyes, P. (2001) *Buiten schot: Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Mooij, J. (1994) *Denken over Welvaart: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 1849-1994*, Utrecht: Lemma.
- Muller, E.R. en N.J.P. Coenen (2002) *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1966) *Sociale Planning. Een instrument van welzijnsbeleid*, Den Haag: Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1970) *Structureel perspectief: interim-rapport van de Commissie structuur- en samenwerkingsvraagstukken van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn*, Den Haag: Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1972) *Toekomst, wetenschap en politiek: pleidooi voor een Nationale Planontwikkelingsraad*, s.l.: Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn.
- Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel (1925) *Doelmatige overheids-bemoeiing: rapport van de studiecmissie, door het Hoofdbestuur der Nederlandsche Maatschappij van Nijverheid en Handel ingesteld, met opdracht de verschillende klachten over organisatie van wetgeving en overheidsbeheer nader te onderzoeken en zoo mogelijk middelen aan te geven, die tot verbetering zouden kunnen leiden*, Haarlem: Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel.
- Nekkers, J.A. (1989) *Een "heilzaam orgaan in ons staatsleven"? De Economische Raad als deskundigencollege, 1932-1937*, Leiden: Onderzoekscentrum Sturing van de Samenleving.
- Nekkers, J. en W. Salzmann (1989) *Tussen belang en beleid: ontstaan en functioneren van de Economische Raad als deskundigencollege 1933-1937*, Leiden: Onderzoekscentrum Sturing van de Samenleving.
- OECD (1966) *The social sciences and the policies of governments*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1995) *Governance in transition: public management reforms in de OECD countries*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Oldersma, J. (1996) *De vrouw die vanzelf spreekt: gender en representatie in het Nederlandse adviesradenstelsel*, Leiden: DSWO Press.
- Oliveira, A.E. d' (1928) *Doelmatige overheids-bemoeiing: verslag van het congres, gehouden op Maandag 26 Maart 1928, te elf ure, in het Hotel "De Twee Steden" te 's-Gravenhage*, Haarlem: Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel.
- Onderwijsraad (1986) *De onderwijsraad, goed gelooft: bundel ter gelegenheid van het afscheid van mr. H. Drop als algemeen secretaris van de Onderwijsraad*, s.l.: s.n.
- Oud, P.J. (1947) *Het constitutioneel recht van het koninkrijk der Nederlanden*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Oud, P.J. (1958) *Elseviers Weekblad* 11, 18 en 25 januari.
- Oud, P.J. (1968) *Het jongste verleden: parlementaire geschiedenis van Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Overzicht adviesorganen van de centrale overheid (1985/1986) *Overzicht adviesorganen van de centrale overheid*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Passenier, J. (1994) *Van planning naar scanning: een halve eeuw Planbureau in Nederland*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Peper, A. (1972) *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Meppel: Boom.
- Peters, T.J. en R.H. Waterman (1982) *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*, New York: Harper and Row.
- Pleij, H. (2005) *Erasmus en het poldermodel: essay*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Ploeg, J.G. van der (1984) *Derde interimrapport van de Projectgroep Externe Advisering*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Poelje, G.A. van (1931) *Osmose, een aanteekening over elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Pollmann, T. (2006) *Van Waterstaat tot wederopbouw: het leven van dr.ir. J.A. Ringers (1885-1965)*, Amsterdam: Boom.
- Pot, C.W. van der en A.M. Donner (1968) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink (8<sup>ste</sup> druk).
- Pot, C.W. van der en A.M. Donner (2001) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Tjeenk Willink.
- Postma, J.K.T. (2006) *Honderd jaar Miljoenennota*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Prins, M.C.J. (1987) 'Emancipatie op maat gesneden. De totstandkoming van de wet op de Emancipatieraad', in J.F.M. Koppenjan, et al. (red.) *Beleidsvorming in Nederland, een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, Den Haag: VUGA. op cit. pp. 87-108.
- Putten, J. van (1975) *Demokratie in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum.
- Putten, J. van (red.) (1980) *Haagse machten: verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Raad van State (1981) *Raad van State: 450 jaar*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Randeraad, N. (2006) *Het onberekenbare Europa; macht en getal in de negentiende eeuw*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Regeren door nota's (1976) Themanummer van *Beleid en Maatschappij* III (3/4).
- Ressenaar, P. (1971) 'De coördinatie van de planning', in *ESB* 4 augustus.
- Ressenaar, P. (1971) 'Quo vadis', in *ESB* 1 september.
- Righart, H. (1995) *De eindeloze jaren zestig: geschiedenis van een generatieconflict*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Rigter, D.P. et al. (1995) *Tussen sociale wil en werkelijkheid: een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*, Den Haag: VUGA.

- Rigter, R.B.M. (1992) *Met Raad en daad: de geschiedenis van de Gezondheidsraad 1902-1985*, Rotterdam: Erasmus Publishing.
- Rijnen, A.Ch.M. et al. (1977) *Adviseren aan de overheid*, WRR Voorstudies en achtergronden 5, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Rinnooy Kan, A.H.G. (2001) *Spiegel naar de toekomst: evaluatie van de WRR*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Romein, J. (1967) *Op het breukvlak van twee eeuwen*, Leiden: Brill.
- Romein, J. en A. Romein (1940) *Erflaters van onze beschaving*, deel IV, Amsterdam: Querido.
- Rooy, P. de (2002) *Republiek van rivaliteiten: Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- Rooy, P. de en H. te Velde (2005) *Met Kok: over veranderend Nederland*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Rutgers, M.R. (2004) *Grondslagen van de bestuurskunde: historie, begripsvorming en kennisintegratie*, Bussum: Coutinho.
- Scheltema (1977) *Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen*, WRR voorstudies en achtergronden 5, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Schnabel, P., E. Borst-Eilers, en A. de Swaan (1999) *25 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau. Toespraken 7 juni 1999, Ridderzaal, SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau)*.
- Scholten, G.H. (1968) *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Meppel: Boom.
- Schreuder, R. et al. (eindred.) *Inspiratie voor de toekomst: 20 jarig jubileum STG*, Leiden: Stichting STG.
- Schudson, M. (2006) *Theory and Society: the trouble with experts – and why democracies need them*, USA: Springer Science + Business Media B.
- Schulz, M., M. van Twist, en H. Geveke (2006) *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Schuyt, K. en E. Taverne (2000) *1950 – Welvaart in zwart-wit*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Sluijs, H. van der en P. den Hoed (1996) 'Adviesstelsel herzien: politieke primaat hersteld?' in *Openbaar bestuur* 6: 11, 2-8.
- Snel, F.G. (1996) *De vertaling van wetenschap: Nederlandse sociologie in praktijk*, Utrecht: SWP.
- Stamhuis, I.A. (1989) "Cijfers en Aequaties" en "kennis der Staatskrachten": statistiek in Nederland in de negentiende eeuw, Amsterdam: Rodopi.
- Steenhoff, G.J.W. (1997) *Honderd jaar Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht*, s.l.: s.n.
- Steenhoff, G.J.W. (1994) *De Wetenschap van het internationaal privaatrecht in Nederland tussen 1862 en 1962: een internationalistisch perspectief*, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut.
- Studium Generale Utrecht (1974) zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ?.
- Stuurman, S. (1992) *Wacht op onze daden: het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Swaan, A. de (1989) *Zorg en de staat*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Thoenes, P. (1962) *De elite in de verzorgingsstaat: sociologische proeve van een terugkeer naar domineesland*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Thoenes, P. (1976) *Van wetenschap tot utopie: opstellen voor overmorgen*, Meppel: Boom.
- Tienen, A.J.M. van (1970) *Anatomie van het welzijn: een bundel opstellen over welzijnsproblemen*, Deventer: Van Loghum Slaterus.

- Tienen, A.J.M. van (1978) "Planning in Nederland meer bijzonder de planning op sociaal en cultureel gebied", *Congres Planning en Staatsrecht*; Tilburg. Bijdrage van Staatsrecht over het thema Staatsrecht en planning.
- Tjeenk Willink, H.D. (2005) *Algemene beschouwingen bij jaarverslag Raad van State*, Den Haag: Raad van State.
- Valk, J.P. de en A.C.M. Kappelhof (2006) *Dagboeken van P.J.M. Aalberse 1902-1947*, Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.
- Valk, J.M.M. (1960) *De evolutie van het wetsbegrip in de sociologie: een historische en wetenschapssociologische studie*, Assen: Van Gorcum.
- Van poldermodel naar lobbymodel, B en M, *tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, (2005) 32 (4) (themanummer).
- Venetië, E. van (1987) 'Haagse facades, concurrentie tast positie WRR aan', in *de Volkskrant* 8 augustus.
- Verrijn Stuart, C.A. en G.M. Verrijn Stuart (1970) *Geschiedenis van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Den Haag: Vereniging voor de Staatshuishoudkunde.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1997) "A Dutch miracle": *job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vlies, I.C. van der (1993) 'Adviesorganen moeten blijven', in *Nederlands Juristenblad* 68: 13, 450-452.
- Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1974) *Introductie van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: taak, plaats en werkwijze*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Vonhoff, H.J.L. (1980) *Elk kent de laan, die derwaarts gaat: onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Vooyo, Is.P. de (1920) *Techniek en maatschappij: de beteekenis der techniek voor de maatschappelijke evolutie in verleden en toekomst*, Amsterdam: Van Kampen.
- Vree, W. van (1994) *Nederland als vergaderland: opkomst en verbreiding van een vergaderregime*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Vuijsje, H. (1977) *Nieuwe vrijgestelden: de opkomst van het spijkerpakkenproletariaat*, Baarn: In den Toren.
- Wiersma, W. (z.j.) *Er was eens... die jeugd van toen!* Een historisch maatschappelijke vergelijking tussen het in 1919 uitgekomen verslag van de "Staatscommissie tot onderzoek naar de ontwikkeling der jeugdige personen van 13-18 jaar", en de resultaten van het onderzoek naar de "Maatschappelijke verwildering der jeugd" uit 1952. (werkstuk voor Nederlandse Geschiedenis II).
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking truth to power: the art and craft of police analysis*, Boston: Little, Brown and Company.
- Wolffram, D.J. (1997) *70 jaar ingenieurskunst: Dienst der Zuiderzeewerken 1919-1989*, Lelystad: Stichting Uitgeverij De Twaalfde Provincie.
- Wolffram, D.J. (2003) *Vrij van wat neerdrukt en beklemmt: staat, gemeenschap en sociale politiek (1870-1918)*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Wolfson, D.J. (2005) *Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering, WRR verkenning nr. 9*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Woud, Auke van der (2006) *Een nieuwe wereld: het ontstaan van het moderne Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) *Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *Externe adviesorganen van de centrale overheid. Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen*, Rapporten aan de regering nr. 12, Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1976) *Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid*. Rapporten aan de regering nr. 11, Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1974) *Syllabus Rijksuniversiteit Utrecht (Bureau Vormingswerk/ Studium Generale) ten behoeve van studiedagen op 31 oktober en 1 november 1974*, Utrecht, s.n.
- Zanden, J.L. van en A. van Riel (2000) *Nederland 1780-1914: staat, instituties en economische ontwikkeling*, Amsterdam: Balans.
- Zanden, J.L. van (1997) *Een klein land in de 20<sup>e</sup> eeuw: economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Spectrum.



DEEL II

EVENWICHTSKUNSTENAARS  
TUSSEN BELEID EN  
WETENSCHAP

ANNE-GREET KEIZER<sup>1</sup>

*“You must think the unthinkable, but always wear  
a dark suit when presenting the results.”*

*(Professor Ross in: Hennessy et al. 1985: 15)*





# 1

## *Inleiding*

---

In deel I is het verhaal verteld van het ontstaan en de ontwikkeling van de vaste colleges van advies voor wetgeving en beleid in de twintigste eeuw, toegespitst op de ontwikkeling van de WRR. Vanuit deze historische opzet zijn vervolgens enkele functies van het uitvoeren van dit advieswerk geformuleerd. Deze geschiedenis en de daaruit afgeleide functies zijn gepresenteerd als een Nederlands verhaal. Maar pas in confrontatie met andere nationale tradities kunnen we bekijken hoe ‘Nederlands’ dit verhaal nu eigenlijk is. Dit tweede deel heeft de ambitie om de positie van de WRR binnen de beschreven traditie van advisering te plaatsen in een bredere, internationale context. Hoe functioneren organisaties die een zekere verwantschap vertonen met de WRR in hun eigen nationale context? Hoe gaan zij om met de in deel I geformuleerde functies van advieswerk? Hoe worden de functies denken, onderzoeken en communiceren vormgegeven door kennis en adviesorganisaties in andere nationale tradities? In hoeverre is een andere nationale traditie en institutionele context bepalend voor (de ontwikkeling van) het functioneren van dit type organisaties?

Dit deel richt zich op organisaties die vergeleken kunnen worden met evenwichtskunstenaars: externe adviesorganen voor de regering moeten als koorddansers balanceren op een draad gespannen tussen extremen. Aan de ene kant worden ze geacht een ‘meester’ te dienen met kennis die betrouwbaar, relevant, bruikbaar en efficiënt is, aan de andere kant moeten ze kennis en inzicht leveren die nieuw, creatief, innovatief, objectief en zonodig kritisch is. Ze moeten balanceren tussen het dienen van de regering van die dag met haar kortetermijnbelangen, en tegelijk de hype ontstijgen en een degelijke analyse bieden die gericht is op de toekomst. Ze moeten verheffen boven de waan van de dag, maar tegelijk hun werk verankeren in vakmanschap en omgaan met soms hele specifieke institutionele spelregels. De taken en de positie die deze organisaties innemen, zijn een continue balanceeract: te dicht bij het cen-

trum van de macht maakt het onmogelijk het onvoorstelbare te denken, te ver van het centrum maakt het onmogelijk om te begrijpen op welke vragen een antwoord gegeven moet worden. Zoals professor Ross in het openingscitaat aangeeft: het is een spagaat tussen het ondenkbare denken, en deze boodschap zo presenteren dat de ontvanger de uitkomsten toch kan begrijpen, gebruiken, en bovenal wil accepteren.

### *Het fenomeen denktank*

Wanneer we dit type organisaties, dat deze kunst van balanceren tot doel heeft verheven, vanuit een internationaal vergelijkend perspectief willen bestuderen is het logisch aan te sluiten bij de literatuur over denktanks. In de laatste decennia van de twintigste eeuw was er een duidelijke toename in publicaties over dit onderwerp. Ze bieden ons inzicht in de ontstaansgeschiedenis van het fenomeen denktank en bieden typologieën om onderlinge verschillen te onderscheiden.

Denktank, of *think tank*, is een containerterm waaronder een diversiteit aan organisaties schuilgaat (cf. Stone en Denham 2004; McGann en Johnson 2005; 't Hart 2007). Hoewel we in de recente literatuur over denktanks veel verschillende opvattingen vinden, is er overeenstemming over één aspect: het geven van een algemene definitie voor *think tanks* is problematisch. Ten eerste zijn er uiteenlopende definities, een continuüm van breed naar smal (McGann en Weaver 2002). In een brede definitie gaat het om alle organisaties die onderzoek, analyse en advies voor beleid bieden. In een smalle definitie worden meer kenmerken van de organisatie afgebakend, bijvoorbeeld organisaties voor beleidsonderzoek die (1) onafhankelijk zijn van overheid en universiteiten, en (2) werken op een non-profitbasis (ibid.). Deze smalle definitie maakt het tweede probleem ten aanzien van een algemene definitie zichtbaar. De term denktank brengt, in ieder geval wanneer toegepast binnen de Nederlandse context, bepaalde associaties met zich mee. De bovenstaande 'smalle' definitie wordt getypeerd als een definitie toegespitst op de Amerikaanse context (Stone in Stone en Denham 2004). Waar het in de Verenigde Staten van belang is in elk opzicht onafhankelijk te zijn van overheid en universiteiten, kan in West-Europa financiële afhankelijkheid samengaan met inhoudelijke onafhankelijkheid.

De term *think tank* is voor het eerst gebruikt in de Verenigde Staten tijdens de Tweede Wereldoorlog als verwijzing naar een afgeschermd ruimte waar defensiespecialisten en militaire planners konden samenkomen om de strategie te bepalen (Abelson 2002: 8). Denktanks zijn van oorsprong een Noord-Amerikaans verschijnsel, dat samenhangt met de afwezigheid van een permanente ambtenarij en een filantropische cultuur waarin private fondsen beschikbaar zijn (Abelson 2002). Het

discours rond *think tanks* is dan ook veelal Amerikaans georiënteerd. Deze oriëntatie is met name lastig, omdat het definitieprobleem ook te maken heeft met contextgebondenheid. Zoals 't Hart het formuleert: “de term is universeel, maar lokale vormen en betekenissen die eraan zijn toegekend verschillen” (2007: 3). Ondanks deze verschillen is er een basiskenmerk dat wordt gedeeld: denktanks zijn tegelijk georiënteerd op twee werelden: de wereld van het beleid en de wereld van de wetenschap.

Wat zijn de taken van deze denktanks? Weaver (1989) noemt er vijf. Ten eerste kan de denktank een bron van beleidsideeën zijn. Het is bij uitstek de plek om te ontsnappen aan de waan van de dag, waar het mogelijk is creatieve ideeën voor de langere termijn te ontwikkelen. Een tweede taak is het uitwerken en evalueren van beleidsideeën. Hierbij gaat het vaak om specifieke expertise die nodig is om een politiek idee uitvoerbaar te maken. Ten derde worden denktanks soms ingezet voor het evalueren van overheidsprogramma's. Dit betreft veelal onderzoek op contractbasis voor departementen en ZBO's waarbij het gaat om de vraag of het gevoerde beleid efficiënt en effectief was. Denktanks vormen ook een bron van personeel en expertise. Vooral in landen met een hoge omloopsnelheid van politici en bestuurders is deze functie relevant. Tenslotte zijn denktanks voor de media vaak een bron met autoriteit voor informatie (*punditry*).

### *Historische ontwikkeling*

Abelson (2002) onderscheidt een aantal golven van ontwikkeling in de historie van denktanks in de Verenigde Staten. De eerste golf, van 1900-1945, begint met een kleine groep van filantropen die privaat gefinancierde onderzoeksinstituten opzetten, met de expliciete doelstelling het publieke belang te dienen.<sup>2</sup> Tot deze golf behoren ook de 'policy clubs', gelegenheden waar academici, politieke analisten en soms beleidsmakers bijeenkomen om beleidsrelevante onderwerpen te bespreken. Een voorbeeld van deze eerste golf is Brookings Institution (1916). De tweede golf loopt van 1945 tot 1970. Als reactie op de groeiende internationale en binnenlandse druk zoeken de beleidsmakers de steun in de vorm van een expertise van wetenschappers om de groeiende uitdagingen aan te kunnen. In de Verenigde Staten klopt de overheid aan bij private denktanks, in andere landen stellen overheden eigen onderzoeksinstituten (of zelfs hele netwerken) in. Het klassieke voorbeeld van deze tweede golf is de RAND Corporation, opgericht in 1948.<sup>3</sup>

In de derde golf, van 1971-1989, ontstaan de zogenaamde *advocacy*-denktanks. Dit type organisatie heeft als onderscheidend aspect een gedrevenheid om zijn publiek, of meerdere publieken, te overtuigen van een bepaald belang. De organisatie treedt

op als 'advocaat' van dit belang en zet alle middelen in om anderen, maar met name politici en beleidsmakers, van dit belang te overtuigen. De Heritage Foundation (1973/1974) behoort tot deze golf. Abelson onderscheidt een vierde golf, maar benadrukt dat zeker deze laatste golf niet de plaats inneemt van de andere golven. De golven volgen elkaar niet op, maar moeten gezien worden als uitbreidingen van het landschap. In de loop van de tijd bestaan de golven naast elkaar, en ontstaan mengvormen. De vierde golf, vanaf 1990, bestaat uit *vanity- of legacy-based* denktanks. Dit type denktank is verbonden aan een aspiratieve of voormalige politicus. Deze organisaties dienen als platform voor 'nieuwe' politici met het doel nieuwe ideeën voort te brengen, of oude anders te verpakken, om intellectuele geloofwaardigheid voor deze politici te bieden. Aan de andere kant van de loopbaan bieden ze een mogelijkheid de erfenis van oud-politici vast te houden. Voorbeelden hiervan zijn de (Jimmy) Carter Foundation en de (Richard) Nixon Center for Peace and Freedom. Een bijkomend motief voor het oprichten van dit type denktanks is het omzeilen van regelgeving voor het werven van campagnefondsen.

Deze golven zijn gedestilleerd uit de ontwikkelingsgeschiedenis van denktanks in de Verenigde Staten en zijn niet automatisch te verplaatsen naar West-Europa. Toch is het patroon van deze golven herkenbaar voor de Europese context (Day in McGann en Weaver 2002). De overeenkomsten binnen golven liggen in Europa meer op het vlak van ambitie en bestaansoriëntatie dan in de institutionele vormgeving. De ontwikkeling in Europa komt later van de grond. Voor 1945 bestonden in de meeste landen wel enkele denktankachtige organisaties, maar die werden toen nog niet zo geclassificeerd. De eerste echte golf, van 1945-1974, bestaat uit onafhankelijke onderzoeksinstituten veelal ingesteld bij wet en gefinancierd door de overheid. Binnen deze golf vallen ook de denktanks verbonden aan een politieke partij. Anders dan in de Verenigde Staten kennen deze organisaties wel duidelijk een zekere autonomie ten opzichte van de moederpartij. De tweede golf, van 1975-1989, wordt gevormd door *advocacy*-denktanks met specifieke beleidsdoelstellingen. Hieronder vallen ook organisaties die te classificeren zijn als een onafhankelijk onderzoeksinstituut, maar zich specifiek richten op een bepaald beleidsterrein, bijvoorbeeld het milieu. De derde golf loopt vanaf 1990 en omvat wederom vooral *advocacy*-organisaties. Hoewel verschillend per land, is deze golf over het algemeen minder groot. Dit lijkt te maken te hebben met beperkte publieke middelen in die periode.

Op basis van dergelijke historische overzichten zijn door verschillende auteurs ideaaltypische typologieën van denktanks geformuleerd. De typologieën bestaan meestal uit drie of vier verschillende organisatievormen. Zo onderscheidt Weaver (1989) drie typen: universiteiten zonder studenten, contractonderzoekers voor de

overheid en *advocacy*-denktanks. In een latere publicatie komt hij, samen met McGann (2002), met een uitbreiding tot vier typen:

- 1 academische denktanks (universiteiten zonder studenten);
- 2 contractonderzoek denktanks;
- 3 *advocacy* denktanks;
- 4 denktanks van politieke partijen.

De eerste twee typen vertonen grote gelijkenissen. Deze organisaties leggen de nadruk op een wetenschappelijke werkwijze en streven naar een objectief en betrouwbaar imago. Beide organisaties nemen ook hetzelfde type personeel aan: academisch geschoold, veelal eerst werkzaam bij een universiteit. Het grote verschil tussen deze twee typen ligt in de financiering, (de totstandkoming van) het werkprogramma en de producten die de organisatie aflevert. Academische denktanks, die trouwens veelal juist niet direct verbonden zijn aan een universiteit, bepalen hun werkprogramma van binnenuit, terwijl contractonderzoekers hun werkprogramma (mede) laten bepalen door externe opdrachtgevers. Deze externe opdrachtgevers zijn ook de voornaamste bron van inkomsten, waar de financiering van academische denktanks vaak losgekoppeld is van het werkprogramma. De fondsen voor academische denktanks kunnen in principe zowel van private als publieke partijen komen. Academische denktanks zullen in verhouding tot contractonderzoekers meer academische publicaties produceren, waar contractonderzoekers vaker rapporten of populaire publicaties verzorgen.

Ook de andere twee typen denktanks delen bepaalde karakteristieken met elkaar. Beide worden getypeerd door een ideologische gedrevenheid. Deze gedrevenheid komt tot uiting in producten die tot doel hebben publiek, veelal beleidsmakers en politici, te beïnvloeden, en zijn dus veel minder geïnteresseerd in fundamenteel onderzoek. Waar *advocacy*-denktanks dit doen vanuit een onafhankelijke positie, doen partijpolitieke denktanks dit binnen het kader van hun moederpartij. Maar ook bij dit onderscheid bestaan in werkelijkheid veel mengvormen. In Duitsland, zoals we verderop zullen zien, bestaat er bijvoorbeeld een netwerk van stichtingen verbonden aan de grote politieke partijen, maar dat is nadrukkelijk financieel en organisatorisch onafhankelijk van deze partijen.

De vraag naar invloed en effect van denktanks blijkt bijzonder moeilijk te beantwoorden. Abelson (2002) verwijst naar de methodologische problemen bij beantwoording van deze vraag. Wat verstaan we onder invloed en hoe meten we die? Vanuit een vergelijkend perspectief wordt door bijvoorbeeld Stone (1996) betoogt dat verschillen in institutionele structuur verklaren waarom denktanks in sommige

landen een actievere rol spelen dan in andere landen. De Verenigde Staten zou door haar decentrale en gefragmenteerde politieke systeem een vruchtbaardere omgeving vormen voor denktanks (Abelson 2002). In parlementaire democratieën, met sterke partijeenheden, solidariteit met de coalitie en de aanwezigheid van een permanent overheidsapparaat dat de beleidsmakers adviseert, zou daarentegen de mogelijkheid van beïnvloeding voor denktanks beperkt zijn. Stone (1996) betoogt dat in een parlementair systeem, parlementariërs en ambtenaren barrières vormen tussen denktanks en *leaders*. In een vergelijkende studie over de Verenigde Staten en Canada stelt Abelson (2002) echter dat de beperkingen voor denktanks veel minder liggen in de politieke omgeving, en veel meer in beperkte budgetten en staf. Bovendien wijst hij op het onderscheid tussen beïnvloeding van het (maken van) beleid en beïnvloeding van de beleidsvormingsomgeving, het politieke proces. Zo grijpen in de Verenigde Staten denktanks naderende verkiezingen aan om hun invloed uit te oefenen op presidentiële kandidaten.<sup>4</sup> In Nederland zijn adviesorganisaties in veel mindere mate gefocust op de verkiezingencyclus, maar werken ze (permanent of op ad-hocbasis) samen met de hoge ambtenarij en ministers.

De mate van invloed en effect van denktanks of adviesorganisaties kan dus niet voor elk land op een eenduidige wijze geanalyseerd worden. Een succesvolle denktank in het ene land zou met dezelfde strategie maar in een andere institutionele context andere effecten teweegbrengen. Daarbij zijn binnen een land denktanks zo verschillend dat algemene uitspraken over de mate van invloed ook op nationaal niveau moeilijk te verantwoorden zijn. Verschillen in strategische doelen, het terrein van expertise, het beoogde publiek en de termijn van werken (kort, middellang, lang) zijn te bepalend voor de invloed van een adviesorganisatie om niet mee te wegen. Zo heeft deel I bijvoorbeeld laten zien dat er verschillen zijn in doelen en werkwijze tussen de strategische adviesorganen die vallen onder de Kaderwet van 1997, en de WRR.

Hoewel de literatuur over denktanks interessante kwalificaties oplevert die zeker helpen bij het scheppen van helderheid in de vaak diverse nationale landschappen met vele verschillende organisaties die zich bezighouden met onderzoek en advies, biedt ze niet voldoende handvatten om juist te kijken naar die specifieke kenmerken die voor een organisatie als de WRR zo bepalend zijn. De meeste vergelijkende studies zijn beschrijvend van aard en bestaan uit overzichten van aspecten als budget, omvang, specialisatie, output en ideologische doelstelling. Studies die dieper proberen te gaan, zoals Abelson in *Do Think Tanks Matter* (2002), concluderen dat het belangrijk is de organisaties in hun nationale context te analyseren. Maar het is nu juist die context waarin de veelal Anglo-Amerikaans georiënteerde literatuur tekortschiet voor een vergelijking waarin de WRR centraal staat. Voor dit vergelijkende deel is het



dus van belang bij de selectie van landen en organisaties deze nationale context in overweging te nemen.

### *Nationale tradities*

De vormgeving van het landschap van advisering en de zich daarbinnen begevende organisaties is niet los te zien van bestuurstradities in de diverse landen. In toenemende mate besteedt de literatuur over denktanks aandacht aan verschillende verschijningsvormen en contextgebondenheid. Waar de inzichten over denktanks in eerste instantie gebaseerd zijn op het landschap in de Verenigde Staten, is in recente publicaties meer aandacht voor bijvoorbeeld de Europese context en de verschillen tussen beide (cf. Stone en Denham 2004; Lahrant en Boucher 2005). McGann noemt een aantal verschillen tussen Europese en Amerikaanse denktanks (McGann in Lahrant en Boucher 2005). Denktanks in de Verenigde Staten zijn volgens hem invloedrijke actoren in het besluitvormingsproces met grote teams en budgetten. Ze werken op een zekere afstand van politieke partijen, leveren direct advies aan de bestuurders, maar veelal in de vorm van kortetermijnanalyses met een nadruk op economisch en buitenlands beleid. De denktanks functioneren ook als tijdelijke stalling voor politici wier partij op dat moment niet aan de macht is. McGann constateert een groeiend aantal rechtse denktanks en een relatieve overvloed aan private donoren. Voor de Amerikaanse denktanks is zichtbaarheid in de media zeer belangrijk. Daarnaast kennen deze denktanks volgens McGann een hoge mate van publieke transparantie en accountability.

De Europese denktanks typeert hij als volgt. Ze zijn kleiner in budget en staf, meer direct verbonden aan politici en politieke partijen, met een focus op de beleidselite. Ze zijn minder zichtbaar en minder gevoelig voor wisselingen van regeringspartijen. De Europese denktanks richten zich op de lange termijn en hanteren een breed beleidsperspectief. Ze zijn relatief meer 'links' georiënteerd. In Europa is institutionele filantropie minder ontwikkeld, en zijn denktanks in grotere mate afhankelijk van publieke financiering. De Europese denktanks hebben een meer academische en nationale oriëntatie, en zijn minder zichtbaar in de media. Tot slot is volgens McGann de accountability en financiële transparantie van Europese denktanks niet toereikend.

Deze opsomming van algemene karakteristieken is interessant, maar voor dit deel zijn er tussen de Anglo-Amerikaanse traditie en de Europese traditie met betrekking tot denktanks, of breder het landschap van advisering, twee cruciale verschillen. In de Verenigde Staten bestaat het landschap uit een 'neutrale' staat, met daaromheen denktanks in verschillende verschijningsvormen die deze staat proberen te voeden en beïnvloeden met behulp van advies en onderzoek. In deze context is het belang-

rijk, zoals we in de hierboven staande uitwijding over denktanks hebben gezien, dat deze organisaties onafhankelijk functioneren van de staat. Onafhankelijk, zowel wat betreft werkwijze als wat betreft financiering. De nadruk die McGann legt op accountability en publieke transparantie past dan ook in deze traditie.

In de Europese traditie ligt de verhouding tussen staat en denktanks anders. Via stichtingen, adviesraden en wetenschappelijke bureaus van politieke partijen zijn er directe beïnvloedings- en financieringsrelaties tussen beide. Bovendien vragen Europese overheden actief om ondersteuning om te ontstijgen boven de waan van de dag. Zoals we in deel I hebben kunnen zien wordt vanuit de staat zelf initiatief genomen om organisaties in te stellen die de overheid hierbij kunnen helpen. Bijzonder is dat deze organisaties, hoewel op een bepaalde manier verbonden aan de (nationale) overheid, onafhankelijk kunnen, mogen en als het goed is zelfs moeten functioneren. Het is bijzonder dat Europese overheden binnen hun eigen overheidssysteem ruimte creëren voor ‘onafhankelijk’ kritisch geluid, met de expliciete opdracht te waarschuwen wanneer bijsturing van overheidsbeleid noodzakelijk wordt geacht. Ook binnen deze traditie is accountability en transparantie belangrijk, maar deze waarborgen hebben niet zozeer betrekking op de wijze van financiering. Vanwege hun meer directere verbintenis met het domein van politiek en beleid staat een andere afweging centraal. Voor Europese denktanks is de spanning tussen academische geloofwaardigheid en toegang tot beleidsmakers een bepalende factor.

Binnen ‘de Europese’ traditie zijn natuurlijk vervolgens verschillen te constateren. Van Waarden (1999) geeft een overzicht van nationale stijlen gebaseerd op aspecten als: de mate van staatsinterventie in samenleving en economie, de mate van reguleren door de overheid, de vorm van interventie en regulatie, en omgang met maatschappelijke organisaties. Het Franse etatisme staat bijvoorbeeld een sterke mate van overheidsregulering voor, waarbij belangenorganisaties een ondergeschikte rol spelen. Zoals we verderop zullen zien kent Frankrijk meer dan andere landen een ambitie en traditie van brede en langetermijnplannen. Duitsland, Zweden en Nederland kennen ook een traditie van overheidsinterventie, maar anders dan in Frankrijk worden door deze overheden maatschappelijke organisaties ingeschakeld bij elke stap, van formulering, uitvoering en zelfs handhaving van beleid. Het Verenigd Koninkrijk heeft geen sterk ontwikkelde liefde voor planning, maar door de sterke centralisatie van de politieke macht, de geringe aanwezigheid van *checks and balances* en de grote autonomie en het gezag van de *civil service*, is het wel mogelijk vanuit de centrale overheid initiatieven voor georganiseerd advies en onderzoek op te zetten.

### *Opzet en selectie*

Binnen het kader van dit jubileumboek zijn we geïnteresseerd in het functioneren van organisaties die een interessant licht kunnen bieden op de Nederlandse traditie van advisering voor en over beleid, en meer specifiek de historie van de WRR. Voor een vergelijkende analyse die verdergaat dan de gebruikelijke overzichten van omvang, budget, aantal publicaties e.d., is het wenselijk te kijken naar de institutionele aansluiting tussen nationale context en vormgeving van denktanks of adviesorganisaties. Dit roept de vraag op van selectie: naar welke organisaties gaan we kijken? Bij de selectie staan de bijzondere karakteristieken van de WRR, zoals beschreven in het vorige deel, centraal.

Deel I heeft ons laten zien dat de WRR kenmerken bezit die vanuit een (inter)nationaal perspectief bijzonder zijn. Het meest in oog springt de positionering van de WRR. Hij is tegelijk onderdeel van het overheidssysteem, en onafhankelijk. Bij wet is vastgelegd dat de WRR gevraagd en ongevraagd advies geeft aan de regering, maar ook dat de regering de plicht heeft op deze adviezen te reageren. De WRR is hiermee één van die externe adviesorganen die als koorddansers balanceren op een draad gespannen tussen de wereld van wetenschap en de wereld van beleid. Het zijn deze kenmerken die het aansluiten bij de algemene Anglo-Amerikaanse literatuur over denktanks minder bevredigend maakt. Om de WRR een spiegel te kunnen voorhouden is het interessanter te kijken naar organisaties die wel beschikken over een zekere affiniteit met het werk van de WRR en naar landen waar de omgeving waarin zo een adviesorganisatie functioneert verschillen, maar daarnaast ook overeenkomsten vertoont. Daarom is niet gekozen voor een selectie van sterk contrasterende adviesorganisaties, uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Japan.

Er is gekozen voor een selectie van Europese landen en daarbinnen voor organisaties die expliciet de taak hebben de regering te adviseren. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven gaat het om organisaties die zich bevinden op een continuüm tussen de wereld van beleid en politiek aan de ene kant, en de wereld van wetenschap aan de andere kant. Daarnaast hebben we gezocht naar organisaties die affiniteit hebben met één of meerdere van de andere karakteristieken van de WRR: toekomstverkenning, gericht op de lange termijn, interdisciplinair, multisectoraal.

### *Historische invalshoek*

Ook dit deel hanteert een historische invalshoek, weliswaar op een bescheidener schaal, met als uitgangspunt dezelfde beweging in Europa eind jaren zestig begin jaren zeventig. Zoals in deel I al voor Nederland is beschreven, is de opkomst van de WRR en zijn tijdgenoten nauw verbonden aan de opkomst van de sociale weten-

schappen. Er ontstond een klimaat waarin wetenschappers werden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid:

“... present-day scientists cannot be allowed to shy away from their responsibility to help tackle the problem of guiding social processes, of giving advice and of prescribing or suggesting meaningful action” (Lompe 1968: 160).

Deze opvatting sluit aan bij de populariteit van het planningdenken in de jaren zestig. Onder planning werd verstaan de wetenschappelijke voorbereiding van beleidsprogramma's en de wetenschappelijke beoordeling van hun effect. Er was dus volop aandacht voor analyse, vooruitzien, het ontdekken van samenhangen en het ontwerpen van wetenschappelijke alternatieven.

Het wetenschappelijk optimisme van de jaren zestig, waarin geloofd werd in de mogelijkheden van planning voor de lange termijn, sluit goed aan bij ontwikkelingen in de sfeer van de overheid. Politici en beleidsmakers zien zich geconfronteerd met een toenemende complexiteit van problemen. Ze hebben moeite een totaal overzicht te verkrijgen, door groeiende onderlinge afhankelijkheid van sociale processen op verschillende beleidsterreinen. In de jaren zestig wordt door verschillende nationale overheden de behoefte uitgesproken voor meer systematische kennis en analyse ten behoeve van de verbetering van planning en formulering van beleid. Maar, zoals ook wordt geconstateerd in een invloedrijk OECD-rapport in 1966:

“Planning processes, however, are becoming increasingly complex and their implementation more and more delicate.”

De traditionele werkwijze voldoet niet meer. Nationale overheden staan open voor vernieuwing en ondersteuning vanuit de wetenschap. Speciale commissies worden ingesteld om de inrichting van het nationale overheidssysteem te bestuderen, en te komen met aanbevelingen voor hervormingen. En in het wetenschappelijke debat worden verschillende modellen voor de vormgeving van de relatie wetenschap en beleid besproken. Volgens het technocratische model zal door een toename van kennis het politieke keuzeproces eenvoudiger worden. De beste optie is dan immers empirisch vast te stellen: “(the) idea that unlimited factual knowledge alone is needed to arrive at unanimous recommendation” (Lompe 1968: 166). Daartegenover staat het decisionistische model, met een strikte scheiding tussen de rol van de wetenschapper en de politicus. De wetenschapper levert objectieve kennis, de politicus maakt een keuze, neemt de beslissing. In dit model staat de wetenschapper dus als neutrale actor ten dienste van de politiek, ongeacht de politieke kleur van die politicus.

Maar naast deze discussie over theoretische modellen wordt in de praktijk gezocht naar nieuwe vormen van toepassing van wetenschappelijke kennis in het beleidsproces. Bij het groeiende inzicht dat problemen op verschillende beleidsterreinen in toenemende mate samenhangen, biedt de opkomst van de sociale wetenschappen een mogelijkheid om de beleidsmaker te helpen individuele maatregelen te coördineren door middel van breed georiënteerd, multisectoraal advies. Hockerts spreekt van een *Planungsboom* die in het midden van de jaren zestig opkwam en begin jaren zeventig weer afnam (Hockerts 2005: 249). Kenmerken van deze opleving zijn:

- het streven de informatie- en sturingscapaciteiten van de politiek te vergroten om de rationaliteit van politieke besluitvorming te verhogen;
- de wens het toekomstperspectief van de politiek op te schuiven naar de midden- of lange termijn;
- een scherper gevoel voor de onderlinge verbondenheid van politieke terreinen en daarmee de overtuiging dat politieke keuzes meer in samenhang, systematisch en geïntegreerd, moeten worden genomen;
- een groeiende behoefte aan vakkennis en toekomstkennis resulterend in een stijlverandering van regeerders: de verwetenschappelijking van de politiek;
- een optimistisch klimaat met geloof in moderniteit en vooruitgang dat breed wordt gedeeld.

Het ontstaan van de WRR is een illustratie van die *Planungsboom* en van de daaruit voortvloeiende behoefte van overheden voor meer ondersteuning in de vorm van kennis en analyse die overheidsbreed en gericht op de lange termijn is. Maar eenzelfde ontwikkeling vindt ongeveer gelijktijdig plaats in omliggende landen.

De Britse Central Policy Review Staff (CPRS) en het Zweedse Secretariat for Future Studies hebben een ontstaansgeschiedenis die sterk overeenkomt met de WRR. Ze zijn in dezelfde periode, vanuit grotendeels vergelijkbare overwegingen, ingesteld. Alle drie zijn ze exponenten van een discussie die eind jaren zestig, begin jaren zeventig in het publieke domein werd gevoerd. Binnen een tijdsbestek van een aantal jaren ontstonden in drie verschillende landen vergelijkbare organisaties binnen de sfeer van de overheid. De eerste was de Central Policy Review Staff in het Verenigd Koninkrijk, opgericht in 1971. In het vorige deel hebben we kunnen lezen hoe de voorlopige WRR in 1972 is ingesteld. In 1973 is in Zweden het Secretariat for Future Studies ingesteld. Deze drie organisaties kregen taken die sterk overeenkwamen, en werden gekenmerkt door een expliciete opdracht zich te richten op de lange termijn en regeringsbreed onderzoek en advies. Het Zweedse Instituut bestaat weliswaar niet meer als Secretariat, maar heeft zijn werkzaamheden voortgezet als Institute For Futures Studies (IFFS). En hoewel de CPRS de regeringsperiode van Thatcher niet

heeft overleefd, zijn er wel organisaties opgericht die beschouwd kunnen worden als opvolgers die de adviesfunctie die de CPRS vervulde in zekere zin voortzetten.

Minder succesvol was de *Planungsabteilung*, die in 1969 werd ingesteld binnen het Duitse *Bundeskanzleramt*. Hoewel aan de totstandkoming een gelijke analyse voorafging en de ambities voor de afdeling grote gelijkenissen vertoonden, was dit initiatief een veel korter leven gegund dan de hierboven genoemde instituten. Al na enkele jaren werd het initiatief getypeerd als mislukt. Waar in het Verenigd Koninkrijk en Zweden sprake is van opvolgers of een doorstart onder een nieuwe naam, vinden we in Duitsland geen organisatie die (in voldoende mate) gelijkenissen vertoont met de WRR. Dit is verrassend, aangezien Duitsland wel een uitgebreid landschap van adviesorganisaties kent.

Het Franse Commissariat Général du Plan heeft een langere geschiedenis binnen een andere traditie, maar heeft zeer recent veranderingen ondergaan die sterk zijn te relateren aan de huidige positie van de WRR. Sinds juli 2006 is het Commissariat Général du Plan overgegaan in het Centre d'Analyse Stratégique. Dit proces van verandering zal centraal staan in het hoofdstuk over Frankrijk.

Voor dit deel van het onderzoek zijn de verschillende instituten bezocht. Daar gehouden interviews zijn aangevuld met interviews met individuen uit de context van deze instituten, bijvoorbeeld met academici, politici of ambtenaren, afhankelijk van de specifieke organisatie. De auteur is deze respondenten zeer erkentelijk voor hun medewerking. Een overzicht van gehouden interviews vindt u aan het eind van dit deel.







# 2

## *Het Verenigd Koninkrijk: van CPRS naar Strategy Unit*

---

### *Het Britse landschap*

Het landschap van beleidsadvisering in het Verenigd Koninkrijk is beïnvloed door de belangrijkste elementen van wat het ‘Westminster model’ wordt genoemd (Denham en Garnett 2004). De Britse overheid wordt gediend door een permanente ambtenarij en kent geen traditie van frequente inschakeling van externe advisering. Het Verenigd Koninkrijk kent sterke en samenhangende politieke partijen die in een concurrerend model strijden voor het mandaat om de regering te mogen vormen. Het model wordt verder gekenmerkt door een uitvoerende macht die dominant is ten opzichte van de wetgevende macht en door de afwezigheid, tot zeer recent, van *devolved* nationale en regionale parlementen. Een verdere relevante factor voor het landschap van advies is de relatief zwakke traditie van individuele en bedrijfsmatige private filantropie. Zoals Denham en Garnett (2004) concluderen heeft de institutionele en culturele context in het Verenigd Koninkrijk tot voor kort de ontwikkeling van *think tanks* van een vergelijkbare vorm en grootte als in de Verenigde Staten tegengewerkt.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een zwakke traditie van institutionele steun voor de Prime Minister. Er is geen departement dat alleen de premier ondersteunt, wel een Cabinet Office dat werkt voor het kabinet als geheel. In 1916 stelde de toenmalige premier Lloyd George een *personal think tank* in, de zogenoemde *Garden Suburb*. Deze kleine *think tank* kan gezien worden als de voorloper van het Cabinet Office. Hoewel de ervaringen met de *Garden Suburb* positief waren, zoals wordt bevestigd in het Haldane-rapport uit 1918, werd het initiatief niet voortgezet tussen de twee wereldoorlogen. In die tijd nam het Cabinet Office een neutrale en ondersteunende rol op zich voor de regering als geheel. In 1940 bracht Prime Minister Churchill zijn eigen staf, de *statistical section*, mee toen hij zijn positie betrok. De relatie tussen

zijn staf en Whitehall was echter niet goed, en zijn staf vertrok tegelijk met hem in 1945.

Onder Edward Heath (1970-1974) werd de basis gelegd voor een meer systematische aanpak. Heath had zich al uitgesproken over dit onderwerp voordat hij premier werd. In het partijmanifest van de Conservatieve Partij geschreven voor de verkiezingen van juni 1970, kondigde hij een plan aan om een *central capability unit* in te stellen als onderdeel van een nieuwe wijze van regeren. Al op dat moment lag de nadruk op het feit dat de organisatie zou moeten werken voor het kabinet als geheel en in staat zou moeten zijn om te komen met een algemeen perspectief op onderwerpen, in plaats van de gebruikelijke departementale perspectieven. Aanbevelingen zouden bovendien niet ingeperkt moeten worden door de traditionele neutrale opstelling van de ambtenarij.

Een speciale werkgroep, onder voorzitterschap van Baroness Sharp, en twee voormalige belangrijke adviseurs kwamen allen tot een vergelijkbare analyse: ministers en de premier hebben ondersteuning nodig, juist voor het vervullen van hun meer en meer veeleisende taken. “The Cabinet needed impartial advice on matters with a high context of expertise” (Blackstone and Plowden 1988: 8). De bestaande ondersteuning door de Cabinet Office voldoet niet vanwege the “quintessence of the civil service impartiality”. Traditioneel heeft het advies van ambtenaren in het Britse systeem het karakter van “aan de ene kant (...) aan de andere kant ...” (Blackstone and Plowden 1988: 8). Blackstone en Plowden noemen verschillende redenen waarom de ambtenarij niet in staat was de taak van beleidsadvisering naar tevredenheid uit te voeren: de ambtenaren zijn te sterk verbonden aan hun ‘eigen’ departement waarvoor ze meestal hun hele carrière werken; het systeem kent een zeer hiërarchische structuur; de top van de bureaucratie is erg homogeen; Whitehall heeft een naar binnen gekeerde natuur, versterkt door de Official Secrets Act; en de ideale ambtenaar wordt voorondersteld een ‘generalist’ te zijn, en het ontbreekt hem daarom aan een wetenschappelijke aanpak.

### *The Reorganisation of Central Government*<sup>5</sup>

De nieuwe Conservatieve overheid van Edward Heath presenteerde in de beleidstekst *The Reorganisation of Government* (1970) de ambitie om te komen met “a new style of government”. Volgens de analyse in het beleidsdocument was het belangrijk voor deze nieuwe stijl dat er meer aandacht kwam voor het overheidsbeleid als geheel:

“In recent years, however, it has become clear that the structure of inter-departmental committees, each concerned with a separate area of policy needs

to be reinforced by a clear and comprehensive definition of government strategy which can be systematically developed to take account of changing circumstances and can provide a framework within which the Government's policies as a whole may be more effectively formulated. For lack of such a clear definition of strategic purposes and under pressures of the day to day problems immediately before them, governments are always at some risk of losing sight of the need to consider the totality of their current policies in relation to their longer term objectives; and they may pay too little attention to the difficult, but critical, task of evaluating as objectively as possible the alternative policy options and priorities open to them" (CMND 4506: 315).

Uit deze analyse volgde het voorstel om "a small multidisciplinary central policy review staff in the Cabinet Office" op te richten (ibid.: 315). Hij zou vallen onder de verantwoordelijkheid van de premier, maar werken voor het collectief van ministers. De organisatie kreeg de volgende taken:

"to enable them [the ministers - AGK] to take better policy decisions by assisting them to work out the implication of their basic strategy in terms of policies in specific areas, to establish the relative priorities to be given to the different sectors of their programme as a whole, to identify those areas of policy in which new choices can be exercised and to ensure that the underlying implications of alternative courses of action are fully analysed and considered" (ibid.: 315, 316).

Al in deze fase wordt aandacht besteed aan de relatie van het nieuwe instituut met de bestaande departementen. De nieuwe staf zou niet werk moeten overnemen van die departementen, maar zou juist samenwerking moeten zoeken om erin te slagen beleid van individuele departementen te verbinden met de gezamenlijke overheidsstrategie.

### *The Central Policy Review Staff (CPRS)*

Nadat de oprichting van de CPRS is aangekondigd in oktober 1970, start de organisatie pas in februari 1971 vanwege moeilijkheden bij het vinden van een directeur. De eerste directeur, Lord Rothschild, zou uiteindelijk vier jaar aanblijven en was van grote invloed op de vormgeving van de CPRS. Rothschild was een gerenommeerd wetenschapper, net gepensioneerd als de onderzoekscoördinator van the Royal Dutch Shell Group. In de beginperiode, tijdens zijn eerste bijeenkomst met de premier, was het hem niet duidelijk wat de bedoeling van de overheid was met de CPRS.

De enige formele aansturing beschikbaar was een lijst met taken die de CPRS werd verwacht uit te voeren:

- “To work out the implications of their basic strategy in terms of policies in specific areas;
- To establish the relative priorities to be given to the different sectors of their programme as a whole;
- To identify those areas of policy in which new choices could be exercised;
- To ensure that the underlying implications of alternative courses of action were fully analysed and considered” (Plowden 1981: 63).

Het duurde ongeveer zes maanden van interne discussie om de functies en methoden van de CPRS uit te werken (Hennessy et al. 1985). Passend in de Britse traditie had de CPRS geen juridische basis of gedetailleerde ‘terms of reference’. Binnen een jaar groeide de CPRS uit tot een kleine adviserende analytische organisatie met een professionele staf van ongeveer 15-20 medewerkers. Rothschild rekruteerde zijn staf in ongeveer gelijke mate van binnen en buiten het ambtelijke apparaat. Hij had de mogelijkheid volledig vrij zijn staf te kiezen, een uniek verschijnsel in de Britse centrale overheid. Alle stafmedewerkers kregen de status van ambtenaar, er waren geen politieke benoemingen.

Heath wilde de organisatie *The Think Tank* noemen, maar de auteurs van het beleidsdocument kwamen met de naam Central Policy Review Staff.

“And then it seemed to me that if you took the words which we finally did adopt, they came as near as I could come to being accurate about it. It was central; it was concerned with policy and it was concerned with reviewing policy centrally and it consisted of a staff, not a political unit” (Lord Trend in: Hennessy et al. 1985: 8).

Volgens opdracht was het de bedoeling dat de CPRS zou werken voor het gehele kabinet. In de praktijk werd deze ambitie gehinderd door sterke druk om te werken voor de premier (interview Blackstone en Plowden). De relatie tussen de premier en de directeur van de CPRS was van groot belang voor het functioneren van het instituut. Niet alleen is de kwaliteit van deze relatie van belang voor het overleven van een dergelijk instituut, de premier is daarnaast natuurlijk ook bepalend voor de toon en algemene koers van de regering. De CPRS stond in regelmatig contact met de premier en andere ministers. Voor het hoofd van de CPRS en zijn adjunct was het toegestaan om bijeenkomsten van de ministeriële commissies van het kabinet bij te wonen en deel te nemen aan de discussie. Dit unieke kenmerk, dat geen enkele andere Britse

ambtenaar ten deel kwam, kwam voort uit het collectieve opdrachtgeverschap van de CPRS: het kabinet als geheel. De in het begin frequent georganiseerde strategie-bijeenkomsten met het kabinet, namen echter snel af in aantal over de jaren. Daarbij heeft overheidsbeleid in departementale systemen de neiging uit elkaar getrokken te worden in verschillende richtingen, wat leidt tot ontoereikende coördinatie.

“The working relationship with the Cabinet secretariat is important, since it helps the CPRS to know when and how issues are coming up for discussion among Ministers, and to time and shape its interventions accordingly” (Plowden 1981: 69).

Hoewel ministeries hun eigen departementale belangen voorop bleven stellen, probeerde de CPRS dit actief tegen te gaan door *collective briefs* voor de regering op te stellen, zodat onderwerpen ook vanuit een ander perspectief werden belicht in de discussies.

De CPRS produceerde verder artikelen en periodiek opzichzelfstaande rapporten over grote onderwerpen. Gemiddeld produceerde de CPRS ongeveer een half dozijn rapporten per jaar. Overeenkomstig zijn formele opdracht, produceerde het CPRS een aantal rapporten met een echt langetermijnperspectief, en verschillende met een tijdshorizon van 10 tot 15 jaar. Maar in de praktijk verschilde het perspectief van de CPRS niet zo heel veel van het perspectief van de rest van de overheid. Niet alle rapporten en producten van de CPRS werden gepubliceerd. Soms was het bestaan van een rapport zelfs geheim. Meestal werd de beslissing om iets wel of niet te publiceren pas relatief laat in het proces genomen. De beslissing hing af van de gevoeligheid van een onderwerp en de inhoud van het rapport en zijn conclusies (interview Blackstone en Plowden).

De CPRS consulteerde buiten de sfeer van de overheid experts op vele terreinen. Deze contacten waren voornamelijk gemotiveerd om informatie en expertise te verzamelen voor het werk van de CPRS. De CPRS was geen aanwezige partij in het publieke debat en trad zelden op in het publieke domein. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de ministers als de cliënten, via de weg van de ministeriële commissies, het werkprogramma van de CPRS zouden bepalen. In de praktijk was het voor de ministers mogelijk spontane verzoeken in te dienen. In het algemeen werd het programma echter in grote lijnen bepaald door de CPRS zelf (interview Blackstone en Plowden). Er waren geen formele of heldere principes voor de totstandkoming van dit werkprogramma. De keuzes werden veelal gemaakt op basis van twee criteria. Ten eerste, draagt het project bij aan de besluitvorming van de regering? Dit

betekende dat de CPRS juist de door de regering ‘vergeten’ of ‘nieuwe’ problemen waarvan de regering zich nog niet bewust was aan de orde moest stellen. Ten tweede, moest een project bijdragen aan de effectiviteit, aanzien en misschien zelfs wel aan de overlevingskansen van de CPRS.

### *Crisis, overleving en ondergang*

De oliecrisis in 1973 veranderde de context waarin de CPRS functioneerde. Het politieke klimaat verschoof van optimisme naar pessimisme. Waar de oorspronkelijke oriëntatie van de Heath-regering mede gericht was op de lange termijn, veranderde dit snel in overleven van dag tot dag. Dit had natuurlijk zijn invloed op de vraag naar advies over de samenhang van beleid in relatie tot de langetermijndoelen, de reden waarvoor de CPRS was opgericht. Toch stond het voortbestaan van de CPRS na de verkiezingen in 1974 niet ter discussie. De nieuwe Labour-premier Harold Wilson stond positief tegenover het instituut CPRS. Opmerkelijk, omdat de CPRS een initiatief was van een conservatieve premier. Wel was er overleg tussen het hoofd van de nieuwe Policy Unit, gevestigd in no. 10 Downing Street, en Lord Rothschild om de relatie en de taakverdeling tussen beide organisaties te stroomlijnen.

Een tweede crisis voor de CPRS ontspruit uit zijn rapport *Review of Overseas Representation* (ROR) (interview Blackstone en Plowden). Vanaf het begin werd dit project met veel argwaan bekeken vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ministerie was bang dat de onafhankelijke positie van de diplomatieke dienst ter discussie gesteld zou worden. Het deel van het rapport dat hieraan refereerde werd gelekt naar *The Guardian*, en dit resulteerde in woedende reacties van verschillende betrokkenen. Toen het uiteindelijke rapport verscheen in juni 1977, werden de belangrijkste aanbevelingen niet overgenomen door de toenmalige regering onder leiding van premier Callaghan (Hennessy et al. 1985).

In 1979, toen de conservatieve premier Margaret Thatcher het overnam van Callaghan, was het dus nog opmerkelijker dat de CPRS deze wisseling van premiers overleefde. Met de problemen rond het ROR-rapport nog vers in het geheugen, was de algemene verwachting dat de CPRS ten onder zou gaan. Maar hoewel Thatcher de CPRS liet bestaan, voerde ze wel forse veranderingen en financiële taakstellingen door. Ondanks dit negatieve klimaat slaagde de CPRS er in zich het Thatcherism meester te maken en in de zomer van 1979 was het instituut volop bezig met plannen van en voor Thatcher (Hennessy et al. 1985: 72).

Na haar herverkiezing in 1983, demonstreerde Thatcher hoe makkelijk het is voor een Britse premier om een gevestigd instituut op te heffen. Een week na de verkiezingen werd het volgende persbericht uitgegeven:



“The Prime Minister has reviewed the arrangements for support to Ministers on policy analysis, and advice and in particular the role of the Central Policy Review Staff (CPRS). (...) In the light of these developments, and of the development of the role of special advisers as a source of general advice to Ministers, the Prime Minister has decided, after consultation with her Cabinet colleagues, that the purposes for which the CPRS was set up are now being met satisfactorily in other ways and it should therefore be disbanded at the end of July” (Blackstone and Plowden 1988: 179).

Geen van de nieuwe alternatieve organisaties, de departementale beleidsafdelingen, de Prime Minister’s Policy Unit of het secretariaat van het kabinet, was zo ingericht dat ze de functies van de CPRS adequaat kon overnemen. De bijzondere kenmerken van de CPRS, het bovensectorale perspectief in plaats van een departementaal perspectief, de gerichtheid op de lange termijn en de pragmatische en *evidence-based* werkwijze in plaats van een politieke, waren hierdoor niet langer aanwezig in het Britse systeem van advisering.

### *Opvolgers van de CPRS*

In 1974, in een periode dat de CPRS nog springlevend was, stelde premier Harold Wilson een Policy Unit in. Deze unit, gevestigd in Downing Street 10, werd opgericht om dagelijks advies aan de premier te geven. Hij ging van start met een staf van ongeveer zeven medewerkers onder leiding van Lord Donoghue. In 1976 nam de nieuwe Labour-premier, James Callaghan, de unit over van zijn voorganger, inclusief staf. Tot verbazing van sommigen liet ook Margaret Thatcher de Policy Unit intact, toen ze de verkiezingen van 1979 won en de Conservatives het overnamen van Labour. Maar Thatcher verving de aanwezige staf door eigen mensen, en voerde een reorganisatie door, resulterend in een kleinere unit. Hoewel Thatcher, zoals we net hebben gezien, geen medelijden toonde bij de opheffing van de CPRS, hield ze de functie van beleidsadvisering in stand. Na de eerdere verkleining, breidde ze in 1983 de Policy Unit uit, gelijk met de opheffing van de CPRS.

Sinds de oprichting van de CPRS was ook het bredere landschap van advisering veranderd. Hoewel het Verenigd Koninkrijk een lange traditie, teruggaand tot de Fabian Society (1884), van relatief georganiseerde groepen kent die specifieke beleidsveranderingen of een meer algemene verandering in het heersende intellectuele klimaat teweeg willen brengen is er sinds de jaren zeventig een groei waarneembaar van een nieuwe golf van organisaties. In de jaren zeventig worden een aantal New Right Groups opgericht, organisaties met als doel ondersteuning van het vrijemarktideaal.

Al eerder waren denktanks met een *advocacy*-karakter ingesteld, zoals het Institute of Economic Affairs (IEA) (1955), maar in deze periode was er sprake van een opvallende toename, onder andere in de vorm van het Centre for Policy Studies (CPS) en het Adam Smith Institute (ASI). In de late jaren tachtig en negentig zien we een tegenbeweging van meer links georiënteerde denktanks, zoals het Institute for Public Policy Research (IPPR), het Institute of Employment Rights (IER), de Social Market Foundation (SMF) en DEMOS. DEMOS wordt wel getypeerd als de eerste postmoderne denktank, omdat deze organisatie probeerde steun te verwerven van het gehele politieke spectrum in plaats van zich te richten op één politieke partij (Denham en Garnett in Stone, Denham en Garnett 1998). DEMOS slaagde erin een uitstekend mediaprofiel te ontwikkelen en werd in *The Economist* van 25 oktober 1997 beschreven als “the most influential *think tank* in Britain” (Day in McGann en Weaver 2002: 114).

Deze ontwikkelingen in het Britse landschap van advisering voor de overheid waren van invloed op de context waarin eerst de CPRS en vooral zijn opvolgers moesten functioneren. Veel meer dan in continentaal Europa ontstaat in het Verenigd Koninkrijk een gevarieerd landschap waarin private gefinancierde organisaties naast publieke bestaan. Nieuwe initiatieven vanuit de regering kregen een plek binnen dit zich ontwikkelende landschap.

In 1998 bijvoorbeeld werd, onder de nieuwe Labour-regering, als onderdeel van veranderingen die voortkwamen uit een evaluatie van de effectiviteit van het centrum van de overheid, de Performance and Innovation Unit (PIU) opgericht. De doelstelling van deze instellingen was “to improve the capacity of Government to address strategic, cross-cutting issues and to promote innovation in the development and delivery of policy and in the delivery of the government’s objectives” (website Cabinet Office 09-01-2000). In de zomer van 2001 kreeg de PIU gezelschap van de Prime Minister’s Forward Strategy Unit. Onder de indruk van het goede werk van de PIU wilde Blair een tweede unit om zo meer capaciteit te verkrijgen voor meer privéwerk. In het algemeen werkte deze unit meer bilateraal met departementen in plaats van aan sector overstijgende onderwerpen. De unit rapporteerde direct aan de premier en ministers.

### *Prime Minister’s Strategy Unit (SU)*

De Prime Minister’s Strategy Unit is ingesteld in 2002, voortkomend uit een samsmelting van de Performance Innovation Unit en de Prime Minister’s Forward Studies Unit. De SU kreeg als taken om het vermogen van de regering om langetermijn- en multi-sectorale strategische onderwerpen aan te pakken, innovatie in beleidsontwikkeling te bevorderen en het vervullen van de doelstellingen van de

regering te ondersteunen. De SU past hiermee dus in de traditie van de Central Policy Review Staff. Een groot verschil met de CPRS is echter zijn relatie met de premier en het kabinet als collectief. Waar de CPRS, in ieder geval formeel, tot taak had het gehele kabinet te dienen (overeenkomend met de uitgesproken ambities in *The Reorganisation of Government*), rapporteert de Strategy Unit aan de premier en werkt hij nauw samen met de beleidsafdeling (Policy Directorate) van No. 10. De Strategy Unit heet niet voor niets de Prime Minister's Strategy Unit. Het is de premier die de uiteindelijke beslissingen neemt over het werkprogramma van de SU. Hij bepaalt welke onderwerpen worden opgenomen, en hij moet gezien worden als de ultieme klant, terwijl departementen als belanghebbende betrokken moeten worden in het proces om de doelen van de premier te bereiken (interview Aldridge).

De premier heeft, naast de SU, ook een afdeling van ongeveer acht of negen beleidsadviseurs in no. 10 Downing Street. Dit zijn de meest nabije adviseurs van de premier, voornamelijk voor binnenlands beleid. Deze staf heeft niet de status van ambtenaar, maar het betreft hier politieke benoemingen. Daar waar het onderwerpen betreft op binnenlands terrein, werkt de SU nauw samen met deze afdeling. De *Policy Directorate* is dan verantwoordelijk voor het dagelijkse werk, terwijl de SU zich meer richt op het belangrijke dan op het urgente. Advies gericht op de korte termijn zal dus meestal komen van de *Policy Directorate*. Daarnaast kijkt de *Policy Directorate* in de richting van de SU waar het gaat om *the heavy lifting* ten aanzien van het meer analytische werk: uitzoeken wat werkt, wat zijn internationaal de *best practices*, het ontwerpen van hervormingen, strategische besluitvorming, en bevorderen van de samenwerking met ministeries (interview Aldridge).

De Strategy Unit heeft de volgende taken:

- “To carry out strategy reviews and provide policy advice in accordance with the Prime Minister’s policy priorities.
- To support departments in developing effective strategies and policies – including helping them to build their strategic capability.
- To identify and effectively disseminate thinking on emerging issues and challenges e.g. through occasional strategic audits” (brochure Strategy Unit).

Het merendeel van de capaciteit van de SU, 90 tot 95 procent, wordt gestoken in de eerste taak, maar een succesvolle vervulling van die taak versterkt de uitvoering van de taken twee en drie. Deze taken leiden tot een palet aan producten. Het grootste deel van het werk betreft projecten die resulteren in rapporten of evaluaties. De SU produceert daarnaast ook vertrouwelijke analyses en advies voor de premier, en werk dat, in samenwerking met ministeries, kan leiden tot een White Paper, Green Paper of ander beleidsdocument. De producten variëren dus van praktische en direct toepasbare oplos-

singen tot goede ideeën. Het werk beslaat daarbij een breed terrein van onderwerpen. In principe werkt de SU aan alle onderwerpen op binnenlands beleid. Op dit moment is de SU georganiseerd rond vijf thema's: *home affairs*, *public service reform*, *social justice & communities*, *opportunity and welfare reform*, en *economy* en *infrastructure*. Een bijzondere activiteit van de SU is de occasional Strategic Audit.<sup>6</sup> Doel van deze audit is een overzicht krijgen van de algemene prestaties van het Verenigd Koninkrijk en hierbij vooral te evalueren hoe het staat met de realisatie van de langetermijndoelstellingen van de regering. Naast deze evaluatieve functie wordt het ook gezien als een instrument om toekomstige uitdagingen en mogelijkheden te identificeren, evenals potentiële gaten in huidige strategieën en beleid.

Achter de naam Strategy Unit gaat een visie schuil over wat strategie is, en hoe een overheid strategische capaciteiten nodig heeft. Volgens de SU zijn er, in het simpelste geval, vijf belangrijke elementen in elk strategisch product: probleemdefinitie, verheldering van visie, doelen en doelstellingen en *trade-offs* tussen deze twee; verheldering van de rationale voor overheidsingrijpen (als dat er tenminste is); identificatie en selectie van geprefereerde beleidsopties; planning en uitvoering van implementatie. Naast het versterken van de strategie van de regering heeft de SU ook de taak om departementen te helpen hun strategische capaciteiten uit te bouwen op verschillende manieren. Door samen te werken: projectteams worden samengesteld uit de staf van de SU en medewerkers van departementen, omdat het zelf ontwikkelen van strategie de beste manier is om het te leren (interview Aldridge). Daarnaast daagt de SU de departementen uit door ze te confronteren met strategisch advies. Hij ondersteunt de departementen door detachering van staf, zowel van de SU naar departementen als andersom, en door het delen van kennis en *best practices*.

De SU werkt met projectteams, meestal samengesteld uit twee tot zes mensen. De duur van een project hangt af van onderwerp en context, maar in principe focust de SU op het belangrijke boven het urgente. De directe prioriteiten van dag tot dag zijn de verantwoordelijkheid van de Policy Unit. De SU is een zeer flexibele organisatie, met een kern van 50 medewerkers, groot in vergelijking met de WRR en het Zweedse IFFS, maar kleiner dan de Franse CAS. Deze kern wordt aangevuld met extra staf, meestal gedetacheerd vanuit departementen en daarmee geen beslag leggend op de budgetten van de SU. De staf wisselt erg veel, zeker tussen de SU en de departementen. Hoewel de premier de uiteindelijke beslissingen neemt over het werkprogramma, komt dit programma tot stand op basis van een veelheid van input uit verschillende bronnen. Onderwerpen kunnen komen van de premier zelf of van zijn Policy Unit. Voorts kunnen ideeën komen van departementen of van mensen buiten de directe overheidssfeer. Tot slot kunnen ze ook ontstaan binnen de SU of voortkomen uit een

van de Strategic Audits. Onderwerpen waar de SU nu aan werkt zijn: criminaliteit, asociaal gedrag, immigratie, de gezondheidszorg, en de kwaliteit van scholen. De SU heeft de laatste jaren gewerkt aan het ontwerpen van een systematische benadering voor hervormingen van publiek gefinancierde diensten zoals scholen en de gezondheidszorg. Het werk van de SU is dus niet beperkt tot agendasetting en beleidsontwikkeling, maar richt zich ook op beleidsimplementatie. De SU is volgens zijn directeur niet alleen een denktank die komt met goede ideeën, maar een organisatie die werkt ‘at the interface of policy’. De nauwe samenwerking met de departementen is cruciaal voor dit werk (interview Aldridge). In deze samenwerking is de SU in staat om de medewerking van departementen af te dwingen, gebaseerd op de steun van de premier.

Het meeste werk van de SU wordt in een of andere vorm openbaar gemaakt, hetzij als rapport of op de website van de SU. Maar publicatie is geen automatisch gegeven. De uiteindelijke beslissing om iets openbaar te maken ligt bij de premier, en zijn belangen zijn dus leidend bij deze overweging. De status van publicaties kan verschillen. Soms moet een publicatie gezien worden als een statement van de regering, in andere gevallen niet. Hoewel de regering dan heeft ingestemd met de publicatie, hoeft zij niet automatisch de inhoud te accepteren en ondersteunen. In de meeste gevallen zal het werk van de SU uiteindelijk openbaar worden, maar de timing kan erg verschillend zijn.

De SU kent geen praktijk of ambitie van optreden in het publieke debat of het publieke domein. Dit betekent niet dat de SU geen contacten onderhoudt met externe experts of belanghebbenden. De SU heeft bijvoorbeeld een seminarprogramma, waarbinnen verschillende gasten worden uitgenodigd om te spreken over een actueel onderwerp. Naast de contacten met de premier en de departementen onderhoudt de SU contact met andere spelers in het landschap van denktanks en adviesorganen, zowel in de publieke als in de private sector. Er is geen formeel netwerk, maar een belangrijke taak van de directeur is het onderhouden van contacten met de belangrijke actoren, zowel de publieke als de private.

De SU legt nadruk op het belang van ‘analytical rigour’ en een ‘evidence-based’ benadering in zijn werk (interview Aldridge). In de praktijk betekent dit dat onderwerpen worden benaderd vanuit ‘first principles’, en dat de SU alleen medewerkers in dienst neemt die beschikken over uitstekende analytische vaardigheden. De kwaliteit van de staf is de voornaamste garantie voor de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van de SU. Alle medewerkers van de SU worden geacht te beschikken over uitstekende analytische vaardigheden, ongeacht achtergrond of functieniveau. Kandidaten worden getest om de kwaliteit van hun vaardigheden vast te stellen, voordat ze worden uitgenodigd voor een gesprek. Ten tweede, de SU kijkt naar

strategisch denkvermogen, probleemoplossend vermogen en de vaardigheden om problemen op een logisch gestructureerde wijze aan te pakken. Nadat medewerkers in dienst gekomen zijn, biedt de SU cursussen aan, bijvoorbeeld voor gestructureerd denken. Deze cursussen worden aangeboden door een externe organisatie, maar zijn speciaal ontworpen voor de SU. De cursussen hebben tot doel te verzekeren dat alle medewerkers kunnen werken volgens de werkwijze van de SU. Omdat de SU werkt in projectteams, is het ook belangrijk dat medewerkers in staat zijn samen te werken, en in staat zijn contacten te onderhouden met externe experts en belanghebbenden.

De staf van de SU bestaat uit een mix (ongeveer 50-50) van ambtenaren in vaste dienst en flexibele staf. De permanente ambtenaren worden gedetacheerd bij de SU vanuit departementen, zij komen niet in vaste dienst bij de SU. Andere staf is ook gedetacheerd, of werkt op basis van tijdelijke contracten, gemiddeld voor een periode van twee jaar. Ze komen van verschillende organisaties, zoals universiteiten, denktanks, private organisaties zoals consultancyorganisaties, en ook vanuit het buitenland. De staf die komt van departementen kan na het verblijf bij de SU weer terugkeren naar dat departement. Wanneer ze komen van andere organisaties, kunnen ze in sommige gevallen terugkeren, of ze moeten een andere baan vinden. De SU is zeer flexibel en werkt niet met garanties van vaste contracten. Maar zoals de directeur aangeeft, in het algemeen is een periode van een aantal jaren bij de SU niet slecht voor de carrière van oud-medewerkers. Ze zijn gewild zowel binnen als buiten de overheid (interview Aldridge). Omdat het verloop bij de SU erg groot is, zijn er nu honderden mensen binnen en buiten Whitehall die eens voor de SU hebben gewerkt. Dit is een van de manieren waarop de SU de strategische capaciteiten van de overheid versterkt.

Waar het voor de meeste van de instituten die in dit deel worden besproken moeilijk is om iets te zeggen over effect of doorwerking, kan de SU verwijzen naar tastbare successen. Door de nauwe samenwerking met de departementen heeft de SU meer directe invloed op de vertaling en implementatie van het eigen advies. De SU heeft op die manier specifieke beleidsveranderingen weten te beïnvloeden. Daarnaast heeft ze succes gehad bij het *reframen* van problemen, het onder de aandacht brengen van bepaalde onderwerpen, en in het onder de aandacht brengen van strategie en strategisch management.

### *Tot slot*

Bovenstaande beschrijving laat zien dat de CPRS en de WRR in hun beginjaren grote overeenkomsten toonden. Beide instituten komen voort uit een rapport over de reorganisatie van de werkwijze van de centrale overheid. Uit een grotendeels over-

eenkomende analyse kreeg ook de CPRS de opdracht om kabinetsbreed te werken, gericht op de lange termijn en vanuit een multidisciplinair opgezette organisatie. In de beginjaren onderhielden beide organisaties ook contact, en bezochten enkele malen elkaars instituut<sup>7</sup> in het kader van werkbezoeken. Ook op het werk van de CPRS zijn de functies denken, onderzoeken en communiceren toepasbaar, al zijn er verschillen in de invulling van deze functies. Bij de functie denken staan voor de CPRS de kabinetsbrede en multidisciplinaire aanpak voorop. Zo nam de CPRS initiatief om het gehele kabinet te informeren, daar waar individuele ministers een te enge benadering van een onderwerp voorstonden. Bij de functie onderzoeken valt op dat de CPRS minder nauwe banden onderhield met de wetenschap. Een wetenschappelijke werkwijze werd met name gegarandeerd door het in dienst nemen van academici. Het meest opvallend is de andere invulling van de derde functie: communiceren. Communiceren betekende voor de CPRS vooral contact onderhouden met het kabinet en de departementen. Zo organiseerde de CPRS speciale bijeenkomsten met het kabinet, om de strategie en plannen van de regering te bespreken.<sup>8</sup> Daarnaast onderhield de CPRS wel contacten met externe experts en betrokkenen, maar met name in het kader van specifieke projecten met het doel informatie te vergaren.

In de historische ontwikkeling is de abrupte opheffing van de CPRS opvallend, met name het gemak waarmee een Britse premier dit kan doen. Maar we hebben ook kunnen zien dat de behoefte aan de functies niet verdwenen was. De periode-Thatcher markeert wel een duidelijke verschuiving in de invulling van deze functies. Centraal staat niet langer het perspectief van de gehele regering, maar voornamelijk (of in die periode misschien zelfs wel uitsluitend) het perspectief van de premier. Een sterke premier als Thatcher had geen behoefte aan ideeën, maar aan een vertaling en onderbouwing van haar eigen ideeën in concrete beleidsplannen.

Hoewel de huidige Strategy Unit weer iets meer teruggeschoven is in de richting van de CPRS, ligt de focus nog steeds sterk op de wensen van de premier. Bij de invulling van de functies staan een langetermijnperspectief en multisectorale aanpak weer meer centraal, maar wel benaderd vanuit de belangen en wensen van de premier. Opvallend hierbij is de coördinerende en sturende taak van de SU richting de departementen. De functie communicatie wordt nog steeds primair ingevuld binnen de overheidssfeer. Maar de SU onderhoudt nadrukkelijk ook contacten met het over de afgelopen 35 jaar sterk uitgebreide Britse landschap van advisering, niet alleen met publieke, maar ook met private organisaties.





# 3

## Zweden: *Van Secretariat for Futures Studies naar Institute for Futures Studies*

---

### *Het Zweedse landschap*

Sinds 1917 heeft de monarchie van Zweden zich ontwikkeld tot een moderne constitutionele monarchie, gebonden aan de parlementaire spelregels. De organisatie van de Zweedse overheid is historisch gegroeid vanuit de huishouding van de koning, de Kanselarij. In de negentiende eeuw ontwikkelde delen van de Kanselarij zich tot de huidige departementen.

Besluitvormingsmacht ligt bij het collectief van de regering, niet bij individuele ministers. Ministers staan aan het hoofd van kleine departementen en beschikken over een kleine staf, maar daarnaast beschikt Zweden over een systeem van grote agentschappen. Beleidsontwikkeling wordt voor een groot deel gedaan door speciale ad-hoccommissies. Wanneer een bepaalde beleidsverandering wordt overwogen, wordt hiervoor een speciale commissie in het leven geroepen, vaak op verzoek van het parlement (interview Tarschys). De samenstelling van die commissie verschilt per onderwerp. De commissie kan een meer technisch karakter hebben, samengesteld uit experts, of meer politiek, samengesteld uit parlementariërs van verschillende partijen. De meeste commissies kennen een gevarieerde samenstelling, bestaand uit politici, ambtenaren van departementen of agentschappen, onafhankelijke experts, en vertegenwoordigers van belangengroepen of de lokale overheden. Deze commissies produceren rapporten, beleidsdocumenten of *white papers*, de vorm hangt opnieuw af van het onderwerp. Meestal wordt een commissie ondersteund door een secretariaat bestaande uit ambtenaren van een ministerie. De rapporten of *white papers* worden naar de agentschappen en belanghebbenden gestuurd voor commentaar binnen een bepaalde periode. Dit systeem van commissies dateert van het begin van de negentiende eeuw.

Naast de commissies hebben ook sommige agentschappen onderzoekstaken. Het gaat dan niet om zuiver academisch onderzoek, maar toegepaste studies op bepaalde deelterreinen. In aanvulling op deze commissies en agentschappen kent het Zweedse landschap ook enkele denktanks, sommige gefinancierd door de overheid, andere door andere partijen zoals de vakbonden. De meeste denktanks richten zich op specifieke (deel) terreinen, zoals buitenlands of economisch beleid.<sup>9</sup> Maar ook in Zweden bestond er begin jaren zeventig behoefte aan een breed geïntereerde, op de toekomst gerichte ondersteuning van het overheidsbeleid.

### *To Choose a Future*

Op 30 juni 1971 stelde premier Olof Palme een werkgroep in, onder voorzitterschap van Alva Myrdal, met de opdracht te rapporteren over vragen rond toekomstonderzoek in Zweden. Het uiteindelijke rapport van de werkgroep, *To Choose a Future*, werd gepresenteerd op 25 augustus 1972. Het rapport bevatte verschillende papers van de leden van de werkgroep. De werkgroep wilde hiermee bijdragen aan het nationale en internationale debat over toekomstproblemen en toekomstonderzoek. In het internationale debat, dat al enkele jaren gaande was, werd het belang van bewuste pogingen om de toekomst te analyseren en 'creëren' benadrukt. De belangrijkste doelstelling van de werkgroep was: "to create in Sweden a framework for a continuous dialogue between the general public and their political representatives, the scientific work and interest groups of all kinds" (*To Choose a Future*: 9). De Zweedse overheid wilde een onderzoek naar zijn eigen rol in toekomstonderzoek, uit vrees voor dominantie van militaire en commerciële belangen. De werkgroep onderschrijft dat: "critical awareness is needed, as these studies may be based on scales of value that are not democratically acceptable" (ibid.: 10). Het rapport wil dus "colonizing of the future" door ondemocratische partijen voorkomen. Daarom wordt publieke participatie op het terrein van toekomstonderzoek als noodzakelijk gezien.

De werkgroep probeerde een gezamenlijk referentiekader te formuleren voor overleg binnen het terrein van toekomstonderzoek, en kwam met een overzicht van lopende toekomstonderzoeken en verkende de noodzaak voor toekomstonderzoek in het kader van planningdoeleinden (ibid.: 12, 13). Het rapport had niet tot doel te komen met afgeronde voorstellen voor organisatorische oplossingen van definitief vastgestelde onderzoeksprioriteiten. In de beperkte tijd beschikbaar achtte de werkgroep zulke prestaties niet haalbaar. Daarom werd geconcludeerd dat een brede discussie na deze eerste onderzoekende fase zou moeten volgen (ibid.: 12).

### *Secretariat for Future Studies*

Om deze brede discussie te leiden werd begin 1973 het Secretariat of Future Studies opgericht. Het Secretariat werd geplaatst in de Prime Minister's Office. Het Secretariat was opgericht "to conduct studies that may serve directly as planning inputs and as a basis for long-term planning" (Wittrock 1981: 128). Deze onderzoeken zouden zich moeten richten op onderwerpen die niet netjes vallen binnen goed gedefiniëerde ministeriële grenzen. In juni 1974 werd een parlementaire commissie ingesteld, samengesteld uit leden van alle in het parlement vertegenwoordigde partijen. Deze commissie zou een directe relatie moeten onderhouden tussen het Secretariat en het parlement.

Het Secretariat werkte met projectgroepen, samengesteld uit academici en bestuurlijke professionals. De projectgroepen bestaan meestal uit vier tot zes voltijds medewerkers, aangevuld met een groep van meer dan 20 medewerkers die assisteren op parttimebasis en als experts bijdragen aan de rapporten. In de beginjaren (1974/1975) werkte het instituut met vier groepen: energie en samenleving, hulpbronnen en ruwe materialen, Zweden in de wereldsamenleving, werkend leven in de toekomst. Officieel werkten deze groepen onafhankelijk van de overheid. Maar alle groepen hadden een ministeriële schaduwcommissie, geleid door een staatssecretaris. De schaduwgroep volgde en becommentarieerde het werk van de projectgroep. De projectgroep hoefde echter geen formele toestemming te vragen voor publicatie. In 1981 had het Secretariat 60 rapporten gepubliceerd en ongeveer zes monografieën. Sommige van deze publicaties verschenen ook in het Engels (Wittrock 1981).

Naast het Secretariat werd ook een Committee for Future Oriented Research ingesteld. Dit Committee kreeg de opdracht onderzoek te doen ter ondersteuning van het werk van het Secretariat. Het Committee bestond uit een kleine kern van vijf leden, met daaromheen ongeveer acht medewerkers van andere adviserende organisaties. De leden kwamen van verschillende disciplinaire achtergronden. De staf van het Committee was klein, en veel medewerkers hadden parttimeaanstellingen. Het hele Committee kwam ongeveer vijf tot zes maal per jaar samen. Het Committee voerde het meeste onderzoek niet zelf uit, maar vervulde een makelaarsfunctie en besteedde het grootste deel van het onderzoek uit. Vanaf 1977 werd het Committee onderdeel van de Swedish Council for planning en Co-ordination of Research.

Twee jaar na de oprichting werd het Secretariat verplaatst naar het ministerie van Onderwijs. Glimell en Laestadius (1987: 643) stellen dat terugkijkend dit kan worden gekwalificeerd als de eerste stap weg vanuit het centrum naar de periferie van langetermijnbeleidsplanning. De verhuizing had niet direct invloed op het eigenlijke da-

gelijkse werk van het Secretariat. Maar de verhuizing beperkte wel de mogelijkheden voor het Secretariat om te functioneren als effectieve bemiddelaar, om de basis voor multisectoraal en langetermijnplanning door de overheid te verbeteren (Wittrock 1981). Een tweede verplaatsing volgde in 1980. Het Secretariat werd omgevormd tot een ondergeschikte afdeling van het Zweedse secretariaat voor planning en coördinatie van onderzoek (Forskningsradsnämnden (FRN)) (Glimell en Laestadius 1987: 643). Verdere garantie voor de autonome positie van het Secretariat werd als motivatie voor deze tweede verplaatsing gegeven (Wittrock 1981: 129). Opnieuw resulteerde de verhuizing niet in serieuze veranderingen in het werk van de organisatie of de intern toegepaste procedures. Maar de verplaatsing maakte de relatie met het politieke planningsproces en beleidsontwikkeling steeds zwakker.

De relocatie binnen het FRN bracht binnen het Secretariat een proces van zelfreflectie opgang over de eigen positie. De uitkomsten van deze zelfevaluatie resulteerden, mede na consultatie met andere organisaties, in een plan met twee nieuwe karakteristieken:

- “the intention to approach the local or community level;
- a deepened interest in historical perspectives and in issues concerned with changing value assumptions” (Glimell and Laestadius 1987: 643).

Op verzoek van de overheid stelde het FRN twee jaar later een internationaal panel van drie experts samen om het Secretariaat te evalueren. Dit panel had de taak om de activiteiten van het Secretariaat als geheel te evalueren, inclusief de methodologische en institutionele ontwikkeling. Het panel had echter niet de mogelijkheid een intensieve empirische evaluatie uit te voeren en kwam daarom met een voorstel om een analytisch referentiekader of model voor maatschappelijk relevante kennis te ontwikkelen. De activiteiten van het Secretariat zouden gemeten worden volgens dit model. Het resulteerde in de aanbeveling dat het Secretariaat niet zou moeten voortgaan op de ingeslagen weg, en in die zin geen nieuw mandaat zou moeten krijgen. Het Secretariaat zou voor nog slechts twee jaar fondsen moeten krijgen, met de opdracht een internationaal erkend centrum voor excellentie in het veld van “service- en community-oriented studies” te worden. Als het hierin niet zou slagen binnen de gestelde termijn, zou het Secretariat moeten worden opgeheven (Glimell en Laestadius 1987).

Dit was een verrassende aanbeveling, omdat de nieuwe opdracht niet aansloot op het werk van het Secretariat tot dan toe. Het rapport van het panel zegt wel iets over de afgenomen status van het toekomstonderzoek in die periode in Zweden. Op basis van de uitkomst van deze evaluatie besloot de Zweedse overheid een parlementaire

commissie in te stellen die zich moest buigen over toekomstonderzoek. De commissie ging van start in het voorjaar van 1985 en presenteerde haar rapport in de herfst van 1986. De aanbevelingen waren: herken toekomstonderzoek, vergroot de fondsen, stimuleer meer contract-georiënteerde projecten, garandeer een nieuw instituut een grotere mate van onafhankelijkheid, en stimuleer een nieuw instituut een sterke internationale oriëntatie te ontwikkelen. Dit voorstel omvatte dus een voortzetting van de oorspronkelijke ambitie, de holistische missie van het Secretariat geformuleerd in de jaren zeventig. Maar met het advies beter zorg te dragen voor financiering, methodologie en een nieuwe vorm van onafhankelijkheid.

De parlementaire commissie stelde voor dat het nieuwe instituut een groot project over de mogelijkheden voor structurele veranderingen in het Zweedse model zou opstarten en uitdagingen, kansen en bedreigingen zou identificeren. Het zou ook input moeten leveren voor een publieke discussie over beschikbare en noodzakelijke keuzes. Daarnaast had de parlementaire commissie een internationale ervaring van toekomstonderzoek geconstateerd, hoewel onder een ander label dan in de jaren zeventig. Het perspectief was verschoven van het voorspellen van de toekomst naar analytische toekomst verkennende activiteiten, en van meer kwantitatief naar kwalitatief. De commissie erkende dat het voormalige Secretariat leed onder een onduidelijke identiteit. Als organisatie was het moeilijk te plaatsen binnen de internationale literatuur over denktanks, aangezien het niet een geheel adviserend instituut was, noch een planninginstituut, noch een wetenschappelijk onderzoeksinstituut. Voor het nieuwe instituut stelde de commissie een onafhankelijker status voor, een ongebruikelijke constructie in het Zweedse landschap. Volgens de commissie is institutionele kracht nodig voor “intellectual heresies”. Deze onafhankelijkheid wordt ook versterkt door een collectieve en uitgebreide kennis binnen het instituut over relevante methodologische problemen.

Het Zweedse parlement en de regering namen de aanbevelingen van de parlementaire commissie over. Het voorstel van de regering om een nieuw en onafhankelijk Institute for Futures Studies in te stellen werd in juni 1987 door het parlement aangenomen. In september 1987 was financiering georganiseerd, en werd de raad van bestuur geïnstalleerd.

### *Institute for Futures Studies (IFFS)*

Het nieuwe instituut heeft een raad van bestuur samengesteld en benoemd door de overheid, maar via een procedure van publieke nominatie. De raad bestaat uit negen leden die niet direct regering of parlement vertegenwoordigen, maar meer

indirect de verschillende sectoren van de samenleving representeren. De huidige raad, bijvoorbeeld, bestaat uit een ambassadeur, enkele universiteitshoogleraren, een parlementslid, een auteur en journalist, een vertegenwoordiger van de federatie van vakbonden, en twee vertegenwoordigers van grote bedrijven.

De formele taak van het instituut is “to pursue futures studies, long-range analyses, and thereby connected activities, under its own auspices or in cooperation with others, with the objective of stimulating an open and broad discussion of future threats to social development as well as the opportunities therein” (website IFFS: november 2006). De publicaties van het instituut zijn gericht op een serie van publieken, waaronder het algemene publiek, politici en opiniemakers. Ze worden niet geschreven speciaal voor de overheid en bevatten niet noodzakelijk aanbevelingen voor nieuw of ander beleid.

Het huidige instituut heeft nog steeds een verwijzing naar toekomststudies in zijn naam, en toekomstonderzoek en langetermijnanalyses zijn prominent weergegeven in de formele taakomschrijving. In het eigenlijke onderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd is de toekomst verkennende dimensie echter niet zo prominent. Hoewel het Instituut zeker werkt vanuit een langetermijnperspectief, is de uitwerking van dit perspectief pragmatischer: de toekomst start in het verleden (interviews IFFS). De naam van het huidige instituut is mede gekozen om een zekere continuïteit met de voorganger, Secretariat for Future Studies, te symboliseren. Het IFFS hanteert echter een andere opvatting over de toekomst. Waar het oorspronkelijke instituut de ambitie had, in ieder geval in de beginjaren, om kennis te leveren die het mogelijk maakt de toekomst te sturen, wil het huidige instituut verschillende perspectieven op de toekomst presenteren door “studies of key public institutions with a view to enabling participants in the public debate to identify and evaluate various courses of action” (Framtider 2005: 42). Deze andere aanpak wordt geïllustreerd door de verandering in de naam van het instituut van een enkelvoudige *future*, naar het meervoud *futures*.

Het instituut heeft de juridische status van een stichting. Deze constructie houdt in dat het instituut onafhankelijk kan opereren van de overheid, en alleen verantwoording schuldig is aan de raad van bestuur. De enige directe invloed die de regering heeft is het benoemen van leden van de raad van bestuur, en door middel van (een gedeelte van) de financiering van het instituut. De financiering van het IFFS komt voornamelijk uit het nationale budget, aangevuld met externe fondsen van publieke en private partijen, hoofdzakelijk onderzoeksinstellingen. Het IFFS probeert actief fondsen te verkrijgen van deze partijen om zijn budget te vergroten. Soms neemt het instituut deel aan competities voor onderzoekscontracten. In een dergelijk constructie heeft het IFFS recent een rapport geschreven voor het ministerie van Onderwijs.



De directeur van het IFFS heeft een belangrijke rol, zowel voor interne als externe relaties van het instituut. De directeur wordt aangesteld voor een periode van zes jaar, waarin hij alleen verantwoordelijk is voor het werkprogramma en de staf. In het proces van het opstellen van het programma consulteert hij de raad van bestuur, die het uiteindelijke programma moet vaststellen. De directeur is vervolgens verantwoordelijk voor het aannemen van de staf die dit programma gaat uitvoeren. Het huidige werkprogramma *Society and the Future*, geschreven door directeur Joakim Palme, omvat vijf thema's:

- Citizenship and the transformation of welfare institutions;
- Social exclusion processes and childhood conditions;
- Regions in transition;
- Demographically based futures studies;
- Economic development and intergenerational distribution in an ageing society.

Dit is het programma voor de periode van 2005-2008. Normaal wordt een werkprogramma opgesteld voor een volledige periode van zes jaar. Omdat de vorige directeur opstapte voordat haar periode verstreken was, en de huidige directeur het van haar overnam, duurt de huidige periode korter dan zes jaar.

Het instituut doet onderzoek dat resulteert in verschillende vormen van publicaties, bijvoorbeeld monografieën, bundels of (academische) artikelen. Daarnaast publiceert het Instituut het magazine *Framtider*, gericht op een algemener publiek. De meeste publicaties zijn in het Zweeds, maar sommige rapporten en nummers van *Framtider* zijn (vertaald) in het Engels, meestal afhankelijk van het onderwerp. Naast het schrijven van rapporten probeert het IFFS actief een dialoog te zoeken met buitenstaanders door het organiseren van seminars en conferenties. Het IFFS maakt geen deel uit van formele netwerken, nationaal noch internationaal. Via de staf, en met name door de directeur, heeft het instituut echter wel verschillende nationale en internationale contacten. Omdat de staf en de directeur niet permanent aan het instituut zijn verbonden, hebben ook deze contacten een niet-permanente status. Het IFFS werkt soms samen met andere organisaties, maar opnieuw op een ad-hocbasis. De Engelse nummers van het magazine *Framtider* illustreren de ambitie om verdere samenwerking te zoeken met en een platform te bieden voor externe onderzoekers.

De permanente staf van het instituut bestaat uit ongeveer zes medewerkers, allen in ondersteunende functies. De onderzoeksstaf van het IFFS bestaat uit ongeveer twintig onderzoekers en onderzoeksassistenten, van wie de meeste komen van universiteiten. Sinds 1999 wordt de onderzoeksstaf aan het begin van een periode van

zes jaar aangenomen, op basis van een tijdelijk contract voor maximaal zes jaar. Aan het einde van een periode zijn alle medewerkers zonder contract en moeten terug naar hun oude baan of een nieuwe zoeken. Het instituut stelt zich niet actief verantwoordelijk voor het plaatsen van de staf bij andere organisaties. De onderzoeksstaf kan ook aangesteld worden voor een nieuwe periode bij het instituut, maar dat hangt af van de nieuwe directeur en zijn programma. De staf bestaat uit onderzoekers van verschillende disciplines, onder anderen historici, sociologen, economen, en politieke wetenschappers. Daarnaast heeft het IFFS een groep van demografen in dienst, die werken aan demografische toekomstverkenningen. Hoewel de projecten van het instituut interdisciplinair heten te zijn, worden deze demografische studies niet echt geïntegreerd met de rest van het onderzoeksprogramma (interviews IFFS). Projecten worden uitgevoerd door groepen van verschillende grootte, maar kunnen ook worden uitgevoerd door individuen. Voor sommige projecten wordt onderzoek uitbesteed.

### *Tot slot*

Waar we in het Verenigd Koninkrijk, in de geschiedenis van de CPRS en Strategy Unit, over de afgelopen 35 jaar een verschuiving zagen dichterbij het centrum van de macht en de wereld van beleid, zien we in Zweden een tegenovergestelde beweging. Het huidige Institute for Futures Studies bevindt zich, in vergelijking tot zijn voorganger het Secretariat for Future Studies, meer in nabijheid van de wetenschap dan van beleid. Hierbij moet worden aangetekend dat de ontstaansgeschiedenis van het Secretariat vanaf het begin meer verbintenis toont met ontwikkelingen in de wetenschap. Het ontstaan van het Secretariat is nauw verbonden met de internationale ontwikkeling van wetenschappelijk toekomstonderzoek. Wanneer na de eerste jaren, zoals ook voor de andere in dit deel besproken organisaties geldt, de vervulling van de oorspronkelijke ambities onder druk komt te staan, wordt in Zweden gekozen voor het verplaatsen van het Secretariat weg van de directe nabijheid van de premier. Vanaf het begin stond voor het Secretariat de functie onderzoeken centraal, gevolgd door de functies communiceren en denken. Bij de omvorming naar het Institute for Futures Studies is dit accent alleen maar versterkt. De laatste jaren probeert het IFFS daarbij ook nadrukkelijk prioriteit te geven aan de functie communiceren, door zich te richten tot een meer divers publiek en bewust andere werkvormen als seminars en een populair magazine te hanteren.

Naast wenselijk is deze strategie voor het IFFS ook in toenemende mate noodzakelijk. Ten eerste moet het instituut in een steeds competitieve markt aandacht voor zijn producten en extra fondsen via contractonderzoek verkrijgen. Daarnaast zijn voor het IFFS de wegen van directe beïnvloeding van overheidsbeleid minder toe-

gankelijk, vanwege de toegenomen afstand tot beleid en politiek. Het IFFS probeert daarom ook op indirecte wijze, via het publieke debat, zijn invloed uit te oefenen op de wereld van het beleid.



# 4

## *Frankrijk: van Commissariat du Plan naar Centre d'Analyse Stratégique*

---

### *Het Franse landschap*

Het opnemen van Frankrijk in dit internationaal vergelijkende deel onderstreept nog eens het in hoofdstuk 1 besproken definitieprobleem van de term denktank. Het discours over denktanks is lastig toepasbaar op Frankrijk. Er is geen Frans equivalent voor de Engelse term *think tank* (cf. Fieschi en Gaffney in Stone en Denham 2004; Boucher en Royo 2006). Frankrijk wordt gekenmerkt door een discontinuïteit van het nationale bestuur, met meerdere republieken en wisselingen in partijstructuur, een factor die bepalend is geweest voor het landschap van advies en onderzoek. Frankrijk kent een complexe structuur van beleidsadvisering verbonden met een sterk centraal georganiseerde overheid, een plethora aan commissies, comités en organisaties die zijn betrokken in het beleidsproces (McGann en Weaver 2002). Sinds de absolute politiek van vóór 1789, *L'état c'est moi* (Louis XIV), is de rol van de staat zowel bestuurlijk (voornamelijk in de 18<sup>de</sup> en begin 19<sup>de</sup> eeuw) als economisch en sociaal (20<sup>ste</sup> eeuw) gegroeid. Naast deze sterke centrale staat hebben parlement en andere maatschappelijke actoren een beperkte invloed (Groenewegen 1989). Pas in de laatste decennia is er een beweging de rol van de staat te herzien. De Franse grondwet, de politieke instituties en de politieke cultuur zijn niet bevorderlijk voor het creëren en ontwikkelen van onafhankelijke onderzoeksinstituten (Fieschi en Gaffney in Stone en Denham 2004). De functies die denktanks vervullen in andere landen worden in Frankrijk vervuld door een variëteit aan verschillende organisaties.

Frankrijk kent een president en een premier die in een hiërarchische samenwerking het hoofd van de regering vormen. De president is verantwoordelijk voor de continuïteit van de staat, de premier leidt de dagelijkse activiteiten van de regering (Laumonier in Plowden 1987: 117). Beiden worden ondersteund door een ministerieel *cabinet*. Deze ondersteuning reikt van het ontwerpen van wetgeving tot praktische ondersteuning als het regelen van afspraken en het maken van een dinerreservering (Fieschi en Gaffney in Stone en Denham 2004). Ministeriële *cabinets* zijn ad-hocgroepen van adviseurs en staf voor de ministers, gekozen op basis van hun politieke engagement, maar met dezelfde scholing als een ambtenaar. Zij zijn een aanvulling op, maar ook concurrentie voor, de neutrale bureaucratie. Hoewel ze een formele rol binnen het overheidssysteem hebben verworven, kennen ze geen grondwettelijke basis.

De premier wordt verder ondersteund door het Secretariat Général du Gouvernement (SGG). Waar het *cabinet* de premier ook politiek ondersteunt, richt het *secretariat* zich vooral op bestuurlijke en juridische ondersteuning en staat het niet alleen ten dienste van de premier, maar van de gehele regering. Zowel de cabinets als de top van het ambtelijk systeem worden in Frankrijk bemand door een elite. De *grand corps* beheersen de sleutelposities in de top van het publieke, maar ook het private leven. Toegang tot het corps gaat via strenge selectie, waarna het corps vervolgens door bezit van informatie en kennis in staat zijn (de toegang tot) het netwerk te beheersen.

Frankrijk kent grote nationale, door de overheid gefinancierde onderzoeksinstituten, die functies vervullen die in sommige andere landen door onafhankelijke onderzoeksinstituten worden vervuld, zoals het Institut National de Statistiques et d'études Economiques (INSEE) en het Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). Deze door de staat gefinancierde instituten hebben zich ontwikkeld tot een soort van parapluorganisaties voor een uitgebreid netwerk van onderzoeksinstituten. De meeste van deze instituten zijn onderdeel van de universiteitsstructuur. Voorbeelden zijn: Sciences Po, Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI) en Centre de Recherches Politiques de Science Po (CEVIPOF). Het Franse landschap kent ook politieke clubs, die niet passen in een smalle definitie van denktank, maar wel bepaalde eigenschappen met denktanks delen. Ze hebben een ideologische kleur, beïnvloeden het politieke of beleidsproces en verrichten soms, maar niet vaak, onderzoek. Hoewel ideologisch gedreven, worden onderwerpen in deze clubs verheven boven de directe partijlijnen. De legitimiteit van de invloed van deze clubs staat in Frankrijk niet ter discussie. Ze worden gezien als een vitaal onderdeel van het algemene politieke proces (Fieschi en Gaffney in Stone en Denham 2004). Ze passen binnen de lange traditie van intellectualisme, gedeeld door filosofen, andere academici en auteurs.

Zoals besproken in hoofdstuk 1 zijn er verschillende vormen van invloed van denktanks op het politieke proces en invloed op het beleidsproces. In Frankrijk hebben denktankachtige organisaties minder directe invloed op beleid, maar juist meer invloed op het politieke proces. De publieke financiering van verschillende organisaties heeft ook in Frankrijk geen directe relatie met het onafhankelijk functioneren van die organisaties. Overheidsfinanciering is voor de Fransen niet vanzelfsprekend in strijd met wetenschappelijke onafhankelijkheid. Frankrijk kent daarentegen geen lange filantropische traditie. Private financiering komt weinig voor en heeft in Frankrijk een negatief imago ten aanzien van onafhankelijkheid en kwaliteit (Fieschi en Gaffney in Stone en Denham 2004). Invloed op het politieke proces gebeurt veelal in een corporatistisch systeem via geïnstitutionaliseerde contacten in formele arena's van de overheid. In een gesloten proces van onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de staat en bevoorrechte belangengroepen vindt een uitwisseling plaats van legitimiteit en medewerking, maar ook van expertise en informatie (Elgie en Griggs 2000). Een van de arena's waar deze uitwisseling plaatsvond, was het Commissariat Général du Plan.

### *Commissariat Général du Plan (CGDP)*

In 1946 besloot de Franse regering, onder president De Gaulle, om een plan te lanceren, met als ondertitel Modernisation ou Decadence (Estrin 1985: 150). Frankrijk zou zich aan de kop van het economisch peloton moeten vestigen door middel van modernisering en een coherente en actieve industriepolitiek. Jean Monnet, de grote inspirator achter dit plan, had hiermee twee doelstellingen (Groenwegen 1989). Allereerst zou het plan de basis zijn voor de toewijzing van de schaarse financiële middelen aan enkele sectoren met prioriteit. Dit ten dienste van het herstel van de economie, die erg had geleden onder de oorlog en de Duitse bezetting. Daarnaast wilde hij een open discussie kunnen voeren met de sociale partners en vakbonden. Het eerste plan was een groot succes. De reconstructie van Frankrijk verliep voorspoedig en er was sprake van grote industriële groei.<sup>10</sup>

Hoewel het was opgezet als een eenmalige actie, besloot de Franse overheid deze opzet een permanente status te geven. Het Commissariat Général du Plan kreeg de opdracht elke vijf jaar een plan te schrijven waarin voor alle economische sectoren specifieke doelstellingen zijn vastgelegd. Uiteindelijk werd het opstellen van een vijfjarenplan een vaste waarde voor de Franse regering. Hoewel de opeenvolgende plannen van elkaar verschillen door de ontwikkelingen in de tijd, blijft het algemene kader en de filosofie achter het plan lang gelijk aan de oorspronkelijke ideeën van Jean Monnet.



Het plan werd opgesteld door een nieuw semi-autonoom instituut: het Commissariat Général du Plan. Het CGDP ressorteerde rechtstreeks onder de premier, maar functioneerde onafhankelijk ten opzichte van de ministeries. De invloed van het instituut was sterk verbonden aan het prestige en de persoonlijke status van de staf en de directeur, de Commissaire du Plan, vooral in de begintijd met Jean Monnet (Groenewegen 1989; Richardson 2006). Het Commissariat had een adviserende en voorbereidende rol, maar geen uitvoerende macht. Na het opstellen van het plan was het aan de regering om het wel of niet uit te voeren. Het CGDP had wel tot taak om toe te zien op de implementatie, maar was zelf geen uitvoerder (Kroonenburg e.a. 1981: 288). Daarnaast had het CGDP nog een derde taak als permanent adviesorgaan, werkend voor het gehele kabinet. In de eerste decennia was het plan en daarmee het Commissariat zeer succesvol. Vanaf eind jaren zestig, begin jaren zeventig begon de invloed af te nemen (Estrin en Holmes 1983; Groenewegen 1989; interview Boissard).

De planning die het CGDP voorstond was indicatieve planning: de overheid geeft haar doelstellingen aan en kondigt vervolgens maatregelen aan die bij deze doelstellingen aansluiten (Kroonenburg e.a. 1981: 287). Het plan omvat twee onderdelen (Brunhes 1977). Ten eerste een deel strategie met een algemene visie op de overheidsdoelstellingen voor de volgende vijf jaar. Ten tweede, een aankondiging van de door de regering gekozen prioriteiten binnen deze doelstellingen. De strategie voor de komende vijf jaar werd opgesteld op basis van een tweetal elementen. Allereerst leverde de planningcommissie expertise in de vorm van economische modellen en ramingen. Daarnaast organiseerde de planningcommissie een brede en diepgaande consultatie. Alle georganiseerde economische en sociale partners namen deel aan dit proces. Voor het zevende plan bijvoorbeeld zijn negentien commissies, vijftien groepen uit de industrie en verschillende werkgroepen en subcommissies voor verschillende onderwerpen geconsulteerd (ibid.). De commissies bestonden uit vertegenwoordigers van overheidsdepartementen en agentschappen; landbouw, industrie en werkgeversorganisaties; vakbonden en consumentenorganisaties; en experts benoemd door de overheid. Al deze commissies rapporteren aan de planningcommissie, die de verschillende commissies in dit proces ook heeft gevoed met de relevante feitelijke informatie. De planningcommissie van het CGDP schrijft dan het uiteindelijke plan en zendt dit naar het kabinet. Eerder in het proces zijn ook president, premier en ministers geconsulteerd.

De Fransen gebruiken voor dit proces van consultatie de term ‘concertation’, afgeleid van concert (Brunhes 1977). De term concertation betekent niet hetzelfde als consensus, maar verwijst naar het beeld van een dirigent die de verschillende leden van een orkest harmonieus laat samenspelen. Het doel van concertation is allereerst het iden-

tificeren van punten waarop overeenstemming mogelijk is. Vervolgens het bereiken van overeenstemming over die onderwerpen waarover discussie mogelijk en nuttig is. Tenslotte het identificeren van problemen waarover onenigheid groot en reëel is. Het CGDP voert dus geen onderhandelingen gericht op één uitkomst waar alle partijen zich in kunnen vinden, maar biedt een podium om informatie te vergaren en de uitwisseling van ideeën te faciliteren. Deze openbare discussie kan al dan niet uitmonden in overeenstemming of zelfs overeenkomst tussen de sociale partners en de overheid (Kroonenburg e.a. 1981: 287).

### *De hervormingsgeschiedenis*

Tot de jaren zestig werkt het vijfjarensysteem naar tevredenheid. Midden jaren zestig ontstaan de eerste scheurtjes wanneer de Franse regering meer nadruk legt op de markt, en daarmee de rol van planning afneemt. Dit had ook te maken met de rol van Giscard d'Estaing, van 1963 tot 1981 eerst minister van Financiën en daarna premier, die geen fan was van het planningsysteem (Estrin en Holmes 1982). De echte neergang kwam met de oliecrisis en economische crisis in de jaren zeventig (Estrin en Homes 1983; Groenewegen 1989). De Franse economie was bovendien een internationale en open economie geworden, geïntegreerd in de Europese markt en economie, wat het steeds moeilijker maakte om voor een periode van vijf jaar doelstellingen vast te leggen. Hoewel de planfunctie dus aan kracht verloor, bleef het proces van opstellen nuttig, omdat het ervoor zorgde dat alle betrokken partijen om de tafel kwamen en de discussie aangingen over nieuw sociaal beleid en nieuwe investeringen.

De socialistische regering van president Mitterand, gekozen in 1981, had zich al voor de verkiezingen gecommitteerd aan een revival van planning om samenhangende investeringen door te voeren en economische groei te bereiken (Estrin 1985). De neergaande lijn zou doorbroken worden door de creatie van een specifiek ministerie voor Planning, gekoppeld aan administratieve hervormingen om het planningproces meer operationeel en effectief te maken. Het CGDP bleef bestaan, maar de nieuwe richting gaf het instituut niet de noodzakelijke nieuwe drive. Nog steeds is de voornaamste activiteit van het instituut het schrijven van het vijfjaarlijkse plan. Maar dit plan verliest steeds meer aan waarde. Begin jaren negentig besluit premier Edward Balladur (1993-1995) het twaalfde plan niet voor te leggen aan het parlement ter stemming, omdat het volgens hem geen waarde meer had in de economische werkelijkheid (interview Boissard). Toch besluit ook hij het CGDP te behouden. Hij wilde het hervormen tot een evaluerend orgaan, ten dienste van de premier, met de opdracht evaluaties van beleid voor te bereiden en meerdere studies op verschillende terreinen uit

te voeren. Hij verbreedt hiermee de oriëntatie van het CGDP: van een in essentie puur economische missie krijgt het instituut een meer politieke rol. De periode Balladur vormt hiermee de eerste echte breuk in de geschiedenis van het CGDP, maar door een gebrek aan formele besluitvorming vormt het geen keerpunt.

In deze nieuwe opzet heeft het CGDP problemen om te voldoen aan het gewenste werkritme. Geen enkele studie werd binnen het jaar afgerond (interview Boissard). Zo duurde het meer dan drie jaar sinds de start van de studie, voordat in 1996 een energie-evaluatie uitgebracht werd. Hoewel de inhoud van dit rapport als zeer bruikbaar werd beoordeeld, verscheen het te laat binnen het perspectief van een regeringsperiode. Het CGDP wilde zich richten op de langere termijn, waarmee het langere productieproces minder problematisch zou zijn. Maar aan deze ambitie lag geen formele opdracht ten grondslag. Er lag geen nieuwe wet of statuut waarin geformuleerd stond dat het CGDP zich mocht of moest richten op langere termijnstudies.

Onder het premierschap van Jospin (1997-2002) is er een breed gedeelde overtuiging dat het CGDP hervormd moet worden. Consensus over de wijze waarop ontbreekt echter en het formuleren van een nieuwe formele opdracht, nieuwe statuten of een wet wordt niet als prioriteit gezien. Jospins interventie blijft beperkt tot het aanstellen van een nieuwe directeur. Hij benoemde de bekende econoom Jean Michel Charpin, nu algemeen directeur van L'Insee, het statistische instituut van de Franse overheid. Hij kreeg de specifieke opdracht een evaluatie van het pensioensysteem te starten. Het pensioensysteem stond al sinds premier Michel Rocard (1988-1991) op de agenda. Charpin werkte samen met de vakbonden, sociale partners en algemene experts voor een periode van drie jaar aan dit project. Uiteindelijk presenteerde hij met een rapport met verschillende aanbevelingen voor een sterke hervorming van het systeem. Maar de social partners konden zich hi er niet in vinden. Op dat moment botsten de twee taken van het CGDP: de evaluerende functie en de *concertation* functie. De inhoudelijke kracht van het rapport wordt onderstreept doordat de uiteindelijke hervormingen, een paar jaar later doorgevoerd, overeenkwamen met de voorstellen van Charpin. Maar de weerstand tegen de plannen onder de stakeholders was te groot. Om uit deze patstelling te komen koos de regering ervoor een speciale raad voor dit onderwerp in te stellen: *Conseil d'Orientation des Retraites*.<sup>11</sup> Deze raad kreeg de opdracht het onderwerp opnieuw te bespreken met alle betrokkenen. De achterliggende reden hiervoor was de gevoeligheid van het thema in het licht van de naderende verkiezingen. Het in het leven roepen van een nieuw orgaan gaf de mogelijkheid een beslissing aangaande noodzakelijke hervormingen over de verkiezingen heen te tillen.

Na de verkiezingen, verloren door Jospin, stelde president Chirac Jean-Pierre Raffarin aan als premier. Een van zijn eerste acties was het doorvoeren van de pensioenhervormingen, mede gebaseerd op het CGDP-rapport van Charpin en het werk van de speciaal opgerichte *Conseil*. Daarnaast besloot Raffarin dat het CGDP hervormd moest worden. Hij wilde een algemeen evaluatief instituut, onafhankelijk en gepositioneerd in zijn nabijheid. Om deze hervorming te bewerkstelligen stelde Raffarin een filosoof aan als nieuwe directeur: Alain Etchegoyen. Voor het eerst was de directeur geen econoom en ook iemand zonder ervaring binnen het ambtelijk systeem. Etchegoyen heeft een poging gedaan het instituut om te vormen tot een algemeen en onafhankelijk assessmentinstituut (Richardson 2006). Een instituut gericht op de lange termijn met studies over maatschappelijke problemen, niet alleen economische, maar ook onderwerpen als onderwijs en grotestedenproblematiek. Ook zijn poging was niet succesvol, omdat de regering geen nieuwe officiële taakomschrijving uitbracht om deze nieuwe rol van het instituut vast te leggen. De hervormingspoging ontmoette zowel intern als extern weerstand. De nieuwe richting en de daarbij horende nieuwe rapporten werden niet serieus genomen. Tegelijk werd door het handelen van de regering het aanzien van het CGDP ondergraven, omdat steeds meer specialistische raden werden ingesteld. In navolging van de raad voor pensioenen kwamen er raden voor werkgelegenheid, inkomen en sociale samenhang, en voor analyse van de maatschappij.<sup>12</sup> De verschijning van al deze nieuwe raden maakte het voor het CGDP ook moeilijk zijn nieuwe taak vorm te geven, in een context van toenemende concurrentie. Toch bleef het CGDP gehandhaafd in dezelfde omvang van 260 medewerkers. Ook in het parlement groeide hierdoor de onvrede over het CGDP, aangezien de financiering van dit oude instituut steeds lastiger was te beargumenteren (interview Boissard).

De volgende poging tot hervorming is wederom verbonden aan de komst van een nieuwe premier. Maar De Villepin (2005-2007) was de eerste premier die besloot het proces van hervorming te steunen door de beslissing te nemen het CGDP op te heffen en een nieuw instituut te creëren. In een persconferentie op 27 oktober 2005 kondigde hij deze hervorming aan:

“J’ai par ailleurs décidé de faire du Commissariat général au Plan un centre d’analyse stratégique, directement placé auprès du Premier ministre. Les personnels du Plan seront bien entendu intégrés à ce nouveau centre. Dans un monde de plus en plus complexe, nous avons besoin de disposer d’une capacité d’expertise rapide et directement opérationnelle. Beaucoup de mes homologues ont cet instrument à leur disposition, il est temps que le Premier ministre dispose d’un outil de réflexion prospectif qui l’éclaire sur tous les

grands sujets. Le Plan a longtemps assuré une deuxième fonction de dialogue et d'information des partenaires sociaux, elle est d'une importance vitale pour notre société. A l'occasion de mes discussions avec les partenaires sociaux début novembre, nous étudierons ensemble comment et dans quelle enceinte assurer ces missions" (persconferentie De Villepin 27 oktober 2005).

De zittende directeur, die het nieuws moest vernemen via deze persconferentie, was geen voorstander van dit plan en uitte zijn teleurstelling openlijk door middel van een opiniestuk in *Le Monde* (Richardson 2006: 5).<sup>13</sup> De Villepin stelde daarom op 2 november 2005 Sophie Boissard aan als nieuwe directeur, met de opdracht het oude CGDP en zijn medewerkers te hervormen. Twee voorbeelden dienden daarbij als inspiratie: de Strategy Unit van Blair en het Centre d'Analyse de Provision van het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>14</sup> Boissard heeft vervolgens verschillende organisaties en structuren binnen de EU vergeleken. Haar voorstel aan De Villepin betrof de formulering van een nieuw statuut, waarin precies staat aangegeven wat het doel en de bijbehorende taken van deze nieuwe organisatie zijn. Welke missie krijgt het instituut en met welke onderwerpen dient ze zich bezig te houden? Maart 2006 is met het uitschrijven van een nieuw decreet het CGDP overgegaan in het Centre d'Analyse Stratégique (CAS).

### *Centre d'Analyse Stratégique*

Het nieuwe instituut kreeg de opdracht om de overheid te adviseren bij het formuleren en implementeren van economisch, sociaal, ruimtelijk en cultureel beleid (website CAS, 20-06-2007). Het CAS voert op verzoek van de premier studies uit ter voorbereiding van grote overheidshervormingen, maar heeft daarnaast ook een eigen werkprogramma. Voor de nieuwe directeur Boissard was het van groot belang een hoge mate van onafhankelijkheid voor het nieuwe instituut vastgelegd te krijgen in het decreet, een uitzonderlijkheid in de Franse context. Ze wilde niet dat het nieuwe instituut onderdeel zou worden van het *cabinet* van de premier (interview Boissard). Als onafhankelijk instituut zou het CAS de premier moeten ondersteunen bij het mogelijk maken van het nemen van de juiste beslissingen, maar het daadwerkelijk nemen van deze beslissingen is aan hem. Waarborg voor deze onafhankelijkheid is het zelf vaststellen van het werkprogramma, en de openbaarheid van alles wat het CAS produceert.

Ondanks, of juist dankzij deze onafhankelijke positie staat het CAS in regelmatig contact met de premier, waarbij hij eventuele wensen voor studies kan aangeven. Aangezien het CAS zelf zijn werkprogramma opstelt kan het in theorie besluiten de wensen van de premier niet te vervullen. In de praktijk zal het CAS het onderwerp in

de regel ter hand nemen. Boissard ziet dit ook als een logische taak, maar het instituut heeft vrijheid bij het formuleren van de vraagstelling en zeker bij de uiteindelijke rapportage en publicatie. Een in de Franse context uniek voorrecht van het CAS is de volledige onafhankelijkheid in het formuleren van conclusies en uitkomsten. Aan de publicatie van deze uitkomsten gaat ook geen procedure of overweging vooraf, aangezien alles per definitie openbaar wordt gemaakt. Er is geen verplichting voor de regering of premier om een officiële reactie te geven op de rapporten van het CAS. Maar publicatie van al het werk garandeert dat indirect, via aandacht in de media of in het parlement, de overheid de onderzoeken van het CAS niet kan negeren.

Het CAS heeft geen directe instrumenten voor beïnvloeding van beleid. Het instituut CAS produceert ook geen concrete instructies, maar meer oriëntaties die vervolgens door regering en/of parlement omgezet kunnen worden in concrete maatregelen. In de nieuwe missie vinden we wel een verwijzing naar implementatie. Het CAS heeft echter geen directe verantwoordelijkheid voor implementatie, maar wel voor het meenemen van uitvoerbaarheid in de uitwerking van aanbevelingen en plannen. Het verschilt per rapport hoe concreet de aanbevelingen worden.

Bij het overgaan van het CGDP naar het Centre d'Analyse Stratégique moest een oplossing gevonden worden voor alle raden die in de loop der tijd waren ingesteld om taken van het CGDP over te nemen. Het opheffen van deze raden ten gunste van het nieuwe Centre werd beoordeeld als niet realistisch, maar ook als niet wenselijk. Om geen energie te verliezen aan een mogelijke concurrentiestrijd en optimaal gebruik te maken van de expertise van de prominente leden van deze raden is gekozen voor een netwerkconstructie (interview Boissard). Door te kiezen voor een netwerk kan gebruik worden gemaakt van elkaars expertise en kan overlap tussen projecten bij verschillende raden worden voorkomen. Het netwerk bestaat naast het CAS uit de volgende raden: Conseil d'Analyse Économique, Conseil d'Analyse de la Société, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale, Conseil d'Orientation des Retraites, Conseil d'Orientation pur l'Emploi, Haut Conseil à l'Intégration. De voorzitters van deze raden zijn ook lid van het *Comité d'orientation* van het CAS. Dit comité komt twee keer per jaar bijeen en ondersteunt het Centre bij het opstellen van het jaarlijkse werkprogramma. Naast deze zes voorzitters kent dit Comité nog vijf leden, onder wie twee parlementsleden (ook van de oppositie) en een vertegenwoordiger van de Conseil économique et social. Het netwerk van raden heeft een ander bindend element: de wijze van financiering. Volgens het overheidsprogramma 'Coordination of Government Work' is bepaald dat het Centre verantwoordelijk is voor het totale budget toegekend onder het initiatief 'Strategy and the Long Term'. Dit initiatief brengt het beheer van de fondsen voor het CAS en het daaraan verbonden netwerk van raden samen.

In vergelijking met de WRR en de hierboven besproken Engelse en Zweedse instituten is de CAS een omvangrijk instituut. Passend in de Franse traditie betreft de positie van directeur een politieke benoeming van de premier. De directeur wordt bijgestaan door een adjunct-directeur en een managementteam. Het instituut kent vier organisatorische afdelingen en daarnaast vijf inhoudelijke departementen. Deze departementen zijn elk verantwoordelijk voor een van de hoofdthema's van het werkprogramma. Het CEPII (Center for forecasting and international information studies) maakt ook onderdeel uit van het CAS.

De omvang van het personeel is op een maximum van 209 voltijdse aanstellingen vastgesteld. Voor het Centre betekent dit een maximum van 169 voltijdsposities.<sup>15</sup> Daarbij heeft het Centre een budget van 3,24 miljoen euro gereserveerd voor uitbesteding bij het Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES).

Het CAS is een jong instituut, dat natuurlijk wel voortbouwt op de lange traditie van het CGDP, maar zelf nog geen jarenlange uitgewerkte werkwijze heeft. Het eerste werkprogramma is tot stand gekomen op basis van verschillende overwegingen. Boissard heeft allereerst gekeken naar de expertise van haar staf en de prioriteiten van de regering. Na interne discussie is ze vervolgens met een lijst van onderwerpen langsgesegaan bij de vakbonden, sociale partners en verschillende experts. Dit betrof een informele consultatieronde; het uiteindelijke werkprogramma is vastgesteld door de directie van het CAS. Het werkprogramma van 2007 omvat vijf hoofdthema's die een breed palet aan onderwerpen en terreinen bestrijken, uiteenlopend van: publieke hervormingen, sociale problemen, arbeidsmarkt, duurzame ontwikkeling tot globalisering.<sup>16</sup> Het CAS zegt hierbij bijzondere aandacht te hebben voor de Europese dimensie van de onderwerpen die ze bestudeert.

Het CAS produceert wetenschappelijke studies, waarbij de kwaliteit van het werk net zoals bij de hiervoor besproken instituten gewaarborgd wordt door de kwaliteit van de medewerkers.

Bij de totstandkoming van sommige studies vervult het CAS, in de traditie van het CGDP, nog steeds de *concertation* functie. Boissard erkent dat de combinatie *concertation* en wetenschappelijke objectiviteit soms lastig is (interview). Juist daarom is het van groot belang dat het CAS zelf bepaalt wat ze publiceert. De wetenschappelijke werkwijze wordt zoals gezegd gegarandeerd door de achtergrond en kwaliteit van de medewerkers. Daarnaast worden alle producten voordat ze openbaar worden zowel intern en extern door meerdere personen besproken. De mate waarin dit gebeurt verschilt per product. Het CAS kent geen formele procedure van validatie. Zijn voorloper, het CGDP, kende een dergelijke procedure, maar dit was geen succes. Vooral gezien de brede oriëntatie van het CAS wordt de samenstelling van een beoordelings-



commissie die in staat is over alle producten te oordelen als onwerkbaar gezien. Het CAS heeft een aparte wetenschappelijk afdeling die zorg draagt voor het onderhouden van de relatie met de universiteiten en in- en uitbestedingen organiseert.

Het CAS is duidelijk breder georiënteerd dan CGDP, dat voornamelijk een economisch instituut was. Het CAS is opgedeeld in vijf departementen, alle vijf met een brede oriëntatie, waarmee wordt geprobeerd een brede aanpak met meerdere disciplines op studies toe te passen. Deze bredere oriëntatie is ook terug te vinden in de achtergrond van de staf. De staf omvat een mix van academici en ambtenaren, ook afkomstig van de Europese commissie. Alle medewerkers zijn in publieke dienst, sommige in vaste dienst, andere op basis van een tijdelijk contract. Het werken met tijdelijke contracten is een nieuwe bewuste keuze. Het CAS voert daarbij bewust beleid om de in- en uitstroom van en terug naar de universiteit te faciliteren. In de missie van het CAS wordt niet expliciet verwezen naar de lange termijn. Het perspectief dat het CAS hanteert wisselt per onderwerp.

Het CAS profileert zich nadrukkelijk als een instituut dat niet alleen rapporten produceert, maar ook seminars, discussies e.d. organiseert. Naast het publiceren van rapporten en documenten geeft het Centre ook een wekelijkse nieuwsbrief (*Strategic Newswatch*) en een eigen tijdschrift uit: *Horizons stratégiques*. Het tijdschrift heeft tot doel het werk van het Centre te positioneren en promoten in de academische wereld. Het richt zich voornamelijk tot universiteiten, denktanks en algemene lezers. Bijdragen zijn zowel van medewerkers van het Centre als van externe auteurs. Het is een gerefereerd tijdschrift met één interne en één externe review per artikel. De kernredactie bestaat uit vertegenwoordigers van het instituut en wordt ondersteund door een redactieraad van twaalf personen, gevraagd op persoonlijke titel. Het tijdschrift verschijnt vier keer per jaar en omvat gemiddeld zo'n 140 pagina's.

Na een jarenlange crisis is de omvorming van het oude instituut Commissariat Général du Plan tot een nieuwe organisatie een opmerkelijke stap. Opvallend is daarbij ook de uitdrukkelijke inspiratie die zowel door De Villepin als door de eerste directeur van het CAS is opgedaan in omringende landen. Binnen de Franse traditie is het uitzonderlijk dat het CAS zich ook heel bewust oriënteert buiten Frankrijk. Contacten, onder andere gelegd tijdens de oriëntatie op de structuur van een nieuw instituut, met collega-instellingen in omringende Europese landen worden onderhouden en uitgebouwd.

De omvorming van CGDP naar CAS heeft de nodige weerstand, zowel intern als extern, opgeroepen. Intern was het moeilijk voor de medewerkers van het CGDP om na jaren van onder vuur liggen en pogingen tot hervormingen van het oude instituut,

de beslissing van afschaffing van het CGDP te accepteren. Ondanks de moeilijkheden was het Commissariat een langdurig bestaand instituut met traditie en aanzien (interview Boissard).

Extern was er wantrouwen over de mogelijkheden voor het nieuwe instituut om te kunnen voldoen aan de verwachtingen die opgeroepen worden door de nieuwe missie en daaraan verbonden ambities (Richardson 2006). Vanuit de *academia* en door voormalige ambtenaren, bekend met het systeem en het functioneren van het oude CGDP, werd de vraag gesteld of het instituut wel onafhankelijk zou kunnen functioneren, en of het in staat zou zijn wetenschappelijk onafhankelijk te opereren en binnen enkele maanden wetenschappelijke rapporten te produceren. Daarnaast waren er de sociale partners die ondanks het moeizaam functioneren van de laatste decennia, nog steeds veel belang hechten aan het oude CGDP als podium voor overleg en afstemming.

De geschiedenis van het nieuwe Centre d'Analyse Stratégique is nog jong, maar toch lijkt het nieuwe instituut al een stevige positie te hebben veroverd. Zo werd de eerste directeur, Sophie Boissard, kort na de verkiezingen van mei 2007 benoemd tot adviseur van de regering van Sarkozy.<sup>17</sup> De nieuwe regering heeft ook een junior minister, gepositioneerd dicht bij de premier, verantwoordelijk voor “de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques”<sup>18</sup>, waarmee Sarkozy het belang dat hij hecht aan een langetermijnperspectief onderstreept. Het is natuurlijk niet te achterhalen of een regering van Ségolène Royal eenzelfde positieve houding ten aanzien van het CAS en *forecasting* zou tonen, maar de juridische constructie geeft het instituut enige waarborg voor overleving. Het instituut is opgericht met een nieuw decreet van de president, het meest prestigieuze type decreet dat Frankrijk kent. Dit decreet kan opgeheven worden door de president, zonder toestemming van het parlement, maar na consultatie van de ministerraad en de Conseil d'Etat. Maar het CAS is bovendien een technisch instituut met neutrale opzet: het kan gemakkelijk door een andere regering voor dezelfde doeleinden en op dezelfde manier gebruikt worden. Afschaffing zal naar inschatting van Boissard dus niet snel prioriteit hebben (interview). Voor personele invulling van de topposities zoals de positie van directeur, geldt minder zekerheid. Het Franse systeem kent de regel dat hogere ambtenaren in theorie elke woensdag, wanneer de ministerraad bijeenkomt, van hun positie gehaald kunnen worden. Maar ontslag betekent in dit Franse systeem een gegarandeerde terugkeer naar de oude functie, en vormt daarmee dus geen groot risico.

### Tot slot

Het Commissariat Général du Plan neemt een bijzondere positie in binnen de in dit deel besproken organisaties. Het gaat om een oud en gerenommeerd instituut dat in het Franse landschap van advisering uitgroeide tot een belangrijke institutie. Het oorspronkelijke succes van het instituut was ook een inspiratiebron voor het wetenschappelijke planningdenken en voor de omringende nationale overheden. Ook bij het CGDP kunnen we de drie functies denken, onderzoeken en communiceren herkennen. Bij de invulling van deze functies valt bovenal op dat denken en onderzoeken, zeker in de eerste decennia, ingevuld worden vanuit een economisch perspectief. Daar waar de andere organisaties expliciet de opdracht kregen om kabinetsbreed en multisectoraal te werken, was het kader waarbinnen werd gedacht en onderzocht voor het CGDP meer afgebakend. Daarnaast valt de bijzondere invulling van de derde functie, communiceren, op. De uitvoering van de *concertation*-taak was erg bepalend voor het CGDP, zeker toen vanaf de jaren zeventig de planningsfunctie steeds meer onder druk kwam te staan.

Volgens de wet van de remmende voorspog blijkt het vervolgens erg moeilijk voor het CGDP om zich in de loop der tijd te ontwikkelen en moderniseren. Gezien de voorlopersrol en het gerenommeerde imago is het opmerkelijk dat bij de uiteindelijke overgang tot het Centre d'Analyse Stratégique openlijk wordt verwezen naar Blairs Strategy Unit als inspiratiebron. Maar bij de ontwikkeling van het nieuwe instituut lijkt uiteindelijk gekozen voor een opzet die in verschillende opzichten dichter ligt bij de vormgeving van de WRR dan die van de Strategy Unit. Met name de garanties die onder invloed van Boissard zijn gecreëerd voor het onafhankelijk functioneren van het instituut zijn hierbij opmerkelijk.



# 5

## *Duitsland: drukke in het landschap*

---

### *Het Duitse landschap*

Duitsland kent een lange traditie van staatsgefinancierd toegepast onderzoek, vooral op sociaal en economisch terrein (Thunert in Stone en Denham 2004). De lange traditie komt tot uiting in een druk en divers landschap van onderzoek en advisering. Maar opmerkelijk genoeg ontbreekt in dit landschap een traditie van onafhankelijk beleidsonderzoek en analyse (Thunert *ibid.*). Strikt juridisch bestaan denktanks in Duitsland pas na de Tweede Wereldoorlog, maar de historische ontwikkeling van adviesorganisaties vangt aan in het begin van de twintigste eeuw. Al in 1908 wordt de eerste economische ‘denktank’ opgericht, HWWA (Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv). Samen met vijf andere vormt dit instituut een netwerk van onafhankelijke, niet-partijgebonden onderzoeksinstituten.<sup>19</sup> Deze instituten worden gefinancierd door de Federale of *Länder*-overheden. Na de Tweede Wereldoorlog is dit netwerk van economische onderzoeksinstituten in stand gehouden als onderdeel van de reconstructie van Duitsland tot een federale democratie. Soms is gekozen voor een vorm van samenwerking met een universiteit, maar in alle gevallen is er sprake van gehele of gedeeltelijke financiering door de nationale overheid en de *Länder*. Zij vormden, zeker in de jaren vijftig en zestig, ook de enige bron van vraag naar beleidsonderzoek en advies (Thunert 2000).

Naast dit netwerk van economische onderzoeksinstituten is na de Tweede Wereldoorlog een groep van partijpolitieke denktanks ontstaan. Op aandringen van de geallieerden, en geïnspireerd door de denktanks uit de Verenigde Staten, zijn voor de grote politieke partijen *Stiftungen* ingesteld: Friedrich-Ebert Stiftung (SDP); Konrad-Adenauer Stiftung (CDU); Hanns-Seidel Stiftung (CSU); Friedrich-Naumann Stiftung (FDR) en Heinrich-Böll Stiftung (Grünen). Deze instituten zijn relatief groot en

hebben een omvangrijk budget. Hierbij moet worden aangemerkt dat de *Stiftungen* zelf geen denktanks zijn, maar grote stichtingen met elk een afdeling voor onderzoek, beleid en advies. Ook deze afdelingen zijn echter relatief omvangrijk. In tegenstelling tot de 'grote zes' zijn ze breed georiënteerd en niet toegespitst op één sector. De stichtingen leggen graag de nadruk op deze onderzoeksactiviteiten, maar geven niet altijd inzicht in waar en in hoeverre ze beleids- of *advocacy*-onderzoek verrichten, in welke mate hun werk ideologisch is en wie ze consulteren (Thunert 2000). Ze benadrukken vooral hun maatschappelijke en politieke bijdrage aan politieke educatie, of hun werk ter ondersteuning van democratische processen in ontwikkelingslanden, omdat ze voor deze speciale doeleinden fondsen krijgen. De *Stiftungen* krijgen voor deze doeleinden geormerkte fondsen van de federale overheid en de deelstaten. Hoewel ze zijn geïnspireerd op de Amerikaanse politieke denktanks, zijn de Duitse *Stiftungen* uitdrukkelijk onafhankelijk van hun moederpartijen. Deze onafhankelijkheid is financieel, maar ook organisatorisch. Ze wordt gewaarborgd door bepaalde spelregels, bijvoorbeeld dat actieve partijpolitici geen bestuurlijke functie binnen de *Stiftung* mogen vervullen. De financiering van de *Stiftungen* loopt niet direct via de politieke partijen, maar via de federale en *Länder*-overheden. Daarnaast is er de mogelijkheid voor externe financiering, *Drittmittel*, om bepaalde projecten te financieren. De *Stiftungen* hebben de juridische status van een vereniging. Hieraan verbonden is de eis van financiële en organisatorische onafhankelijkheid van de moederpartij.

Naast de politieke partijen hebben ook enkele grote belangengroepen, zoals vakbonden en werkgeversorganisaties, eigen denktanks ontwikkeld. In dit drukke landschap van onderzoeksinstituten en *Stiftungen* is relatief weinig ruimte voor nieuwe spelers. Duitsland kent bijvoorbeeld weinig denktanks uit de in hoofdstuk 1 besproken latere golven, zoals *advocacy*-denktanks. Een uitzondering is het in 1997 opgerichte (Öko) Institute for Applied Ecology.

De meeste denktanks in Duitsland zijn van het academische type. In het algemeen delen ze een groot aantal kenmerken (Thunert in Stone en Denham 2004). Ze doen in de regel zelf onderzoek, in plaats van uitbestedingen. Ze richten zich niet op één onderwerp, maar beperken zich veelal wel tot één sector en werken dus niet regeringsbreed of multisectoraal. De financiering komt grotendeels van de (centrale en/of lokale) overheid en tegenwoordig in toenemende mate ook vanuit Europa. De inbreng van projectfinanciering neemt naar verhouding steeds meer toe. De rekrutering van personeel voor deze organisaties verloopt bijna volledig volgens academisch patroon, al lijkt daar recent enige verandering in te komen. Thunert (ibid.) onderscheidt binnen deze groep met gedeelde eigenschappen vier subgroepen:

- door de overheid ingestelde instituten die, binnen publieke richtlijnen, onafhankelijk werken;
- niet-universitaire instituten, waarvan de meeste staan op de ‘blauwe lijst’;
- instituten en centra voor toegepast beleidsrelevant onderzoek verbonden aan een universiteit;
- academische denktanks met private financiering.

De hechte relatie tussen denktanks en universiteiten kreeg een nieuwe dimensie toen in de jaren negentig academici besloten ook beleidsadviseur te worden en eigen onderzoeksinstituten op te richten (Thunert 2000). Voorbeelden van dit type instituut zijn: Oswald-von-Nell-Breuning instituut voor bedrijfsethiek verbonden aan het jezuïetencollege in Frankfurt en het Institut für Außen- und Sicherheitspolitik aan de universiteit van Düsseldorf. Voor academici zijn dergelijke onderzoeksinstituten goede manieren om de onderwijsverlichtingen te omzeilen of verminderen (Weilemann in McGann en Weaver 2002).

De ‘blauwe lijst’ omvat organisaties die kwalificeren voor financiële ondersteuning, omdat ze voldoen aan de voorwaarden van het Framework Agreement on the Promotion of Research. In 1977 zijn de organisaties die voldeden aan deze voorwaarden opgenomen op een lijst die werd gedrukt op blauw papier. In 1997 is de lijst hernoemd als de Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (Leibniz Society). De financiering van deze instituten volgt meestal een 50-50 verdeling door Federale overheid en *Länder*. Sommige van deze organisaties produceren direct beleidsrelevant onderzoek. Andere, zoals het Wissenschaftszentrum Berlin, zijn minder direct gericht op beleid en het doen van beleidsaanbevelingen. Veel denktanks in Duitsland vullen hun budget aan met contractonderzoek, maar dit blijft slechts aanvullend en is daarmee niet bepalend voor de identiteit van deze organisaties.

In de late jaren negentig wordt het financiële klimaat voor staatsgefinancierde denktanks minder vriendelijk. Sommige organisaties van de blauwe lijst kregen te maken met bezuinigingen (Thunert 2000). Desondanks blijft er een druk landschap van goed gefinancierde denktanks bestaan, dan wel academisch, partijgebonden of verbonden aan een belangengroep. Dit beperkt de ruimte en fondsen beschikbaar voor onafhankelijke en gespecialiseerde *advocacy*-denktanks. Een aantal spelers weet toch een plaats te verwerven, veelal door allianties aan te gaan met overheidsorganen of private organisaties. Zo kwam in 1990 de Bertelsmann Stichting op als een grote speler in privaat gefinancierd beleidsonderzoek met een budget dat grote staatsgefinancierde instituten kan evenaren. Wat de Bertelsmann Stichting vergelijkbaar maakt met denktanks is de wijze van organisatie. Het is meer dan een stichting die op



aanvraag fondsen ‘uitdeelt’. De stichting heeft een staf van ongeveer 200 medewerkers en plant en organiseert projecten in samenwerking met partners in wetenschap, publieke en private instituten.

Bijna alle instituten zoeken naar aanvullende geldstromen, *Drittmittel*, naast de financiering via Federale en *Länder*-overheid. Financiering komt dan vaak van private fondsen zoals de VW-Stiftung en de Bertelsmann Stichting. Daarnaast is de Europese Unie ook in toenemende mate een bron van inkomsten voor de Duitse adviesorganisaties. Deze financiering via contractonderzoek is echter niet bepalend voor de identiteit van deze organisaties. Het vormt slechts een aanvulling op de dominante bron van financiering in Duitsland: de publieke middelen. Als gevolg van deze financieringsstructuur staat de gevestigde orde sterk, en krijgen nieuwe spelers moeilijk toegang tot het speelveld. De wijze van financiering en de enorme budgetten staan niet echt ter discussie, anders dan de algemene discussie over efficiënte besteding en noodzaak tot verantwoording van publieke gelden. Maar die discussie geldt voor overheidsfinanciering in het algemeen en niet specifiek voor de overheidsfinanciering aan denktanks (interview Weingart en Lentsch).

De academische denktanks hebben een constante maar beperkte invloed op het beleidsproces (Thunert in Stone en Denham 2004). Hun grootste impact betreft een agendazettende functie, het waarschuwen voor komende problemen, en adviseren hoe hiermee om te gaan. Een andere functie die in de Duitse context belangrijk is, betreft het bieden van legitimiteit aan beleidskeuzes en beleidsprogramma's. De wetenschappelijke status van onderzoek en advies levert in Duitsland meer legitimiteit dan belangengroepen en *advocacy*-denktanks kunnen bieden. Vandaar de dominantie van dit type denktank. Voor de toekomst hebben deze academische denktanks wel te maken met gemixte signalen vanuit hun omgeving. Aan de ene kant vraagt de toenemende concurrentie om financiering, om duidelijke prestaties, meer beleidsrelevant en meer strategisch onderzoek en advies. Tegelijk worden deze instituten beoordeeld volgens de standaard academische criteria, gelijk aan de visitatie van universiteiten.

Duitsland kent traditioneel minder uitwisseling in personeel tussen de overheids-sfeer en academische wereld. Dit heeft te maken met het traditionele *Juristenmonopolie* in de publieke sector. Hoewel het monopolie de afgelopen decennia is verzwakt, is een juridische opleiding nog steeds een belangrijke voorwaarde voor een carrière als ambtenaar. Medewerkers voor advies- en onderzoeksorganisaties komen dus over het algemeen niet van departementen, maar van universiteiten.

### *Bundeskanzleramt (BK)*

In het Duitse systeem is de *Bundeskanzler* geen *primus inter pares*, maar neemt een bijzondere positie in ten opzichte van zijn collega-ministers. Hij is het enige lid van de regering dat door het parlement wordt gekozen. Hoewel gezamenlijke besluitvorming (*Kabinettsprinzip*) en eigen verantwoordelijkheid van ministers op hun eigen beleidsterrein (*Ressortprinzip*) leidende principes zijn in het Duitse systeem, is het *Kanzlerprinzip*, de *Bundeskanzler* formuleert de centrale visie van de regering en is hiervoor verantwoordelijk, dominant (Müller-Rommel en Pieper 1991).

De Duitse regering kent geen speciale adviesorganisatie voor het kabinet als geheel. Het *Bundeskanzleramt* heeft een ondersteunende functie, maar werkt in principe voor de bondskanselier. Sommige adviesorganisaties en onderzoeksinstituten leveren advies en onderzoek aan de regering, maar hun invloed is veelal indirect. De leiding van het *Bundeskanzleramt* ligt niet in handen van de *Bundeskanzler*, maar in handen van een speciale *Chef des Bundeskanzleramtes*. De functie van deze chef betreft een politieke benoeming met de status van een staatssecretaris of, wanneer sprake is van een bijzondere opdracht, een minister. In de loop van de tijd is het aantal medewerkers van het BK steeds toegenomen, met name op momenten van hervormingen.

### *Divisie V: Planungsabteilung*

Ook in Duitsland speelde eind jaren zestig dezelfde discussie over planningdenken en de mogelijkheden van planning voor verbeteren van het overheidsbeleid (Hockerts 2005). Tot 1963, onder bondskanselier Adenauer is er weinig aandacht voor planning en voor het functioneren van het *Bundeskanzleramt*. Adenauer is meer geïnteresseerd in buitenlandse politiek. Tijdens de eerste 'grote coalitie' in de Duitse geschiedenis komt de interesse voor planningstechnieken voorzichtig op de politieke agenda. Gedurende de laatste jaren van de grote coalitie wordt ervaring opgedaan met planning vanuit het ministerie van Financiën. Deze financiële planning voldeed echter niet aan de gegroeide behoefte (Jäger: 29). De minister van Binnenlandse Zaken komt op 26 september 1968 met een voorstel om een speciale kabinetscommissie in te stellen voor "central government and administration reform" (Lepper 1976: 479). Tijdens de eerste bijeenkomst van deze commissie wordt vervolgens een interdepartementale projectgroep ingesteld: *Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsorganisation*. In de gaande machtsstrijd tussen CDU en SPD verzekert bondskanselier Kiesinger zijn invloed door het hoofd van zijn eigen planningstaf aan te stellen als voorzitter van deze projectgroep. De projectgroep gaat in januari 1969 aan de slag om voor de algemene verkiezingen in de herfst met een rapport te komen. In dit rapport

uit de projectgroep kritiek op de opstelling van het BK. Het BK zou zich te defensief en reactief opstellen. Daarnaast is er onvoldoende kennis van wat er speelt op departementen, en onvoldoende kennis van modellen van centrale planning.

In oktober 1969 wordt een nieuwe regering gevormd van sociaal-democraten (SPD) en de liberalen (FDP). Voor het eerst sinds 1949 wordt de regering niet geleid door een Bondskanselier van CDU-huize. De sociaal-democraten grijpen deze kans aan en plaatsen de hervorming van het *Bundeskanzleramt* hoog op de agenda, waarbij vooral de roep om planning leidend is (Krauch 2006: 137). Het planningoptimisme wordt gecombineerd met frustratie over het functioneren van het overheidssysteem (Süß 2005). Er is onvrede over te geringe informatie en coördinatiecapaciteit en over de verkokering die het moeilijk maakt om de reële brede problemen aan te pakken. De nieuwe Bundeskanzler, Willy Brandt, benoemt een nieuwe minister voor het BK, Horst Ehmke. Zijn opdracht was “mit seiner zupackenden Art aus dem Kanzleramt eine moderne Behörde machen und sich um die Planung der Regierungsarbeit kümmern” (Jäger 1986: 29). Ehmke was een juridisch professor en voormalige minister van justitie, die een grote, overheidsbrede, op de toekomst gerichte planningafdeling ambieerde, die nieuwe planningmechanismen zou kunnen invoeren. Hiermee was dit initiatief dus verwant aan de ideeën achter de oprichting van de CPRS, WRR en het Secretariat for Future Studies.

Juni 1970 creëert Ehmke met een intern decreet een nieuwe Divisie V met de naam *Planung* (Flohr 1972). De nieuwe divisie krijgt verschillende taken. Ten eerste het ontwikkelen van een strategiefunctie, wat betekent ervoor zorg dragen dat overheidsbesluiten worden genomen binnen het framework van langetermijndoelstellingen, en het onder de aandacht houden van deze lange termijn. Daarnaast kreeg de divisie een specifieke beleidsanalyse- en evaluatiefunctie. Ten derde moest de divisie verschillende nieuwe instrumenten ontwikkelen en invoeren, waaronder een ‘early warning system’.

Ehmke benoemde de hoogleraar Jochimsen als eerste directeur. De divisie kreeg verder een staf van 38 medewerkers, snel uitgroeiend tot 70 medewerkers (Dyson 1974). Alle medewerkers werden gerekruteerd vanuit de andere ministeries, volgens een ‘rotatieprincipe’ om juist de hoogvliegers bij deze departementen te selecteren (Dyson 1974: 368). Daarnaast werd staf ingehuurd op opdrachtbasis van de universiteiten en de private sector: binnen de zeer traditioneel georganiseerde Duitse ambtenarij een unicum. De organisatie van de afdeling kwam overeen met afdelingen in andere departementen. Wel werden binnen de divisie nieuwe werkmethoden geïntroduceerd, zo kwam een team van consultants ‘brainstorming’ introduceren. Naast de speciale planningdivisie werden er *Planungsbeauftragte* in elk ministerie aange-steld, om te zorgen voor integratie en tweezijdige communicatie tussen ministerie

en planningafdeling. De *Planungsbeauftragten* kwamen elke twee weken bij elkaar onder leiding van Jochimsen (Dyson 1973).

In 1970 probeerde de regering voor het eerst centraal georganiseerd de prioriteiten voor de Federale regering vast te stellen. Dit riep grote weerstand op van ministers en hun departementen die hun onafhankelijkheid wilden verdedigen. Hun angst werd versterkt door vragen over de competentie van de planningdivisie in het BK. Ehmke ontmoet als persoon ook veel weerstand, vanwege zijn stijl als manager en zijn grote vertrouwen in techniek (Krauch 2006). Ervaren politici zien niets in zijn *early coordination system*. Andere ministers beschouwen hem als rivaal en door de onrealistische verwachtingen die hij heeft gewekt kan hij worden neergezet als een naïeve wetenschapper (Dyson 1974).

De planningafdeling heeft de grote ambities niet waar kunnen maken. Ehmkes poging het BK neer te zetten als superministerie mislukte, en eind 1972 wordt Ehmke ‘overgeplaatst’ en herbenoemd als onderzoeksminister. Onder zijn opvolger, Hans Globke, verloor de afdeling niet alleen zeer snel een groot deel van het personeel, maar ook de tot dan toe aanwezige politieke steun (Müller-Rommel en Pier 1991). De van het begin af aan aanwezige weerstand binnen het bestaande overheidsapparaat won het van de vernieuwende krachten. Daarnaast is ook in Duitsland de mislukking deels terug te voeren op de economische crisis in de jaren zeventig. De planningoptimistische tijdgeest vervliegt in de jaren 1973-1975. Het groeiende scepticisme keerde zich tegen de vaandeldragers van de planning. De afdeling werd niet volledig opgeheven, maar groeide uit tot een soort van *task force* voor de bondskanselier, in plaats van een afdeling die zich bezighield met serieuze planning.

### *Landschap met eigen stijl*

Uit het bovenstaande is duidelijk geworden dat Duitsland een zeer vol landschap kent van organisaties die zich bezighouden met onderzoek en advies voor beleid. Een divers landschap zou idealiter veelzijdig, afwisselend en flexibel kunnen zijn. Toch blijkt dat in de praktijk niet zo te zijn (c.f. Thunert 2000; interview Weingart en Lentsch). Thunert omschrijft de Duitse stijl als volgt: saai en pragmatisch, gericht op consensus wat zich uit in het bouwen van coalities en tot uiting komt in de corporatistische structuren van overleg, en gekenmerkt door een sterke wetenschappelijke dispositie (Wissenschaftlichkeit). De academische reputatie, bepaald door het onderzoeksprofiel en de standaard van het academische werk, is voor de Duitse onderzoekers zeer belangrijk. De wetenschappelijke dispositie wordt versterkt door een negatieve houding ten opzichte van partijdigheid of partijgebondenheid. Een sterk partijdig en ideologisch profiel wordt niet positief gewaardeerd.<sup>20</sup>

Beïnvloeding van de besluitvorming is in het Duitse landschap het moeilijkst in gebieden waar traditionele corporatistische actoren sterk zijn (Thunert 2000). Deze actoren functioneren vaak al als externe adviseurs. Duitsland heeft ook een lange traditie van adviserende organisaties samengesteld uit vertegenwoordigers van georganiseerde belangen, zoals de Raad voor Economische Experts. Maar toch geeft juist de gelaagde en gefragmenteerde besluitvorming wel weer beïnvloedingsmogelijkheden. Voor meer impact, ook vanuit een internationaal perspectief, zouden een aantal ontwikkelingen bevorderlijk zijn. Allereerst een flexibelere financiering voor overheidsgefinancierde denktanks. Daarnaast kortere communicatielijnen met politici en ambtenaren die de daadwerkelijke keuzes maken. Er zou meer uitwisseling van posities plaats moeten vinden, als een draaideur tussen de werelden van beleid en wetenschap. Tot slot moet de focus verbreden van voornamelijk academische excellentie naar ook kennis over het politiek-bestuurlijke proces.

### *Tot slot*

Het bespreken van Duitsland binnen het kader van dit vergelijkende deel laat zien hoe de vormgeving van het landschap van advisering de mogelijkheden voor een bepaald type organisatie bepaalt. De vormgeving van de nationale context is bepalend voor de openheid van het landschap, en bepaalt in hoeverre het mogelijk is voor nieuwe spelers om een positie te veroveren. Gevestigde organisaties met een lange traditie zijn echter niet per definitie negatief voor creativiteit in beleidsadvies. Juist een opgebouwde reputatie en daaraan verbonden legitimiteit bieden de mogelijkheid te komen met kritische, vooruitstrevende adviezen en rapporten, terwijl nieuwe spelers juist risicomijdend kunnen gaan opereren.

Maar daarnaast is vernieuwing in het landschap ook van belang: nieuwe groepen die ontstaan moeten hun stem kunnen laten horen. Voor een democratisch landschap is het van belang dat er ruimte en mogelijkheden zijn voor niet gevestigde belangen. Maar in een nationale context met hoofdzakelijk publieke financiering is het voor nieuwkomers lastig een positie te verwerven.

Dit heeft consequenties voor de invulling van de functies denken, onderzoeken en communiceren. In het Duitse landschap wordt vooral nadruk gelegd en belang gehecht aan de onderzoekende functie. Organisaties worden in de eerste plaats afge-rekend op hun invulling van die functie, waarbij de maatstaven uit de academische wereld vooropstaan. De denkende functie wordt veelal vormgegeven binnen traditionele kaders en vanuit gevestigde belangen, door de denktanks van de politieke partijen en andere belangengroepen.







# 6

## Conclusies

---

In de voorgaande hoofdstukken is de ontwikkeling van een aantal adviesorganisaties in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk en Duitsland beschreven. Hieruit is naar voren gekomen dat niet alle tijdgenoten van de WRR erin geslaagd zijn betrekkelijk stabiel deze periode van meer dan 30 jaar te overleven. Drie directe tijdgenoten van de WRR, de CPRS, de planningsdivisie van het Bundeskanzleramt en het Secretariat for Future Studies bestaan niet meer, of niet meer in hun oorspronkelijke hoedanigheid. In Frankrijk heeft het Commissariat Général du Plan, met zijn langere voorgeschiedenis, lang in dezelfde vorm bestaan. Er zijn daar echter na decennia van moeizaam functioneren recent noodzakelijk geachte vernieuwingen doorgevoerd. In dit laatste hoofdstuk wordt de balans opgemaakt ten aanzien van de vraag hoe in deze landen door de verschillende organisaties, gedurende deze periode van meer dan 30 jaar, is omgegaan met de functies denken, onderzoeken en communiceren. En in hoeverre zijn de nationale en institutionele context bepalend geweest voor het functioneren van deze organisaties?

### *Oorspronkelijke ambities*

Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven, is in dit vergelijkende deel ervoor gekozen om een aantal tijdgenoten van de WRR te bestuderen. Hierbij stonden twee ontstaansomstandigheden centraal die in het Europa van eind jaren zestig, begin jaren zeventig werden gedeeld. Ten eerste was er een sterke behoefte aan ondersteuning voor de overheid. Steeds meer problemen werden tot de verantwoordelijkheid van de nationale overheid gerekend, waarbij ook de complexiteit en onderlinge samenhang van deze problemen steeds duidelijker werd. Ondanks deze steeds zwaarder wordende taak heerste er bij de bestuurders geloof in de maakbaarheid van de samenleving, en de ambitie om als nationale overheid deze problemen aan te pakken. Hierbij werd hulp gevraagd, maar ook aangeboden door de sterk opkomende sociale

wetenschappen. Er heerste een optimistisch klimaat over de mogelijkheden om met de hulp van (sociale) wetenschappers de toegenomen complexiteit te lijf te gaan, met rationele planning en toekomstonderzoek als instrumenten.

De ambities van de nationale overheden om de toegenomen complexiteit te lijf te gaan resulteerden in soortgelijke discussies over de inrichting van het overheidsstelsel. In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Zweden werden commissies ingesteld om te komen met voorstellen voor reorganisaties. Grotendeels overeenkomstige probleemanalyses, gekoppeld aan gelijke wensen en ambities resulteerden in de instelling van vergelijkbare organisaties in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Duitsland en Nederland. Adviesorganisaties, verbonden aan de premier, maar nadrukkelijk werkend voor het kabinet of de regering als geheel. Alle hadden ze expliciet de opdracht bij te dragen aan een betere coördinatie van het overheidsbeleid, door multisectoraal onderzoek te doen. Ze kregen de opdracht te werken vanuit een langetermijnperspectief, met een verwijzing naar planning of toekomstonderzoek. Op die manier zouden ze de overheid helpen uit te stijgen boven de waan van de dag en toekomstbestendig beleid te voeren, gebaseerd op wetenschappelijke kennis.

### *Relatie beleid en wetenschap*

Zoals gezegd kenden de jaren zestig een intense discussie over de relatie wetenschap en politiek (Maasen en Weingart 2005). Wat ze met elkaar deelden was het beeld van wetenschap als leverancier van objectieve en betrouwbare kennis. Maar dit beeld is sinds die tijd onder druk komen te staan. Wetenschap is gepolitiseerd. Publieke debatten over grote thema's als kernenergie en het milieu hebben de wetenschappen in het politieke proces getrokken. Wetenschappers bleken elkaar tegen te kunnen spreken, hun kennis kon strategisch worden ingezet, kennis bleek niet neutraal te zijn. Meer en meer is het inzicht gegroeid dat ook kennis een *commodity* is, die gebruikt kan worden door diverse partijen voor strategische doeleinden. Deze andere benadering van wetenschap en kennis heeft vanzelfsprekend consequenties voor de rol van organen als de WRR. Wetenschappers moesten meer vechten voor hun legitimiteit. Deze legitimiteit was geen gegeven meer, maar kwam ter discussie te staan.

Naast de politisering van kennis signaleren Maasen en Weingart (2005) ook de beweging van democratisering van kennis. Er ontstond meer kennis, maar veel gefragmenteerder en specialistischer; en kennis waartoe veel grotere groepen toegang kregen. De diversiteit van soorten kennis is ook gegroeid. 'Wetenschappelijke' kennis heeft niet vanzelfsprekend een bijzondere positie, maar moet de concurrentiestrijd

met andere vormen van kennis aangaan. Deze ontwikkelingen in de wetenschap hebben gevolgen gehad voor de rol van adviesorganen. Hoe moeten die functioneren onder condities van onzekere kennis? Paradoxaal wordt er ondanks deze afname van legitimiteit van wetenschappelijke kennis steeds vaker een beroep gedaan op experts door beleidsmakers, zoals in deel I beschreven is voor het Nederlandse landschap. De inzet van deze expertise is wel anders. Waar het eerder ingezet werd als onbetwistbare waarheid, is kennis nu een noodzakelijke input in het beleidsproces, maar input die betwist kan worden en die verschillend geïnterpreteerd kan worden door de actoren die betrokken zijn bij dit beleidsproces.

Een andere verschuiving als gevolg van de democratisering van kennis is het bewust tegelijk inzetten van meerdere (wetenschappelijke) experts door de verschillende betrokkenen (politisering van kennis). ‘Nieuw’ is de trend om heel bewust en expliciet gericht (partijdig) advies te geven of te vragen, in plaats van het ideaal van objectieve kennis na te streven. De opkomst van de *advocacy*-denktanks is een exponent van deze trend, al loopt Europa in deze ontwikkeling achter op de Verenigde Staten, zoals we hebben gezien in hoofdstuk 1.

### *Huidige invulling oorspronkelijke ambities*

De ontwikkelingen in de relatie tussen beleid en wetenschap hebben invloed gehad op de taakinfilling van de hierboven besproken adviesorganisaties. Ten eerste is sinds de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig het enthousiasme over toekomstgericht onderzoek afgenomen. De ambitie is duidelijk minder prominent. Bij de WRR hebben we gezien dat het ambitieuze project Algemene Toekomstverkenning, gestart in 1973, de ambitie die (nog steeds) staat in de wettelijke taakomschrijving, niet volledig heeft kunnen waarmaken. Na deze Algemene Toekomstverkenning volgde de Beleidsgerichte Toekomstverkenning. Sinds de jaren negentig heeft de toekomstgerichte taak van de WRR een andere invulling gekregen. De evaluatiecommissie-Rinnooy Kan adviseerde dan ook in 2001 om vast te houden aan de toekomstgerichtheid van het onderzoek, maar niet te veel energie te verspillen aan de methodologie van toekomstonderzoek.<sup>21</sup>

Het Zweedse IFFS daarentegen heeft de verwijzing naar de toekomst nog steeds prominent in zijn naam staan, des te meer opvallend, omdat het instituut in zijn huidige vorm pas bestaat sinds 1987. De verwijzing naar de toekomst in de naam van het huidige instituut is echter meer symbolisch en bedoeld om continuïteit met de voorganger uit te drukken. Bovendien getuigt de verandering van het enkelvoudige *future* naar het meervoudige *futures* van een andere wetenschapsopvatting dan eind jaren

zestig. De Central Policy Review Staf en de huidige Strategy Unit zijn beide minder uitgesproken toekomstgericht. Maar ook zij houden vast aan de ambitie om uit te stijgen boven de waan van de dag en richten zich op de langere termijn. Hoe lang deze termijn is hangt echter sterk af van het onderwerp en kan per project sterk uiteenlopen. Frankrijk liep op het gebied van planning voorop met zijn Commissariat Général du Plan, al opgericht in 1946. Dit instituut was daarmee ook inspiratiebron voor de later opgerichte instituten. Volgens de wet van de remmende voorsprong kostte het in Frankrijk vervolgens meer moeite en duurde het langer voordat het echte planningdenken plaatsmaakte voor een moderne opvatting van toekomstgericht werken. Het recent opgerichte Centre d'Analyse Stratégique heeft op zijn beurt weer uitdrukkelijk inspiratie opgedaan in de omringende Europese landen. Net als de andere instituten hanteert het CAS nu een flexibelere opvatting van toekomstgericht onderzoek: de tijdspanne van het onderzoek ligt niet vast, maar wordt bepaald door het onderwerp.

Een ander gemeenschappelijk kenmerk van de hierboven besproken organisaties is de opdracht om te werken voor kabinet of regering als geheel. Deze opdracht kwam voort uit onvrede over het vermogen van overheden om de onderlinge verbondenheid van politieke terreinen te overzien en politieke keuzes in samenhang, systematisch en geïntegreerd te nemen. Vanuit de functies van denken en onderzoeken werd deze opdracht vooral ingevuld door te zorgen voor een staf met verschillende (disciplinaire) achtergronden en door te werken met projectteams. In de huidige instituten zien we deze ambitie om multisectoraal te werken terug in de thematische samenstelling van de werkprogramma's, en opnieuw in de samenstelling van de staf en de projectmatige wijze van werken.

In alle landen zien we eenzelfde ontwikkeling van een toenemende concurrentie binnen het landschap van onderzoek en advies. De organisaties moeten meer en meer concurreren om aandacht van beleidsmakers en politici. Concurreren om invloed en effect, maar ook om de beschikbare financiering. Deze toegenomen concurrentie is één van de oorzaken van het ontstaan van nieuwe werkvormen. Meer dan voorheen richten denktanks zich op het ontwikkelen van fora, het houden van conferenties en symposia; het houden van *lectures*; het uitbreiden van het scala aan publicaties met naast rapporten meer (wetenschappelijke) artikelen e.d., het gebruiken van nieuwe media zoals webpagina's, het zoeken naar meer *media exposure*. De verschillen per organisatie zijn begrijpelijk wanneer we kijken naar de plaats die die organisaties in hun eigen institutionele context innemen. Voor de Strategy Unit is er geen financiële noodzaak om naast de regering ook andere doelgroepen aan te spreken. Voor het Institute for Futures Studies is dit wel een belangrijke overweging. Voor de WRR en

het Centre d'Analyse Stratégique speelt dit ook, alhoewel indirecter. In Duitsland hebben we gezien dat het volle landschap en de daarmee samenhangende concurrentie mede oorzaak was van het mislukken van de planningafdeling in het *Bundeskanzleramt*. Waar in andere landen de organisaties probeerden de oorspronkelijke ambities bij te stellen en een andere invulling te vinden voor de functies van denken, onderzoeken en communiceren, viel men in Duitsland terug op de andere organisaties in het landschap van advies. De sterke positie van de economische onderzoeksinstituten en de partijpolitieke denktanks, lijkt geen ruimte over te laten voor een breed georiënteerde, onafhankelijke adviesorganisatie die kan functioneren zoals de WRR in het Nederlandse landschap doet.

Gezien vanuit de functie-indeling van denken, onderzoeken en communiceren zien we een toename van het belang dat gehecht wordt aan en een andere invulling van de derde functie: communiceren. De keuze voor nieuwe vormen en voor het bewust opzoeken van een breder publiek heeft te maken met veranderingen in de wetenschap. Politisering en democratisering van kennis maken het tegelijkertijd noodzakelijk en gewenst om zowel in de productiefase, als na afronding van een studie de dialoog aan te gaan met andere actoren dan alleen de regering of premier. Daarnaast maakt de zojuist genoemde groeiende concurrentie dat de functie van communiceren in belang toeneemt. Deze toegenomen concurrentie heeft zowel invloed op de directe beïnvloedingspogingen van de wereld van beleid en politiek, als op de indirecte beïnvloeding in de vorm van deelname aan het publieke debat.

### *Relatie met nationale context*

In het eerste hoofdstuk is de bijzondere positie van Europese organisaties voor onderzoek en advies voor de nationale overheid vergeleken met een koorddansact. Het is een kwestie van balanceren tussen twee polen: de wereld van beleid aan de ene kant en de wereld van wetenschap aan de andere kant. Waar dit vergelijkende deel startte met organisaties die een sterke verwantschap en vergelijkbare kenmerken vertonen, hebben we gezien dat ze zich vanuit deze vergelijkbare startposities verschillend hebben ontwikkeld. Deze ontwikkeling uit zich onder meer in een verschuiving op dit continuüm tussen de wereld van beleid en de wereld van de wetenschap en heeft te maken met de nationale context waarin deze organisaties functioneren. De veranderingen in de context waarin deze organisaties functioneerden vertoonden hierbij opvallende parallellen. Waar ze werden opgericht in een tijdperk van optimisme en de luxe van een overheid die zelf nadrukkelijk vroeg om een langetermijnperspectief en kritisch advies, slaat in alle landen de sfeer in de tweede helft van de jaren zeventig om. De nationale overheden zien zich geconfronteerd met crises en

verschuiven hun focus van gericht op de lange termijn naar overleven van dag tot dag. Dit betekent voor alle adviesorganisaties een aantasting van hun positie. Juist voor de uitkomsten van toekomstverkenningen, een van de belangrijke doelstellingen achter de oprichting van deze organisaties, staat de oorspronkelijke opdrachtgever (de regering) niet meer open. Alle adviesorganisaties hebben zich moeten aanpassen aan deze veranderde context. De verschillende richtingen van ontwikkeling zijn beter te begrijpen in relatie tot de nationale traditie en institutionele vormgeving van deze organisaties.

De geschiedenis van de CPRS en de huidige vormgeving van de Strategy Unit laten zien dat ten aanzien van het functioneren van een adviesorgaan voor de regering in Groot-Brittannië andere overwegingen een rol spelen dan voor bijvoorbeeld de WRR in het Nederlandse landschap. Er is sprake van een politiek systeem met twee dominante krachten waardoor een adviesorgaan rekening zal moeten houden met onzekerheid van overleven bij een machtswisseling. Dit werd in 1983 pijnlijk duidelijk voor de CPRS, gezien het gemak waarmee Thatcher de CPRS kon afschaffen. Waar deze dreiging van politieke discontinuïteit ook voor de huidige Strategy Unit zeer reëel is, biedt zij paradoxaal genoeg de Strategy Unit heldere doelstellingen. Het is de taak van de unit om de huidige premier, en daarmee ook zijn gehele kabinet, te ondersteunen. Om deze taak te vervullen heeft de Strategy Unit volop toegang tot de premier en beschikking over ondersteuning in de vorm van middelen en autoriteit ten opzichte van andere overheidsonderdelen. Waar andere adviesorganen voor de regering moeite moeten doen hun boodschap onder de aandacht te krijgen van die regering, of een concurrentiestrijd aan moeten gaan met argwanende ministers en departementen, heeft de Strategy Unit hiervoor de noodzakelijke middelen en toegang. Waar voor instellingen als het IFFS, de WRR en het CAS het bewaken van de onafhankelijke positie bepalend is voor het dagelijks functioneren, speelt dat bij de Strategy Unit eigenlijk geen rol. En waar met name het IFFS, en in mindere mate de WRR en het CAS, de concurrentie meer en meer moet aangaan met nieuwe spelers in het landschap van onderzoek en advies, speelt dat voor de Strategy Unit met zijn positie zo dicht bij de premier veel minder prominent. Voor het landschap als geheel is het belangrijk dat in het Verenigd Koninkrijk gedurende de afgelopen decennia een veel diverser landschap is ontstaan van veelal ook privaat gefinancierde organisaties die een veel vrijere rol vervullen. Daar waar de Strategy Unit, door zijn institutionele positie zo dicht op de premier, moeilijker een onafhankelijke en kritische rol kan vervullen, nemen andere organisaties in het landschap deze functie over.

Het Zweedse IFFS heeft in vergelijking met de Strategy Unit een tegenovergestelde verschuiving op het continuüm beleid en wetenschap gemaakt. In Zweden is in

een aantal stappen de afstand tot beleid vergroot en de afstand tot de wetenschap verkleind. Deze omgekeerde beweging leidt echter niet tot weliswaar gespiegelde, maar in gelijke mate als voor de Strategy Unit heldere doelstellingen. Door zijn positie, dichterbij de wereld van de wetenschap, moet het IFFS, om op die positie de concurrentie aan te kunnen, voldoen aan de eisen en criteria van die wetenschap. Tegelijk heeft het IFFS de ambitie behouden om bij te dragen aan een open en brede discussie over toekomstige bedreigingen en mogelijkheden voor de maatschappelijke ontwikkeling. Daarvoor is het van belang in contact te staan met de wereld van beleid om te horen welke kansen en bedreigingen er zijn en worden ervaren, maar ook om de eigen boodschap zo te formuleren dat ze gehoor vindt bij de overheid die dan vervolgens haar beleid hierop kan aanpassen.

Qua positie op dit continuüm tussen beleid en wetenschap nemen de WRR en het nieuwe CAS, ten slotte, de meest gelijke positie in. Beide onderhouden structureel contact met de premier of regering, maar doen dit vanuit een onafhankelijke positie die gegarandeerd wordt door een aantal institutionele waarborgen, zoals het zelfstandig vaststellen van het werkprogramma en de vanzelfsprekende openbaarheid van al het werk. De WRR en het CAS balanceren daarmee op het midden van het koord, gespannen tussen de twee polen. Maar dat betekent niet dat deze organisaties zich statisch kunnen opstellen. Het moeizame functioneren van het CGDP in de laatste decennia maakte duidelijk dat ontwikkeling en vernieuwing noodzakelijk zijn om te overleven. Het is een kwestie van voortdurend meebewegen en tegenbewegen met ontwikkelingen om de balans continu te hervinden.

### *De relatie met de samenleving*

Uit de beschrijvingen van de verschillende nationale landschappen komt naar voren dat er een derde pool is, die van invloed is op de kunst van het balanceren: de relatie met de samenleving. Sommige van de besproken organisaties kregen bij hun oprichting uitdrukkelijk een taak om indirect dan wel direct de verschillende maatschappelijke belangen te vertegenwoordigen of mee te wegen. Het meest uitgesproken vonden we dit terug bij het Commissariat Général du Plan en zijn *concertation* taak. Maar in deel I hebben we gezien dat dergelijke overwegingen ook een rol speelden bij de voorgeschiedenis van de WRR, in de discussies van de commissie-Van Veen en de commissie-De Wolff, en in de periode onder voorzitterschap van Quené. Waar het in de toenmalige discussies over planning vaak ging om vormen van directe representativiteit, door middel van de betrokkenheid van georganiseerde (belangen)groepen, gaat het tegenwoordig meer om indirecte representativiteit, in de vorm van deelname aan het publieke debat. Bij alle beschreven organisaties zien we een



ontwikkeling naar een actievere deelname in het publieke debat, gericht op zowel het verkrijgen van inzichten in de processen die spelen in de samenleving, als op het beïnvloeden van dit debat door kennis en inzichten bij te dragen.

De vergelijkende analyse in dit deel heeft laten zien dat er niet één beste vormgeving is voor organisaties die zich bevinden in de driehoek tussen beleid, wetenschap en samenleving. De effectiviteit of doorwerking van een organisatie voor onderzoek en advies wordt weliswaar bepaald door een aantal elementen die de onderlinge relaties in deze driehoek bepalen, zoals onafhankelijkheid, beïnvloedingsmogelijkheden, draagvlak (bij alle drie) en legitimiteit. Maar de meest optimale mix van deze elementen is verschillend voor een bepaalde context, traditie of landschap. De ideaaltypische typeringen van verschillende denktanks zijn weliswaar behulpzaam om een eerste verheldering aan te brengen in de verschillende en drukke landschappen van advies en onderzoek, maar bieden slechts beperkte handvatten voor beter inzicht in het daadwerkelijk functioneren van organisaties als de WRR. In de literatuur over denktanks zou naast de algemene overzichten van organisatiekenmerken meer ruimte moeten zijn voor de specifieke context met zijn beperkingen en mogelijkheden waarbinnen de verschillende organisaties functioneren.

### *Een EU-traditie van advisering?*

In het eerste hoofdstuk is toegelicht waarom voor deze vergelijking is gekozen voor een aantal Europese landen en daarbinnen een aantal specifieke organisaties. Maar ook op het Europese niveau zijn in de afgelopen 30 jaar voorzieningen ontstaan van onderzoek en advisering. Sinds de vroege jaren negentig zien we een significante groei van het aantal Europese of EU-denktanks. Deze groei is een gevolg van een steeds actievere Europese Unie en van een toenemende intensiteit en complexiteit van de relatie tussen de EU en de lidstaten (Ullrich in Stone en Denham 2004). Maar de groei komt ook voort uit initiatieven van niet-statelijke actoren, die door het gelaagde karakter van het besluitvormingsproces in de Europese Unie volop mogelijkheden zien voor beïnvloeding van dit proces. In het EU-landschap komen we verschillende typen organisaties tegen: EU denktanks gevestigd in Brussel, EU-denktanks georiënteerd op (en veelal ook gevestigd in) de lidstaten en Europese onderzoeksinstituten verbonden aan universiteiten. Daarnaast, en in het licht van de hierboven besproken selectie van organisaties meer interessant, zijn er initiatieven voor een interne denktank van de EU zelf. Waar bij de andere typen organisaties de relatie tussen en belangen van EU en lidstaten veelal centraal staan, gaat het hier om adviesorganisaties ten dienste van de Europese politiek, en meer specifiek de Europese Commissie.

In 1989 is bij de Europese Commissie de Forward Strategy Unit (FSU) opgericht. De inspirator achter dit initiatief was de president Jacques Delors, die in de jaren zeventig zelf ervaring had opgedaan als hoofd van de afdeling sociale zaken bij het Commissariat Général du Plan.<sup>22</sup> De unit werd gepositioneerd als departement van de Europese Commissie, onder de directe verantwoordelijkheid van de president. De FSU bestond uit een multidisciplinair team van 15 personen en kreeg bij de oprichting drie taken toegewezen van de commissie: monitoren en evalueren van de Europese integratie; aanknopen van vaste relaties met organisaties die bezig zijn met voorspellen (het doen van toekomstonderzoek); en werken aan specifieke dossiers.<sup>23</sup> De FSU heeft tijdens zijn bestaan een breed scala aan rapporten over nieuwe onderwerpen uitgebracht. Daarnaast organiseerde de FSU seminars en werkte aan samenwerking met andere toekomstgerichte instituten. De FSU fungeerde ook als platform voor de futurologische functie binnen andere DG's van de commissie.

Na het aantreden van president Barosso is de Forward Studies Unit vervangen door een centrale adviesinstelling: Bureau of European Policy Advisers (BEPA). BEPA werkt naast het kabinet van de president en heeft naast een adviesfunctie ook de opdracht de acties van de commissie te coördineren. Om de bronnen voor advies te verbreden en te variëren heeft het BEPA expertgroepen ingesteld voor de drie terreinen waarop de werkzaamheden met name zijn gericht: politiek/institutioneel, sociaal-maatschappelijk en economisch.

Deze ontwikkelingen op EU-niveau en het internationaal vergelijkend perspectief dat in dit deel is gehanteerd laten zien dat voor de huidige Europese adviesorganisaties er veel mogelijkheden zijn om van elkaar te leren, en om samen met elkaar te leren. Dit geldt, ten eerste, ten aanzien van organisatorische kenmerken en ontwikkelingen, maar daarnaast zijn er volop mogelijkheden om ook samen te werken op inhoudelijk gebied. Samenwerking door (nationale) informatie uit te wisselen, of door samen te werken aan internationaal vergelijkende projecten. Hoewel alle besproken organisaties gebruikmaken van internationale contacten, gebeurt dit meestal op ad-hocbasis. Een versterking van deze relatie, bijvoorbeeld in de vorm van een netwerk, lijkt een vruchtbare richting voor de toekomst. Samenwerking van deze verschillende organisaties is vruchtbaar, omdat deze historisch opgezette vergelijking heeft laten zien dat, hoewel de vormgeving kan verschillen, de functies van denken, onderzoeken en communiceren in een vaste behoefte voorzien.

*Tot slot: de WRR als evenwichtskunstenaar*

Aan het eind van dit internationaal vergelijkende deel komen we terug bij de vraag waarom de WRR zijn 35-jarig jubileum kan vieren, terwijl tijdgenoten het niet, of niet in de oorspronkelijke vorm, hebben overleefd. In deel I heeft Paul den Hoed laten zien dat het bestaan van de WRR op enkele momenten in zijn geschiedenis ter discussie heeft gestaan. Het voortbestaan van de WRR was niet altijd vanzelfsprekend. Hij concludeert dan ook dat de positie van adviesorganisaties minder afhankelijk is van hun eigen functioneren dan van veranderingen in hun omgeving. In dit deel hebben we inderdaad gezien dat de combinatie van institutionele vormgeving en nationale context heel bepalend is. Zo werd aan het bestaan van de CPRS door Thatcher abrupt een einde gemaakt, waar in Frankrijk het Commissariat Général du Plan een langdurige periode van crisis doormaakte, voordat De Villepin uiteindelijk een hervorming forceerde. De dichtheid van het Duitse landschap, met de sterke posities van gevestigde economische en partijpolitieke instituten, zorgde ervoor dat de planningdivisie van het *Bundeskanzleramt* er niet eens in slaagde een positie te verwerven.

Een tweede reden voor het voortbestaan van de WRR ligt in zijn unieke mix van flexibiliteit en institutionele zekerheid, die een oorspong heeft in de wet. Deze unieke combinatie maakte dat de WRR mee kon ontwikkelen met veranderingen in de context, maar tegelijk niet zo flexibel was dat hij makkelijk afgeschaft kon worden. De condities voor het succesvol volbrengen van de koorddansact zijn voor de WRR dus gunstig. Maar de aard van deze kunstvorm maakt tegelijk dat rustig achteroverleunen geen optie is. De WRR zal ook in de toekomst intelligent moeten meebewegen en de functies van denken, onderzoeken en communiceren constant moeten blijven ontwikkelen.

## NOTEN

- 1 Anne-Greet Keizer is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 2 Hier wordt duidelijk dat het fenomeen denktank al langer bestaat dan de term *think tank*.
- 3 RAND is een acroniem voor Research and Development.
- 4 Gedurende de aanloop naar de presidentiële verkiezingen van 2000 heeft een selecte groep van wetenschappers verbonden aan the Hoover Institution, the American Enterprise Institute en andere denktanks verschillende beleidsideeën besproken met de Republikeinse presidentskandidaat George W. Bush (Abelson 2002: 6).  
5 HMSO, CMND 4506, Volume XX, p. 303-316.
- 6 De Strategy Unit heeft Strategic Audit reports gepubliceerd in 2003 en 2005.
- 7 Nationaal Archief, Toegangsnummer 2.03.07, Toegang op het archief van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, inventarisatienummers 01-54.
- 8 Ook de WRR kende in de beginjaren soortgelijke speciale bijeenkomsten, maar met minder succes (zie deel I).
- 9 Enkele voorbeelden zijn: Stockholm Institute of International Affairs; Trade Union Institute for Economic Research, The Stockholm International Peace Research Institute.
- 10 Dit succes zou voor andere landen van Europa reden zijn ook te zoeken naar planningsystemen of planningorganisaties.
- 11 Pensions Advisory Council. Ingesteld bij decreet van 10 mei 2000 door de premier. Raad is ingesteld “to describe the medium and long-term development and prospects of pension plans and draw up projections of their financial positions, to assess the conditions required to ensure their long-term financial validity, consider their funding to follow-up the development of this funding, to participate in the information process on pension systems and to monitor all pension plan indicators” (website CAS, datum: 20-06-2007).
- 12 Conseil de l’Emploi, des Revenus et de la Cohesion Sociale (Council for employment, income and social cohesion), ingesteld op 7 april 2000; Conseil d’Analyse de la Societe (society analysis council), ingesteld op 9 juli 2004; Conseil d’Orientation pour l’Emploi (Employment Advisory Council), ingesteld op 7 april 2005.
- 13 Etchegoyen, A. (2005) ‘Encore une dissolution aventureuse!’, *Le Monde*, 03-11-2005.
- 14 De Villepin had als directeur van het kabinet van de minister van Buitenlandse Zaken persoonlijk ervaring opgedaan met dit laatste instituut.
- 15 Inclusief 45 Fte van het Centre d’Études Prospectives et d’Informations Internationales, een agentschap binnen het Centre d’Analyse Stratégique.
- 16 De onderwerpen van het huidige programma zijn: How is public action to be modernised?; Social questions: new risks, new divides, new policies; Labour market, employment and training; How to assist France’s growth and employment strategy in a more dynamic European market?; Research, technology, sustainable development; Globalisation (2007 Working Programme of the Centre d’Analyse Stratégique).
- 17 Conseillère chargée des études et de la prospective (Décret du mai 2007, website CAS 20-06-2007).
- 18 Décret no. 2007-2006 du 12 juin 2007, Website CAS, 20-6-2007.

- 19 IFW (Institut für Weltwirtschaft Kiel (1914)); DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1925)); RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (1926)); IFO (Institut für Wirtschaftsforschung (1949)); IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1992)). Tegenwoordig wordt aan deze groten vaak een zevende instituut toegevoegd: ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (1990)).
- 20 Thunert (2000) merkt op dat dit wellicht te maken heeft met de Duitse geschiedenis van de eerste helft van de twintigste eeuw.
- 21 *Spiegel naar de toekomst 2001*, p. 36.
- 22 Chef du service des affaires sociales du Commissariat Général du Plan, 1962-1969.
- 23 Website Europese Commissie ([http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/index_en.htm), datum 20-06-2007)

## INTERVIEWS

- Stephen Aldridge: directeur van de Prime Minister's Strategy Unit (SU) (11-10-2006)
- Tessa Blackstone en William Plowden: voormalige werknemers van de Central Policy Review Staff (CPRS) (10-10-2006)
- Daniel Tarschys: hoogleraar Politieke Wetenschappen, Universiteit van Stockholm (29-11-2006)
- Ingrid Söderlind en Torbjorn Lundqvist: stafleden van het Institute for Futures Studies (29-11-2006)
- Joakim Palme: directeur van het Institute for Futures Studies (29-11-2006)
- Sophie Boissard: directeur van het Centre d'Analyse Stratégique (29-03-2007)
- Jacques Delors: voorzitter van het Conseil de l'Emploi, des Revenues et de la Cohesion Sociale (30-03-2007)
- Peter Weingart en Justus Lentsch: hoogleraar en medewerker bij het Institute for Science and Technology Studies (IWT), Universiteit van Bielefeld (06-06-2007)

## WEBSITES

- Prime Minister's Strategy Unit: [www.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cabinetoffice.gov.uk)
- Scientific Council for Government Policy: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)
- Institute for Futures Studies: [www.framtidsstudier.se](http://www.framtidsstudier.se)
- Centre d'Analyse Stratégique: [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

Bron: citaat De Villepin (hoofdstuk Frankrijk)

[http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/villepin/acteurs/interventions\\_premier\\_ministre\\_9/conferences\\_presse\\_526/cinquieme\\_conference\\_presse\\_54247.html](http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/villepin/acteurs/interventions_premier_ministre_9/conferences_presse_526/cinquieme_conference_presse_54247.html)

## LITERATUUR

- Abelson, D.E. (2002) *Do think tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Adriaansens, H.P.M. (1997) 'Distantie en nabijheid', blz. 17-42 in H.P.M. Adriaansens et al. (red.) *Mosterd bij de maaltijd, 20/25 jaar Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Den Haag: WRR.
- Baehr, P. en B. Wittrock (1981) *Policy Analysis and Policy Innovation: Patterns Problems and Potentials*, Londen: Sage Publications.
- Baehr, P.R. (1981) 'Futures studies and policy analysis in the political process: the Netherlands Scientific Council for Government Policy', blz. 93-118 in P. Baehr en B. Wittrock (red.) *Policy Analysis and Policy Innovation*, Londen: Sage Publications.
- Baehr, P.R. (1986) 'Think tanks: who needs them? Advising a government in a democratic society', *Futures*, June: 389-400.
- Blackstone, T. en W. Plowden (1988) *Inside the think tank: Advising the cabinet 1971-1983*, Londen: William Heinemann.
- Brinckmann, A. (2006) 'The Studiengruppe für Systemforschung: systems research and policy advice in the Federal Republic of Germany, 1958-1975', *Minerva* 44, 2: 149-166.
- Brunhes, B. (1977) 'Preparing a national plan: thirty years of French experience', *Futures*, June: 175-181.
- Boucher, S. en M. Royo (2006) *Les Think Tanks: Cerveaux de la Guerre des Idées*, Parijs: Le Félin.
- Commissie-De Wolff (1970) *Rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek. Toekomstige Maatschappij-Structuur*, Den Haag: Sdu.
- Commissie-Van Veen (1971) *Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdelingen Coördinatie*, Den Haag: Sdu.
- Denham, A. en M. Garnett (2004) 'A "hollowed-out" tradition? British think tanks in the twenty-first century', blz. 232-246 in D. Stone en A. Denham (red.) *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Groot-Brittannië: Manchester University Press.
- Dunleavy, P., R.A.W Rhodes, en B. O'Leary (1990) 'Prime minister, cabinet and core: executive', *Public Administration* 68, 1, special issue.
- Dyson, K. (1973) 'Planning and the federal chancellor's office in the west German federal government', *Political Studies* 31, 3: 348-362.
- Dyson, K. (1974) 'The German federal chancellor's office', *Political Quarterly* 45, 3: 364-371.
- Elder, N. (1970) *Government in Sweden: the Executive at Work*, Oxford: Pergamon Press.
- Elgie, R. en S. Griggs (2000) *French Politics: Debates and Controversions*, Londen: Routledge.
- Elgie, R. (2003) *Political Institutions in Contemporary France*, Oxford: Oxford University Press.
- Estrin, S. en P. Holmes (1982) 'Recent developments in French economic planning', *Economics of Planning* 18, 1: 1-10.
- Estrin, S. en P. Holmes (1983) *French Planning in Theory and Practice*, Londen: George Allen en Unwin.
- Estrin, S. (1985) 'Decentralized economic planning: some issues', *Economics of Planning* 19, 3: 150-156.
- Etchegoyen, A. (2005) 'Encore une dissolution aventureuse!', *Le Monde*, 03-11-2005.
- Falk, S., D. Rehfeld., A. Römmele, en M. Thunert (red.) (2006) *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: vs Verlag.
- Fleischer, J. (2006) 'Policy units as policy pilots? On blue skies thinking and preventing crashes', paper presented at the European Consortium for Political Research (ECPR) conference in Essex on September 7<sup>th</sup>, 2006.

- Flohr, H. (1972) 'Die Tätigkeit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt', blz. 54-67 in DVPW (red.) *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation: Tagung der Deutschen Vereinigung für Politischen Wissenschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gaffney, J. (1991) 'The political think-tanks in the UK and the ministerial cabinets in France', *West European Politics* 14, 1: 1-17.
- Glimell, H. en S. Laestadius (1987) 'Swedish futures studies in transition', *Futures*, December: 635-650.
- Groenewegen, J. (1989) *Planning in een Markteconomie: Indicatieve Planning, Industriebeleid en de Rol van de Publieke Onderneming in Frankrijk in de Periode 1981-1986*, Delft: Eburon.
- Hart, P. 't (2007) 'Denktanks in beweging: van "kennis voor beleid" naar transnationale ideeënmarktaandrijving', paper voor de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) conferentie, Den Haag: NSOB.
- Helms, L. (2005) *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, New York: Palgrave Macmillan.
- Hennessy, P., S. Morrison, en R. Townsend (1985) 'Routine punctuated by origins: the central policy review staff, 1970-83', *Strathclyde Papers on Government and Politics* 3, Glasgow: University of Politics en University of Strathclyde.
- HMSO (1970) 'The reorganisation of government', *CMND 4506*, 20: 303-316.
- Hockerts, H.G. (2005) 'Planung als Reformprinzip: Einführung', blz. 249-258 in M. Frese, J. Paulus, en K. Teppel, *Demokratisierung und Gesellschaftlicher Aufbruch: die Sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Jäger, W. (1986) 'Die Innenpolitik der Sozial-liberalen Koalition, 1969-1974', blz. 15-160, in K.D. Bracher et al. (red.) *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Jochimsen, R. (1970) 'Establishing and developing an integrated project planning and coordinating system for the West German federal government', *International Journal of Politics* 2, 2/3: 51-77.
- Krauch, H. (2006) 'Beginning science policy research in Europe: the Studiengruppe für Systemforschung, 1957-1973', *Minerva* 44, 2: 131-142.
- Kroonenburg, J.G.P.M. van et al. (1981) *Provinciale beleidsplanning*, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Lahrant, M. en S. Boucher (2005) *Think Tanks in Europe and us: Converging or Diverging?*, Parijs: Notre Europe.
- Lepper, M. (1976) 'Das Ende eines Experiments: zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsorganisation', *Die Verwaltung* 9, 4: 478-499.
- Lompe, K. (1968) 'The role of the social scientists in the processes of policy-making', *Social Science Information* 7, 6: 159-175.
- Maasen, S. en P. Weingart (2005) *Democratization of Expertise. Exploring novel forms of Scientific Advice in Political Decision-making*, Dordrecht: Springer.
- Mayntz, R. en F. Scharpf (1973) *Planungsorganisation: die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München: R. Piper & Co. Verlag.
- McGann, J.G. en R.K. Weaver (2002) *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- McGann, J.G. en E.C. Johnson (2005) *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.



- Müller-Rommel, F. en G. Pieper (1991) 'Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale', *Aus Politik und Zeitgeschichte* 21/22: 3-13.
- OECD (1966) *The Social Sciences and the Policies of Government*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Plowden, W. (1981) 'The British central policy review staff', blz. 61-92 in P. Baehr en B. Wittrock (red.) *Policy Analysis and Policy Innovation*, Londen: Sage Publications.
- Plowden, W. (1987) *Advising the rulers*, Oxford: Basil Blackwell.
- Richardson, J. (2006) 'Will de Gaulle's state planners bite the dust?', *Foresight* 8, 1: 5-7.
- Rinnooy Kan, A.H.G. (red.) (2001) *Spiegel naar de Toekomst: Evaluatie van de WRR*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Royal ministry for Foreign affairs in cooperation with the Secretariat for Future Studies, (1974) *To Choose a Future: a Basis for Discussion and Deliberations on Future Studies in Sweden*, Stockholm: Kungl. Boktryckeriet en P.a. Norstedt & Söner.
- Sherrington, Ph., (2000) 'British think tanks: advancing the intellectual debate', *British Journal of Politics and International Relations* 2, 2: 256-263.
- Stone, D. (1996) *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, Londen: Frank Cass.
- Stone, D., A. Denham, en M. Garnett (1998) *Think Tanks Across Nations*, Manchester, Groot-Brittannië: Manchester United Press.
- Stone, D. (2000) 'Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes', *Governance* 13, 1: 45-62.
- Stone, D. (2000) 'Think tank transnationalisation and non-profit analysis, advice and advocacy', *Global Society* 14, 2: 153-172.
- Stone, D. en A. Denham (2004) *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Groot-Brittannië: Manchester University Press.
- Strategy Unit, the (s.a.) *The Strategy Unit, Strategy and Strategic Capability*, s.l.: s.n.
- Suß, W. (2005) "'Wer aber denkt für das Ganze?'" Aufstieg und Fall der Ressort-übergreifenden Planung im Bundeskanzleramt', blz. 249-258 in M. Frese, J. Paulus, en K. Teppe, *Demokratisierung und Gesellschaftlicher Aufbruch: die Sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Thunert, M. (2000) 'Players beyond borders? German think tanks as catalysts of internationalisation', *Global Society* 14, 2: 191-211.
- Waarden, F. (1999) 'Ieder land zijn eigen trant?', blz. 303-339 in W. Bakker en F. van Waarden (red.) *Ruimte rond Regels: Stijlen van Regulering en Beleidsuitvoering Vergeleken*, Amsterdam: Boom.
- Waarden, F. (1999) 'De institutionele grondslag van ambtelijke gewoonten', blz. 340-374 in W. Bakker en F. van Waarden (red.) *Ruimte rond Regels: Stijlen van Regulering en Beleidsuitvoering Vergeleken*, Amsterdam: Boom.
- Weaver, K. (1989) 'The Changing World of Think Tanks', *Political Science and Politics* 22, 3: 563-578.
- Wittrock, B. (1981) 'Futures studies without a planning subject: the Swedish secretariat for futures studies', blz. 119-150 in P. Baehr en B. Wittrock (red.) *Policy Analysis and Policy Innovation*, Londen: Sage Publications.



DEEL III

LEREN VOOR BELEID:  
OVER REGEREN EN  
VOORUITDENKEN

WIM VAN DE DONK EN ANTON HEMERIJCK<sup>1</sup>

*“There are no guarantees, but sometimes research actually can help us think more clearly about hot political topics.” (Hugh Hecló 2007: 59)*



# 1

## *Introductie: denken en leren als dienst aan de democratie*

---

Ook in een postmoderne, open samenleving wordt de legitimatie van beleid in belangrijke mate gebaseerd op gegevens, informatie, kennis en argumenten die worden ontleend aan (empirisch) wetenschappelijk onderzoek en expertise. Het feit dat wetenschappelijke kennis tegenwoordig soms wel eens meer met onzekerheid dan met zekerheid, en meer met subjectiviteit dan met objectiviteit wordt geassocieerd, heeft daaraan blijkbaar weinig afgedaan (Peat 2007). De meeste (welvarende) democratieën kennen een wijdvertakte kennisinfrastructuur van wetenschappelijke bureaus, denktanks, adviesraden, en andere kennisinstellingen (zie deel II van deze bundel). In de Nederlandse kennisinfrastructuur ten behoeve van het regeringsbeleid nemen naast de WRR, die in deze bundel bijzondere aandacht kreeg, de planbureaus, de strategische adviesorganen en de SER vooraanstaande posities in. Al deze instellingen dragen bij aan het denken en leren ten behoeve van de kwaliteit van het toekomstige regeringsbeleid. Dat doen zij door het verwerven, ontsluiten en verwerken van belangrijke informatie over technologische, economische, ecologische en maatschappelijke trends voor het beleid, het maken van kennis op basis van die informatie, het in kaart brengen en communiceren van te verwachten problemen en het inventariseren en ontwikkelen van alternatieve probleemstellingen en handelingsperspectieven. Het gaat om typen informatie en inzichten die vragen om investeringen, en die niet als vanzelf beschikbaar zijn. Toch is er bepaald geen sprake van een informatietekort, en is de hoeveelheid adviezen die de overheid krijgt tegenwoordig voor sommigen zelfs reden om te spreken van een problematische ‘adviesdrukke’. Niet helemaal onbegrijpelijk wellicht: de overheid wordt overstelpt met allerhande professionele, commerciële, onafhankelijke, gekleurde adviezen, die alles bij elkaar zelden een eenduidig

beeld opleveren, en de complexiteit soms – en soms onvermijdelijk – meer verhogen dan reduceren. Er lijkt in het huidige tijdsgewricht inderdaad sprake te zijn van soms verwarrende vormen van ‘informatie-overload’ en ‘data-smog’.

Maar zijn die hoeveelheden en de daarmee samenhangende drukte nu echt een probleem, of speelt er net zoiets als ‘gevoelstemperatuur’? Volgens sommigen is het stelsel van adviesorganen tegenwoordig ‘te duur en te druk’. Te veel rapporten, te weinig inspeland op de vragen die leven. Te weinig afstemming en coördinatie, luidt de probleemstelling dan. Het lijkt ons wat beperkt en schraal om zo over het adviesstelsel waarin ook de WRR een rol speelt te spreken. Een probleemdefinitie ook die een al even vanzelfsprekende als simpele oplossing in zich draagt: het moet minder en goedkoper, en overzichtelijker worden georganiseerd. Maar als er te veel adviezen worden gemaakt, wiens probleem is dat dan eigenlijk? In een tijd waarin over overheidsleren in navolging van Van Gunsteren (Van Gunsteren en Ruyven 1993) wordt gesproken als een praktijk van ‘variëteit en selectie’ (soms in tegenstelling tot het eerder nog wel omarmde idee van leren als een praktijk van ‘analyse en instructie’) zou men zich toch niet al te snel moeten beklagen over een veelheid aan inzichten, maar daarin juist een rijke bron van succesvol leren en innoveren kunnen onderkennen (zie ook in Abrahamson en Freedman 2006).

We komen er nog uitvoerig over te spreken in deze bijdrage. In de eerste twee delen van deze bundel werd de WRR vanuit een historisch en een internationaal vergelijkend perspectief aan de orde gesteld. Daarbij werd telkens aandacht geschonken aan de functies die de raad vervult op het ingewikkelde kruispunt van wetenschap, beleid en samenleving. Drie onderling samenhangende functies werden onderscheiden: toekomstgericht onderzoek voor en van beleid, denken over en herijken van (de veronderstellingen van) vigerende en toekomstige beleidsprogramma’s, en de resultaten daarvan communiceren met het oog op publieke en politieke discussie en meningsvorming. In die drie functies is een constante zichtbaar, die door de tijd heen en in verschillende landen kan worden herkend. Denken voor beleid is van alle tijden en plaatsen, en krijgt op elk van die plaatsen en in elk van die tijden een karakteristieke vorm en gedaante, zoals in de eerste twee delen duidelijk is geworden. Die contextuele en historische bepaaldheid uit zich onder meer in de bijzondere relatie tot de overheid en de maatschappij, het relatieve gewicht dat elk der functies heeft, en in de precieze taken en institutionele arrangementen die ten behoeve van die functies bestaan.

De WRR draagt in zijn institutionele genen de sporen van de tijd en de context waarin de rol van (sociale) wetenschappen bij het denken voor beleid als steeds belangrijker, zo niet als beslissend werd gezien. Modernisering en rationalisering

vormden vanaf de jaren zestig het centrale programma waarin ook de opdracht van de raad werd ingeschreven. Dat programma was nauw verbonden met de opkomst van de *policy sciences* in de jaren vijftig in de Verenigde Staten. Het was de tijd waarin computerondersteunde beleidsmodellen en de sterk groeiende mogelijkheden voor geautomatiseerde dataverzameling en -bewerking de processen van beleidsvorming soms het aanzien gaven van een door ingenieurs beheerst ontwerp-proces. De aarzelingen die door sommige politici werden geuit bij de instelling van de WRR als verzinnebeelding van een door wetenschap en rationaliteit gestuurd beleidsproces laten zich gemakkelijk begrijpen door de soms tamelijk expliciete en soms zelfs uitgesproken negatieve opvatting over de rol van politici die door de aanhangers van een dergelijke benadering werden geuit. Zo verhaalt Stone van een “common mission of rescuing public policy from the irrationalities and indignities of politics through the use of rational, analytical and scientific methods” (Stone, Fischer 1990: 21) en sprak de Nederlandse nestor van de beleidswetenschappen Hoogerwerf over de praktijk van beleidsvoering als gekenmerkt door “methoden van beleidsvoering die zich nog bevonden in het stadium van de medicijnman, de sterrenwicheelaar en de toverkol” (Hoogerwerf 1979: 84). (H. Van experts en technocraten kon blijkbaar meer worden verwacht. De verhouding tussen politiek en rationeel beleid werd als een competitieve *zero-sum game* verbeeld (zie Van de Donk 1997).

Onttovering van de wereld, ambitieuze doelstellingen van overheidsbeleid op velerlei en vooral ook nieuwe maatschappelijke terreinen, de wil tot beheersing en de disciplineren van de politiek zijn de al even belangrijke als omstreden ambities die met dat programma werden beoogd. Discussie over deze ambities was er trouwens vanaf het allereerste begin, en ook een zekere ambiguïteit: op het moment dat de WRR na een lange periode van voorbereiding eindelijk werd ingesteld, werd duidelijk dat het dominante paradigma van rationalisering en verwetenschappelijking van beleid al de nodige scheurtjes had opgelopen. Vooral het werk van de Amerikaanse politicoloog Lindblom liet al in de jaren vijftig zien dat het rationeel-synoptische beleidsmodel op belangrijke grenzen stuitte. Ten eerste op grenzen die hun bron vonden in de cognitieve beperkingen van rationele wetenschappelijke analyse, ten tweede op grenzen die voortvloeiden uit de weerbarstige want pluralistische politieke en maatschappelijke arena (Lindblom 1965). Desondanks was althans een deel van de politieke en ambtelijke elite door de veelbelovende mogelijkheden van toekomstgerichte, rationele beleidsplanning en -analyse gecharmeerd.

Veel is er sinds de oprichting van de WRR veranderd: ontwikkelingen in de wereld van beleid en bestuur, ontwikkelingen in de samenleving en ook discussies over de grenzen en mogelijkheden van de (sociale) wetenschappen zijn niet zonder gevolgen

gebleven voor de context waarin en de manier waarop de raad functioneert. De ontwikkeling van een inzet die vooral was gericht op het streven van wetenschappelijke kennis *van* de toekomst naar een benadering waarin veeleer wordt ingezet op de ontwikkeling van wetenschappelijk gefundeerde kennis *voor* de toekomst is in beide eerdere delen uitdrukkelijk naar voren gekomen.

In dit deel van deze bundel willen we een aantal van die veranderingen nader verkennen en op de betekenis daarvan voor de toekomstige positie van de WRR reflecteren. We kiezen daarbij zoals verderop zal blijken in dit deel een meer beleidstheoretisch perspectief. Het perspectief van het leren: het denken in denktanks en adviesorganen zoals de WRR heeft immers een duidelijk doel. Niet de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis zelf is het primaire doel (daar zijn in de eerste plaats de universiteiten voor), maar de verbetering van bestuur en beleid, en een adequate anticipatie op problemen, ongekend en ongetemd als zij zijn. Voordat we de keuze voor het leerperspectief verder toelichten en ingaan op de opzet van dit essay, willen we eerst nog wat meer zeggen over de aanleidingen om daaraan in dit boek aandacht te geven.





De 7<sup>de</sup> raad gefotografeerd in 2005 in het nieuwe pand van de WRR op de Lange Vijverberg 4-5, v.l.n.r. prof.dr. P. Winsemius, prof.dr. J.L.M. Pelkmans, prof.dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter), prof.dr. A.C. Hemerijck (secretaris), drs. I.J. Schoonenboom, mevr. prof.dr. L. Hancher, prof.dr. J.J.M. Theeuwes, mevr. prof.dr. P.L. Meurs, dr. R.J. Mulder, (plv. secretaris) en prof.dr. P.A.H. van Lieshout. Niet op deze foto staan de later benoemde raadsleden prof. dr. B. Nootenboom en prof.dr.ir. G.H. de Vries.



# 2

## *Ontwikkelingen in wetenschap, beleid en samenleving*

---

In een bundel waarin wordt gereflecteerd op de recente ontwikkelingen in de sociale wetenschappen wordt duidelijk dat ten tijde van de oprichting van de WRR de nog tamelijk onomstreden positie van die wetenschappen intussen sterk is veranderd (Wieviorka 2007). Postmodernisering en subjectivisering hebben geleid tot een bepaald minder vanzelfsprekende positie van het met die wetenschappen verbonden voluntaristische en positivistische wereldbeeld en de daarmee samenhangende methodische strategie van ‘*evidence based*’ kwantificeren en modelleren. Alleen al de discussies over de ambities van de sociale wetenschappen (kunnen die wel voorspellen?, is het wel mogelijk om objectieve kennis na te streven?) hebben diepe sporen nagelaten. In de woorden van de al eerder genoemde Peat:

“The progress of human thought in recent centuries has brought not only new knowledge but also new (and sometimes disturbing) questions that tug at the foundations of knowledge itself” (Peat 2007:920).

Maar niet alleen de ontwikkelingen in en opvattingen over de aard van wetenschappelijk onderzoek en de status van de resultaten daarvan dragen bij aan die veranderingen. Ook de accelererende globalisering van onderzoeksnetwerken is van invloed op de positie van kennisinstituten zoals de WRR. De eerder welhaast exclusief op nationaal overheidsbeleid gerichte positie (zie over de relatie tussen SWR en WRR in deel I van dit boek in hoofdstuk 6.1) heeft plaatsgemaakt voor een steeds sterkere internationalisering van zowel vraagstellingen, wijzen van kennisproductie en -diffusie. Onze collega van het Centraal Planbureau, Coen Teulings, spreekt in navolging van Manuel Castells van de noodzaak effectief aangesloten te zijn op een ‘netwerk van wereldkennis’. De internationalisering en globalisering van kennisproductie en

-diffusie gaat bovendien hand in hand met de tempoversnelling. De sterke en welhaast inherente verbinding van de sociale wetenschapsbeoefening met vooral progressieve ideologische posities en specifieke maatschappelijke voorkeuren en conflicten heeft, zeker ook in het licht van een sterkere pluralisering, individualisering en privatisering, plaatsgemaakt voor een onoverzichtelijke fragmentatie en diaspora van eerder nog tamelijk overzichtelijk geordende disciplines (Anderson 2003). Het betreft daar een fragmentatie die, zoals we nog zullen betogen, overigens niet a priori problematisch hoeft te zijn: nieuwe kennis en nieuwe problematieken manifesteren zich nu eenmaal meestal niet in al bekende termen en gestolde categorieën. Nieuwe kennis bloeit veeleer in plooiën en kieren, gedijt op soms maar moeilijk zichtbare grensvlakken en verbindingen (Scott 1997). Zoals de raad vorig jaar nog heeft betoogd in zijn rapport over de lerende overheid, vraagt een adequate anticipatie op nog ongekende problemen een zekere mate van onthechtheid van vigerende taakverdelingen, organisatiegrenzen, beleidscompetenties en institutionele scheidslijnen (WRR 2006; Abrahamson en Freedman 2006; Dijkstra 2007).

In de wereld van het openbaar bestuur zelf valt de enorme groei van het staatsapparaat op, dat, al dan niet in eigen huis, vele middelen aanwendt ten behoeve van zowel toegepast als fundamenteel onderzoek naar maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsproblemen. Een beetje ministerie heeft tegenwoordig een handjevol eigen 'topinstituten' en andere sectorgebonden en praktijkgerichte kenniscentra ondergebracht bij de universiteiten. De nadruk die er in de jaren tachtig en negentig werd gelegd op het belang van uitvoering, evaluatie en handhaving van beleid lijkt dus aan het begin van de nieuwe eeuw wat te zijn gekenterd: het denkende deel van de overheidsorganisatie lijkt weer meer aandacht te krijgen. Dat uit zich niet alleen in de oprichting van allerlei eigen kennisinstituten, maar ook in een hernieuwde aandacht voor het adviesstelsel of, zoals dat tegenwoordig wordt genoemd: de kennisinfrastructuur. De budgetten die beschikbaar zijn voor het inhuren van allerlei adviseurs zijn al even omstreden als consequent gegroeid. Ook universiteiten worden daarbij steeds meer ingeschakeld, en voor een steeds belangrijker deel van hun inkomsten zijn die daardoor intussen afhankelijk van zogenaamd opdrachtonderzoek. Aan de andere kant is er een tendens dat topwetenschappers steeds meer aarzelen aan dergelijk beleidsgericht onderzoek te werken: je krijgt er geen punten voor en in de internationale publicatiecompetitie levert het niets op. Concurrentie is er ook in het wetenschappelijke bedrijf altijd geweest, maar de druk neemt verder toe: tijd besteden aan advisering daalt op de prioriteitenlijst van topwetenschappers. De concurrentie tussen en binnen wetenschappelijke disciplines en tussen instituten voor beleidsonderzoek neemt toe. In termen van hoeveelheid is er sprake van een niet meer te 'beheersen' *overload* en variëteit, die overigens zoals eerder al gezegd niet a priori

als problematisch behoeft te worden aangemerkt, gezien het soms wat onderschatte belang van ruis en redundantie (zie Scott 1997; Abrahamson en Freedman 2006).

Maar los daarvan, er is in de verhouding beleid en wetenschap wel het nodige veranderd. Spraken de sociale wetenschappen eerder vooral de overheid aan, nu neemt de overheid in de programmering van onderzoeksfinanciering steeds meer het initiatief in programmering van het onderzoek. Van *speaking truth to power* (Wildavsky 1979) lijken we soms wel eens terecht te komen in een situatie waarin de macht succesvol op zoek kan gaan naar comfortabele waarheden en andere ‘bestelkennis’ op een al even ruim bezette als bonte marktplaats. Anderzijds geldt dat (wetenschappelijke) kennisproductie ook in steeds belangrijkere mate privatiseert: in het ene domein is die ontwikkeling stellig belangrijker dan in het andere, maar de opkomst van meer commerciële vormen van (concurrerende) kennisproductie lijkt over de volle breedte van de wetenschappelijke disciplines een onomkeerbare ontwikkeling. Traditionele monopolies en instituties (zoals de universiteiten) zijn ook in het domein van kennis en wetenschap veel minder dan voorheen zeker van hun positie, en dan is de ‘wikipedia-revolutie’ nog niet eens echt begonnen. De maatschappelijke veranderingen, die eerder zowel object als doelstelling van de veelal expliciet maatschappelijk geëngageerde sociale wetenschappen waren, hebben belangrijke sporen nagelaten in de wijze waarop de relatie tussen wetenschapsbeoefening en politiek, tussen informatie en besluitvorming is vormgegeven (zie uitvoerig hierover Wieviorka 2007; 't Hart 2007; Falk et al. 2006; Cravens 2004; Anderson 2003). Die relatie is, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, toch al niet ideaal, in de zin dat in de praktijk van de publieke arena's zelden de voorwaarden kunnen worden vervuld die kunnen gelden als toepassingsvoorwaarden voor het klassieke leermodel zoals we dat in de missies van onze instituties hebben neergeschreven (e.g. heldere doelstellingen, consensus over maatstaven, volledige kennis, doorzettingsmacht van één almachtige actor et cetera).

We leven bovendien in een tijd waarin de politiek in steeds belangrijkere mate door de wetten van de ‘medialogica’ en de ‘dramademocratie’ wordt geregeerd. Hierdoor ontstaat te vaak een situatie waarin de korte termijn en de persoonlijke populariteit van bestuurders belangrijker lijken dan een onbevangen reflectie en een open oriëntatie op de lange termijn. En zelfs wanneer, in weerwil van electorale en media-mieke druk, de persoonlijke populariteit van een bestuurder niet diens belangrijkste voertuig en drijfveer is om beleid te beïnvloeden, is het voor hem of haar lastig om in een politieke context een nog onbevangen en onrijpe gedachte over een gewenste beleidsverandering in het publieke debat te brengen. Kamervragen, die niet altijd de wens tot een echt antwoord als eerste ratio hebben, lijken een open discussie soms meer te hinderen dan mogelijk te maken. Het incident regeert.



In dit meer theoretische deel van deze bundel willen wij de mogelijke betekenis van die veranderingen voor de drie centrale functies van de WRR verkennen. Dat doen we door die centrale functies te bespreken in een perspectief van leren. Denken en leren vatten wij daarbij op als een wezenlijke dienst aan de democratische discussies over zowel grondslagen, doelen, middelen als effecten van beleid. Op de conclusies van onze verkenning willen we hier niet al te zeer vooruitlopen, maar duidelijk zal worden dat juist in het domein van politiek en bestuur de aandacht voor adequate mechanismen van denken en leren wezenlijk is: op de 'markt' van politiek en bestuur ontbreken immers de in het domein van de 'echte' markt ruim voorhanden, welhaast automatisch beschikbare *incentives* en mechanismen voor op verbetering gericht leren. In het hierna volgende hoofdstuk 3 laten we eerst zien *hoe problematisch* en lastig dat leren in het werkveld van het publieke domein is. Dat doen we aan de hand van een zestal fundamentele karakteristieken die duidelijk maken dat in het publieke domein de toepassingsvoorwaarden van een al te eenvoudig en eenduidig concept van beleidsleren simpelweg niet kunnen worden vervuld. Duidelijk zal dan ook worden dat die karakteristieken door de hierboven al genoemde ontwikkelingen in de sfeer van overheid, beleid en wetenschap soms steeds verder in de weg komen te staan van de mogelijkheid van een lerende overheid. In hoofdstuk 4 ontwikkelen we aan de hand van het werk van een aantal meer of minder bekende auteurs op het terrein van de beleidswetenschappen een aantal *centrale dimensies* van een meer specifiek op dat lastige *publieke en politieke domein gerichte leertheorie*, die bovenal betrekking hebben op de centrale rol van *articulatie* in democratische beleidsvormingsprocessen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de *context en dynamiek* van processen van beleidsleren, op basis waarvan we tevens in staat zijn beleidsleren conceptueel te definiëren. Overheidsleren is institutioneel ingebed. Departementale adviesraden, maatschappelijke adviesorganen als de SER, en de meer onafhankelijke planbureaus en de WRR, vormen samen met andere kennisinstellingen een belangrijk onderdeel van het 'leernetwerk' van de Nederlandse overheid. In een laatste en zesde hoofdstuk reflecteren we op basis van het voorgaande toelichting over beleidsleren over de mogelijke toekomst van dat netwerk, en op de rol en verantwoordelijkheid die de WRR daarin heeft.







# 3

## *De politiek als een weerbarstige leerling*

---

Het begrip ‘leren’ heeft in de afgelopen twee decennia een grote populariteit verworven in de sociale wetenschappen. Dat zou overigens vooral een waarschuwing zijn er niet al te veel aandacht aan te geven, gezien de *werdegang* van het ten tijde van de oprichting van de WRR nog zeer populaire begrip ‘planning’. Dat was op een gegeven moment alles, en, met een knipoog naar Wildavsky, dus waarschijnlijk niets.

Met die waarschuwing in het achterhoofd is het toch nuttig om naar de resultaten van dat onderzoek te leren kijken. Daarbij ging het aanvankelijk vooral over het leren van organisaties, om organisationeel leren (March 1981; 1999; Cohen & Sproull 1992; Sitkin 1992; Argote 1999; Dierkes et al. 2001). Het onderzoek bleef daartoe echter niet beperkt. Over de gehele breedte van de economie, de sociologie, de cognitieve en sociale psychologie, de organisatiewetenschappen, de bedrijfskunde, de bestuurskunde en de studie van internationale betrekkingen is onderzoek gedaan naar de manier waarop organisaties en instituties zich weten aan te passen aan een veranderende omgeving en fouten of onregelmatigheden zelf corrigeren. Ook het ‘leervermogen van de overheid’ is daarbij steeds meer een onderwerp van studie geworden (Etteredge 1981; Bennett & Howlett 1992; Rose 1993; Hall 1993; Olsen & Peters 1996; Sabatier 1999; Visser & Hemerijck 1997; Hemerijck & Schludi 2000; Van Gunsteren & van Ruyven 1993; Sabel 2004; Beland 2005; WRR 2004; 2006; Dijkstelbloem 2007).

Die bijzondere aandacht voor overheidsleren hoeft niet te verbazen. Een van de consequenties van de expansie van overheid in de vorige eeuw is dat ‘kennis’ steeds meer een vooraanstaande rol is gaan spelen in moderne beleidsprocessen. Overigens werd ook die expansie zelf uitgelokt door de steeds beter beschikbare informatie over tal van ontwikkelingen, die soms ook verdergaande overheidsbemoeienis uitlokte (zie

Van de Donk 1997; Scott 1997). De rechtvaardiging van beleid moet in de politieke discussie in de liberale democratie, in belangrijke mate gebaseerd op het verlichtings-ideaal van moderniteit, vooruitgang en rationaliteit, ondersteund kunnen worden door technische argumentatie en empirisch onderzoek (Radaelli 1995; King 1999; Surel 2000). Beleid moet ‘werken’ (Hemerijck 2003).

Binnen de contouren van het Nederlandse beleidsbestel bestaan er zoals gezegd tal van strategische adviesorganen en planbureaus die aan die opdracht vormgeven. Elk van die organen speelt daarbij een bijzondere rol in het analyseren van de oorzaken van beleidsproblemen en ook in het articuleren van mogelijke oplossingen. De WRR, we duiden het hier nog maar in algemene zin aan, heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor toekomstgericht beleidsleren. De specifieke rol van de WRR kan het beste gekwalificeerd worden als het mobiliseren en ontwikkelen van wetenschappelijke inzichten ten behoeve van nieuwe perspectieven voor toekomstig beleid. Duidelijk zal nog worden dat een dergelijk leren zich vooral op complexe problemen richt, op het oplossen van ‘beleids puzzels’ waarbij zowel de normatieve als de cognitieve dimensies niet bij voorbaat onomstreden zijn.

Leren is een praktisch-cognitieve activiteit. Alle leertheorieën zijn gebaseerd op een reflexief model van menselijk handelen (Simon 1957; 1998; Hay en Wincott 1998). Mensen zijn, zij het niet altijd zonder moeite, in staat om vigerende wereldbeelden terzijde te schuiven en mentale inspanningen te doen om alternatieve benaderingen en oplossingen van een probleem te zoeken, waardoor zij bij kunnen dragen aan het boeken van resultaten die aanvankelijk onbereikbaar leken. Leren veronderstelt tevens een actor of een samenstel van actoren waarvan de ervaringen en nieuw verworven inzichten een belangrijke input kunnen geven aan de ontwikkeling van strategieën ter verbetering van (gemeenschappelijk te bereiken) prestaties. Idealiter is het resultaat van leren overdraagbaar naar andere actoren en zijn ook toepasbaar in verschillende situaties. Dat dat juist in een context van overheidsleren niet altijd gemakkelijk zal zijn, zal verderop nog blijken. Voordat we daarop echter ingaan, eerst nog wat over de eerste aanzetten voor een leertheorie.

### *Deutsch en Hecló*

Karl Deutsch is een van de eerste auteurs geweest, die een theoretisch perspectief op overheidsleren heeft ontwikkeld. In zijn nog altijd zeer leesbare *The Nerves of Government* uit 1963 stelt Deutsch voor om beleid en politiek niet louter te bestuderen vanuit het eenzijdige en soms wat eenzijdig institutionele oogpunt van macht, maar met behulp van een meer dynamisch perspectief van sturing en com-

municatie. Beroemd is in dat verband zijn definitie van macht: “power is the ability to afford not to learn”, die gebaseerd is op “the ability to talk instead of listen” (Deutsch 1963: 111).

Voor Deutsch is feedback of terugkoppeling de ‘motor’ achter leerprocessen, zonder daarbij de al te simpele schema’s van de eerste cybernetici te hanteren. De mate waarin het politiek systeem zich handhaaft en erin slaagt doelen te realiseren, hangt volgens Deutsch in hoge mate af van feedbackprocessen en de leercapaciteiten van de (omgeving van) overheidsorganisaties. De kwaliteit en de wijze van de feedback wordt volgens hem in belangrijke mate bepaald door het zogeheten ‘leernetwerk’, dat hij niet toevallig aanduidde met de metafoer van een zenuwstelsel. Dergelijke netwerken zijn veelvormig van aard, soms eenvoudig, maar soms ook zeer complex. Maar altijd kunnen ze worden beschreven in termen van drie basiselementen: receptoren, effectoren en feedbackmechanismen. Receptoren verzamelen informatie uit de omgeving (signaalfunctie), effectoren voeren beslissingen uit (beslissers) en feedbackmechanismen informeren over de mate waarop genomen beslissingen leiden tot de beoogde doelrealisatie. Deutsch stelt dat de mate waarin een beleidssysteem zichzelf aanpast aan gewijzigde omstandigheden en erin slaagt zijn doelen te bereiken, in hoge mate afhangt van de kwaliteit van de feedbackprocessen en het vermogen van receptoren om informatie te verkrijgen en te verwerken. Daarnaast wordt de kwaliteit van het leren bepaald door de capaciteit van effectoren om verandering door te voeren.

Hugh Heclo was een van de eersten die systematisch empirisch onderzoek uitvoerde naar concrete praktijken van leren in een context van regeringsbeleid. In zijn monografie *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance* uit 1974, stelde Heclo vast hoe beleidsmakers, en met name inhoudelijke topambtenaren als William Beveridge, die aan de basis stond van de naoorlogse welvaartsstaat in het Verenigd Koninkrijk, hun opvattingen in de loop der tijd bijstelden en nieuwe beleidsinitiatieven namen op basis van hun ervaringskennis en nieuwe inzichten. De conclusie die Heclo uit zijn vergelijkend onderzoek kon trekken was dat:

“... policy was not created by the bumping of impenetrable billiard balls of power, but by men who could learn and whose viewpoints could change. Such learning, mediated through the perceptions of political actors and their organizational hosts, has shifted the terms of policy debate toward a new perspective” (Heclo 1974: 321).

Uiteindelijk vat Heclo beleid op als een combinatie van het verwerven van kennis ('puzzelen') en het nemen van beslissingen ('poweren'). Volgens Heclo wordt beleid behalve door een strijd om de macht ook altijd gevoed en gedreven door zoiets als een spel der ideeën:

“Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do. Finding feasible courses of action includes, but is more than, locating which way the vectors of political pressure are pushing. Governments not only ‘power’ (or whatever the verb form of that approach might be): they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf; it entails both deciding and knowing” (Heclo 1974: 305).

Beleidsontwikkeling is een intensief proces van ‘puzzelen’: het onder druk van de tijd en omstandigheden analyseren van de aard van het probleem en het vinden van stukjes van de oplossing. Waar Heclo speciaal de aandacht voor vraagt zijn de intellectuele processen waarin percepties, oriëntaties en normen veranderen, die op hun beurt invloed hebben op de interactie van individuen en groepen binnen het beleidsbestel; uiteindelijk verandert daardoor de inhoud van collectieve dienstverlening.

Heclo waarschuwt ervoor dat processen van sociaal leren in de wisselwerking tussen macht en puzzelen niet te eng moeten worden opgevat in die zin dat mensen er ‘handiger’ of ‘slimmer’ door worden. Hij opteert voor een neutralere benadering, waarbij alleen de gerichtheid op beter presteren op basis van ervaring, inzicht, en informatie een noodzakelijke voorwaarde is van beleidsleren. Het leervermogen van de overheid bevat aldus zowel een cognitieve component als een component van strategisch handelen (zie Van de Donk 1993 en 1997).

#### *Overheidsleren is geen vanzelfsprekendheid*

Maar is dat beleidsleren wel zo’n vanzelfsprekende bezigheid? Laten politici zich wel zo gemakkelijk onbevangen een spiegel voorhouden? Natuurlijk is elke politicus die op basis van diepgewortelde ideologische uitgangspunten beleid maakt dankbaar als de wetenschap hem de helpende hand biedt door hem op het spoor te zetten hoe hij die daarmee verbonden voorkeuren kan omzetten in concrete resultaten. Maar hoe welkom is de adviseur die vigerende beleidsparadigma’s, en vooral de daaraan ten grondslag liggende normatieve uitgangspunten, ter discussie durft te stellen?

Ondanks de aanwezigheid van velerlei denktanks, adviesorganen en planbureaus in de meest geavanceerde democratische samenlevingen, mogen we de inherente belemmeringen in het leervermogen van de overheid niet onderschatten. De relatie tussen de drijfveren van begrijpen en *pursuing truth* en *exercising power* en politiek handelen is ambigu, ambivalent, spanningsvol en soms ook harteloos (Anderson 2003). Niet alle informatie of wetenschappelijk te verantwoorden beleidsperspectieven zijn immers even welkom of politiek hanteerbaar. Een politicus die toegeeft dat hij het bij het verkeerde eind heeft, die twijfel toelaat in zijn oordeelsvorming, is een zeldzaam verschijnsel, en een dergelijke houding wordt zeker in het tijdperk van door media gedomineerde politiek vaak niet erg gewaardeerd. *Politiek* leervermogen, open kaart spelen over mogelijke risico's van bepaalde beleidsmaatregelen, verdraagt zich soms moeilijk met de omwille van de te bereiken consensus soms ook wenselijke vormen van beslotenheid. Een dergelijke houding lijkt steeds lastiger te passen in de 'medialogica', zoals die door de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling treffend werd geïdentificeerd (zie ook Pierre 2000; Pharr & Putnam 2000). De vigerende opvatting lijkt soms wel dat leren een zeldzaam verschijnsel is in de wereld van beleid en politiek (LaPalombara 2001; Pierson 2004), dat het domein van regeren en geregeerd worden maar zelden voldoet aan de ideale voorwaarden voor een 'leervriendelijke omgeving'. Een, naar nog zal blijken, soms wel enigszins gestileerde vergelijking met de vermeend veel 'leervriendelijker' omgeving van de in de markt opererende particuliere bedrijven, geeft zicht op een zestal belangwekkende hindernissen die het leren in het publieke domein compliceren (Pierson 2001; LaPalombara 2001):

- 1 Normatieve grondslagen en omstredenheid van beleid;
- 2 Institutionele verdichting, verkokering en vervlechting;
- 3 Collectieve actie en het ontbreken van sterke prikkels tot efficiencyverbetering;
- 4 Kortetermijnhorizon politiek primaat;
- 5 Dubbelzinnige doelen en complexe causaliteiten in beleid;
- 6 Informatie en communicatie: problemen en pathologieën.

We zullen in het volgende deel van deze paragraaf bij elk van deze karakteristieken stilstaan, en ook bezien hoe sommige van de eerdergenoemde ontwikkelingen in wetenschap, samenleving en beleid op die karakteristieken nog verder inwerken: met soms als effect dat leren nog moeilijker wordt dan het al was.

#### **Ad 1 Normatieve grondslagen en omstredenheid van beleid**

Organisaties in de publieke sector zijn direct dan wel indirect betrokken bij wat Easton (1965) ooit de gezaghebbende en bindende toedeling van waarden noemde.

Een onderscheidend kenmerk van beleidsvoering in de democratische en sociale rechtsstaat is het onvermijdelijke politieke en ideologische karakter van zowel de doelstellingen als de middelen van een beleid. Zowel de wensen ten aanzien van inhoud als niveau van de gewenste publieke diensten, bijvoorbeeld, worden bepaald in een compromis tussen concurrerende waarden, doelstellingen en belangen. Verschillende rationaliteiten en ideologische oriëntaties dienen met elkaar in verband te worden gebracht. De strijd tussen die rationaliteiten en voorkeuren begint al bij de vraag of iets wel als een probleem wordt gezien (Snellen 2006). De strijd geldt voorts niet alleen de politieke doelen, maar evenzeer de middelen die worden gekozen om de doelstellingen te verwezenlijken. En ook is duidelijk dat dat normatieve aspect speelt in alle fasen ('ronden') van het proces van besluitvorming. Des te belangrijker het normatieve aspect bij politieke beslissingen is, en hoe meer de opvattingen divergeren, des te moeilijker zal het worden om consensus te bereiken. Als er eenmaal consensus is bereikt, is dat bovendien zelden een garantie dat die consensus duurzaam is. Lang niet altijd zijn problemen stabiel en voor eeuwig getemd (Hoppe 1989).

## **Ad 2 Institutionele verdichting, verkokering en vervlechting**

Vergeleken met de private sfeer van de markt van ruilende subjecten, is de hoge mate van institutionele verdichting en vervlechting in die publieke (en ook steeds vaker hybride publiek-private) arena's inderdaad een onderscheidend kenmerk dat duidelijk doorwerkt in de aard en complexiteit van de beleidsvoorbereiding en de politieke en ambtelijke besluitvorming (Pierson 2000). De essentie van een institutie is dat zij tot op zekere hoogte in staat is om de voorwaarden voor het eigen voortbestaan te scheppen en in stand te houden: leren is daarvoor wezenlijk. Dat geldt voor de rechterlijke macht, voor het parlement en in belangrijke mate ook voor adviescolleges.

Beleid is niet de uitkomst van de via een onzichtbare hand geaggregeerde voorkeur van geïsoleerde individuen, maar komt tot stand in een complexe arena waarin doorgaans een veelheid aan politieke gezagsbekleders en ambtenaren samenwerkt aan beleidsontwikkeling, vaak in samenspraak met vertegenwoordigers van belangengroepen. Keuzes worden bovendien sterk beïnvloed door de verhouding (of juist de afwezigheid daarvan) tussen departementale kokers en organisatieroutines, segmentatie van bestuurslagen, sociale routines en *standard operating procedures* waarmee beleidsmakers worden geconfronteerd c.q. die ze nodig hebben om meerduidige beleidsproblemen met onderling conflicterende doeleinden hanteerbaar te maken. De beleidswereld is (nog) veel minder dan de markt een *tabula rasa* of onbeschreven blad. De beleidswereld is opgebouwd uit diverse bestuurlijke instituties, die altijd het product zijn van eerder gemaakte en (naar veelal later blijkt) soms tegenstrijdige keuzes. De hoge graad van institutionele verdichting in het beleidsbestel heeft in be-

langrijke mate te maken met de constitutionele verankering van principes van democratische verantwoording en behoorlijk bestuur. Algemene regels zijn onderworpen aan voortdurende verantwoording en parlementaire controle. Het openbaar bestuur wordt geacht in al zijn activiteiten te voldoen aan algemene en duurzame rechtsregels, vooral om te voorkomen dat de overheid zijn monopolie op maatschappelijk ingrijpen in arbitraire zin zou aanwenden. Het recht beschermt de burger tegen de overheid, maar krijgt ook in dat overheidsoptreden en -beleid zijn verwerkelijking (Hirsch Ballin 1979). Duidelijke bevoegdheden, verankerd in democratische wetgeving, afgeleide vormen van regulering en het gebruik van formele procedures van politieke verantwoording om de werkzaamheden te structureren worden noodzakelijk geacht om burgers te beschermen tegen politieke willekeur, nalatigheid en andere vormen van onbehoorlijk bestuur.

Bovendien is beleid in deze optiek niet het product van een coherente en onnipotente politieke elite, maar juist de samengestelde uiting van meerdere actoren met eigen ideeën over de aard van beleidsproblemen en de haalbaarheid van verschillende oplossingen. Soms wordt beleidsgedrag in de ene arena bovendien vooral verklaard door hetgeen in een geheel andere arena aan de orde is (zie Van de Donk 1997). De overheid mag dan wel de ‘algemeen-verbindend-verklarende’ instantie zijn, maar in de moderne democratie werkt ze in de ontwikkeling en vooral in de uitvoering van beleid nauw samen met andere (semi-)publieke en private actoren. Effectief haalbare en uitvoerbare oplossingen steunen veelal op de inhoudelijke expertise van planbureaus, institutionele capaciteiten van departementen en gemeenten, en het maatschappelijk draagvlak van belangengroepen, zoals sociale partners, en andere beleidsgemeenschappen, *epistemic communities* en *advocacy coalitions* (Sabatier 1999).

Ook in Nederland puzzelen en poweren politieke gezagbekleders en topambtenaren niet alleen; belangrijke hulpbronnen als kennis en bevoegdheden worden niet zelden gedeeld met (semi-)overheidsorganisaties en overleg- en adviesorganen, waar georganiseerde belangen elkaar ontmoeten en met het overheidsbelang de beleidsruimte delen. Al deze actoren en instituties opereren en interacteren op basis van een institutioneel mandaat dat sterk gereguleerd wordt door normatieve kaders en sector- of domeinspecifieke regels van verantwoording. Institutionele vervlechting en gestandaardiseerde regels en procedures van beleidsontwikkeling en politieke verantwoording kunnen leiden tot grote vertraging in besluitvorming en hoge transactiekosten in de beleidsontwikkeling.

### Ad 3 Collectieve actie en het ontbreken van sterke prikkels tot efficiency-verbetering

Kenmerkend voor politieke instituties en publieke goederen is dat ze aan de tucht van de markt zijn onttrokken. Als gevolg hiervan worden politieke instituties, in de woorden van Paul Pierson, nooit geconfronteerd met:

“... a dense environment of competing institutions that will instantly capitalize on inefficient performance, swooping in to carry off an institution's ‘customers’ and drive it into bankruptcy” (Pierson 2000: 261).

Voor particuliere bedrijven is de matrix van *good performance* in beginsel relatief eenduidig, en daardoor ook eenvoudig en transparant. Het is niet voor niets dat het meeste onderzoek naar zogeheten ‘lerende organisaties’ is gedaan in particuliere bedrijven die blootstaan aan hevige concurrentie. Hoewel het vaststellen van doelen ook in de particuliere sector niet zonder problemen is, kunnen de meest voor de hand liggende organisatorische doelen zoals overleving, het vergroten of consolideren van het marktaandeel en het winststreven relatief makkelijk worden gekwantificeerd.

De verhelderende rol van prijzen, de prominentie van terugkerende interacties, het relatief veel mindere belang van coördinatie en een grotere partnerkeuze in de uitruil van hulpbronnen, het bestaan van relatief korte causale ketens tussen keuzen en uitkomsten, versterken zowel vermogen als noodzaak van economische actoren tot zelfcorrectie. Via de wet van vraag en aanbod verkrijgen bedrijven onafgebroken on-dubbelzinnige terugkoppeling over hun prestaties. Hiertegenover staat dat de wereld van beleid en politiek de eenduidige meetlat van de prijs ontbeert.

Het is bovendien bijna onmogelijk om belangrijke aspecten van beleidsprestaties, succes en falen te observeren en te meten (hoewel de geschiedenis geplaveid is met al even hardnekkige als hopeloze pogingen om dat telkens wel te proberen):

“Despite efforts in the last twenty years to create standard measures of performance in the public sector, such measures are not a dominant feature of public sector administration. Whether a particular program, strategy, or practice has favourable outcomes is frequently unclear, even after the fact. As a result, it is not easy to link accountability to performance. That lack of clarity in outcomes leads political systems to seek to control structures and processes rather than outcomes. Not wanting to risk unreliability in the impact of a program on individuals, and not being able to measure the effectiveness of a program, political systems seek to standardize practices” (March en Olsen 1995: 227).



Er bestaan zelden heldere standaarden voor het vaststellen van succes en falen in beleid (zoals omzet, winst, rendement, marktaandeel). Pogingen om principaal-agent<sup>2</sup> verhoudingen te simuleren en uit de drukken in kengetallen en andere vormen van ‘nieuw publiek management’ blijven doorgaans hangen in fatale reducties en leiden, zoals de WRR in zijn rapport over publieke dienstverlening heeft blootgelegd, tot suboptimale vormen van beleidsleren, weinig verheffende ‘afrekeningen in het professionele circuit’ en de vestiging van een grijze dictatuur van de middelmaat (WRR 2004).

#### **Ad 4 Kortetermijnhorizon politiek primaat**

De meeste politieke machthebbers hebben een relatief kortetermijnhorizon, zelfs wanneer ze anders zouden willen verhinderd de logica van verkiezingen, nog aangewakkerd door de dramademocratie waarvan Elchardus spreekt, dat politici hun doelstellingen en beloften in een al te ruim tijdsbestek definiëren (Elchardus, WRR lecture 2003). Sprak men vroeger nog over de kunst van politiek als die van de kunst van het ivoordraaien nu is het de kunst om in een zin mediamiek te scoren. Het incident regeert, en de commercialisering van de media roept dat steeds verder op (WRR 2005; Van de Donk 2006). Beleidsmakers hebben bovendien de al te menselijke neiging om, soms ook tegen eigen beter weten en willen in, hun ervaring te baseren op de interpretatie van de meest recente crisis, waaruit zij vervolgens hooguit de les trekken om niet weer die fouten te maken die zij zich weten te herinneren. Beleidsgeheugens zijn als eerste geslachtofferd in de tijd dat ambtelijk management vooral management moest zijn. Ook de voortdurende concurrentiestrijd met de oppositie verleidt politiek verantwoordelijken soms al gauw om niet verder vooruit te kijken dan de volgende verkiezingen en niet voorbij de actuele issues. Parlementaire enquêtes vormen een uitzondering, maar worden vaak meer met afrekenen dan met afferen belast. En ook kiezers reageren over het algemeen sterker op daadwerkelijk geconstateerde of mediamiek uitvergroete beleidsfouten dan op niet-benutte kansen of beleid waarvoor niet werd gekozen. De al even begrijpelijke als korte tijdshorizon van politieke actoren staat op gespannen voet met het belang van lange termijnnoriaties die bijvoorbeeld geboden zijn bij besluitvorming rondom grote infrastructurele investeringen. Die worden als het goed is behartigd door het departement in het beleidsbestel waar ze leiding aan geven. Maar de druk van de politieke actualiteit ondergraaft soms ook het vermogen van topambtenaren om achteruit te kijken en de cognities en doelen van bestaand beleid ter discussie te stellen.

#### **Ad 5 Dubbelzinnige doelen en complexe causaliteiten in beleidsprocessen**

De overheid streeft meerdere, potentieel onderling conflicterende doelen na, die, zoals we eerder hebben gezegd, meestal niet gemakkelijk gekwantificeerd kunnen

worden. Dat geldt niet alleen normatieve doelen als vrede en veiligheid, individuele vrijheid, emancipatie, sociale rechtvaardigheid, maar ook voor desiderata zoals kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg, een gegarandeerde voedselveiligheid, effectieve jeugdzorg, bevordering van bedrijvigheid en werkgelegenheid, fiscale en monetaire stabiliteit, duurzame ontwikkeling, ruimtebehoud en milieubeheer. Het betreft alle domeinen waar zowel risico's als onzekerheden belangrijke wissels trekken op de mogelijkheid tot rationele anticipatie. Wat is de meetlat van effectieve uitvoering, wat is de matrix van efficiency? Moeten veiligheid en gezondheid worden gemeten in termen van de preventie van crimineel gedrag en ziekten of in termen van de mate van 'blauw op straat' en het aantal 'handen aan het bed'? Preventie is natuurlijk beter dan genezing, maar succesvolle preventie is moeilijk te meten, alleen al vanwege problemen van causale toerekening. Dubbelzinnige informatie in de terugkoppeling is altijd vatbaar voor verschillende ideologische interpretaties. Hierdoor blijven de causale relaties tussen politieke input en beleidsoutput rijkelijk duister.

Wanneer probleemgebieden slecht gedefinieerd zijn, krijgen oplossingen vaak een ideologische verpakking. Volgens de logica van de *garbage can*-besluitvorming zijn het vervolgens de oplossingen die het probleem bepalen, en wijzen anderen weer op de grote mate van toeval en de inzet van zogenaamde *policy-entrepreneurs* die net zo lang met oplossingen leuren totdat een geschikt probleem zich aandient (Cohen, March, Olsen 1972; zie ook Kingdon 1984).

Maar anderzijds: juist omdat beleidsdoelen van nature ongewis zijn, geven beleidsmakers over het algemeen meer prioriteit aan instituties en procedures om inhoudelijke doeleinden te realiseren dan aan de doelen zelf, zoals David Beetham aangeeft:

“A clear example of this interconnection is the general requirement of public administration to treat like cases alike, and to operate in a strictly rule governed and impersonal manner. This is not an instrumental requirement to maximize efficiency of output, but a substantive value embodying ideas about the rule of law and equality of citizenship rights” (Beetham 1987: 32).

### **Ad 6 Informatie en communicatie: problemen en pathologie**

In de literatuur is er nogal wat te vinden over al dan niet specifieke vormen van informatiegedrag, dat leren in de weg staat (Dery 1990; Feldman 1989; Scott 1997). Ook in termen van communicatie is er het nodige gedaan aan onderzoek naar voorwaarden die leren bevorderen of juist verhinderen. Juist in een tijd waarin de medialogica alom heerst, en het proces van besluitvorming sterk verandert, is het nodig om aan de rol van communicatie bij beleidsleren afzonderlijk aandacht te geven.

Maar een van de grootste problemen van de overheid is het informatietekort, dat zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve dimensie kent. Beleid gaat over het legitiem en effectief oplossen van maatschappelijke problemen. Die informatie komt er echter niet zomaar. De overheid moet investeren in speciale instituties, los van de dagelijkse bestuurlijke en politieke besognes, om voor de beleidsontwikkeling noodzakelijke data, informatie en adviezen te verkrijgen. Die input stelt in staat tot het in kaart brengen van economische en maatschappelijke trends, het analyseren van data, het signaleren van mogelijk te verwachten problemen, ook door het evalueren en toetsen van vigerend beleid, toepassen en geschikt maken van nieuwe inzichten op bestaand beleid en het agenderen van alternatieve beleidsperspectieven. Een goede diagnose is altijd het begin van een goede oplossing. Dit vraagt niet alleen om gerichte publieke investeringen in de kennisinfrastructuur, op afstand van de dagelijkse bestuurlijke en politieke besognes, maar tevens aan de kant van het politieke bestel de openheid om zich te laten verrassen via de zelfbinding en disciplineren van bijvoorbeeld de verplichte reacties op de onafhankelijke adviezen van de WRR. Een en ander vraagt tevens om gericht onderhoud van de kennisprofessionaliteit en het institutionele geheugen om het absorptievermogen voor advisering aan de kant van de overheid te borgen. Centralisering van beleidscentra kan al snel leiden tot informatietekort en/of informatieoverbelasting, met als gevolg slecht geïnformeerde beleidsmakers met alle consequenties van dien voor programma's en prestaties. De informatievoorziening kenmerkt zich door allerlei vormen van strategisch en soms pathologisch informatiegedrag en ook door de nodige *strategic ambiguities* (zie Dery 1990; Feldman 1989; Van de Donk 1997; Scholl 1999). Bovendien zullen beleidsmakers er waarschijnlijk voor zorgen, als ze dat kunnen, dat het voor tegenstanders en kiezers moeilijk is om toegang te krijgen tot informatie die van belang is voor het ontwikkelen van beleid. Dit kan leiden tot een defensief gedrag, gericht op het verdoezelen van fouten, waardoor experimenteren en *trial and error learning* worden ontmoedigd.

In de beleidsarena is zelfs de wetenschap van het *moment* en van *welke* vragen de partners stellen al politiek relevant: politiek en informatie zijn meestal maar moeilijk los van elkaar te denken. Hiërarchische en competitieve departementale structuren verhinderen bovendien de vrije uitwisseling van ideeën en kennis binnen het beleidsbestel en door de centralistische structuur wordt contact tussen de verschillende lagen in de hiërarchie verhinderd. Kanalen van informatie en communicatie zijn vaak verstopt of vertekenen signalen bewust of onbewust. Juist in een gedecentraliseerde eenheidsstaat is het moeilijk om de transmissie van niet vertekende informatie te garanderen van de lagere naar de hogere echelons in de organisatorische hiërarchie. Met informatie zijn al snel belangen verbonden. Als de transmissie van informatie op

zich wel correct verloopt, is het ook nog maar de vraag of deze informatie adequaat en verantwoord kan worden verwerkt op centraal niveau. Door strikte regulering, specialisatie en verkokering bestaat het gevaar van gescheiden informatiecircuit, die op hun beurt fragmentarisch denken en handelen in het beleidsbestel in de hand werken. Een ver doorgevoerde verkokering ontmoedigt sectoroverstijgend denken en handelen.

### *Leren als toeval?*

Het voorgaande zou kunnen leiden tot pessimisme: als leren zo moeilijk is, is het wellicht alleen maar mogelijk om op serendipiteit te vertrouwen, leren als toeval te zien, en hier en daar het toeval een handje te helpen (Merton en Barber 2004). Karakteristiek als institutionele verdichting en vervlechting, de inherente normativiteit van beleid, de prominente rol van het politiek gezag en de korte termijn, het ontbreken van marktprikkels in het beleidsbestel, dubbelzinnige doeleinden en complexe causaliteiten in beleidsprocessen en het informatietekort van de overheid, ontmoedigen een ongeclausuleerde toepassing van de met de traditionele rationele benaderingen van beleidsvoering verbonden theorieën van organisationeel leren. En elk van die karakteristiek wordt ook nog eens versterkt door een aantal ontwikkelingen in de wereld van beleid, wetenschap en politiek. Wetenschappelijk en maatschappelijk pluralisme vergroot de rol van normatieve omstrengheid, de groeiende meerlagigheid en meervoudigheid van bestuurlijke arena's vergroot de kans op dubbelzinnigheid, de medialogica versterkt alleen nog maar verder de toch al ingebakken neiging niet verder dan vier jaar te kijken. Het beeld ziet er niet best uit, zo zou je denken. Als er al sprake is van leren, heeft dit een tamelijk behoudend, oppervlakkig en incidenteel karakter, volgens de bovenstaande redenering.

Fouten worden liever verhuld dan als trotse bijdrage aan een leerproces in de openbaarheid gebracht. Het beleidsbestel en de politiek stellen meer prijs op zekerheid dan op excellent presteren: de dynamiek van doelstellend gedrag leidt niet zelden tot voorzichtigheid en inertie, waar ambitie en een beetje durf geboden zouden zijn.

Onzes inziens zou het bovenstaande inzicht in factoren die het leren in publieke contexten inderdaad tot een complexe en lastige aangelegenheid maken, vooral moeten leiden tot verder onderzoek naar manieren waarop we er desondanks in kunnen slagen het leervermogen van het regeringsbeleid te vergroten. Dat kan niet meer vanuit de wat naïeve ambitie dat het daarbij slechts gaat om het tijdig voeden en informeren van een alwetende hiërarch. Ook kan dat niet worden ingezet vanuit de inderdaad ijdele hoop dat 'de waarheden en zekerheden' die wetenschappers ontwikkelen als vanzelf zullen worden geaccepteerd in de politieke arena. Juist de hindernissen die

we voorheen besproken hebben laten zien dat leren in de publieke sector anders moet. De analyse dat het politieke systeem zijn leervermogen verliest is tegelijkertijd realistisch als een uitdaging verder te denken: want in een democratie is politiek die niet wil verworden tot louter machtsuitoefening gedwongen te leren, leren hoort bij democratie. De democratische overheid heeft daarom een niet vrijblijvende maar wel op de democratische maat gesneden kennisinfrastructuur nodig die gezaghebbende en effectieve wetenschappelijke terugkoppeling in beleidsprocessen kan borgen. Daarbij zal niet alleen de set van complicerende karakteristieken in het achterhoofd moeten worden gehouden, maar ook is het nodig goede notie te nemen van de eerder hier kort beschreven ontwikkelingen op het terrein van wetenschap, beleid en politiek. We zullen proberen in de laatste paragraaf dienaangaande wat nadere conclusies te trekken. In de volgende paragrafen gaan we nu eerst op zoek naar wat de literatuur over beleidsleren ons te bieden heeft aan inzichten die ten grondslag kunnen liggen aan een dergelijke kennisinfrastructuur.



# 4

## *Voice, variatie, selectie en argumentatie: de centrale rol van articulatie in democratische beleidsvorming*

---

Politiek leren speelt zich dus af in een specifieke context, waarin de voorwaarden voor een simpel cybernetisch leermodel niet snel en altijd zullen kunnen worden vervuld. In het voorgaande hoofdstuk hebben we dat geprobeerd tot uitdrukking te brengen in het identificeren van zes karakteristieken van het publieke domein, die het moeilijk maken om te komen tot beleidsleren. Een aantal van die karakteristieken zal door de in hoofdstuk 2 genoemde ontwikkelingen wellicht nog meer op gaan spelen, terwijl voor andere mogelijk precies het omgekeerde geldt. Medialogica bijvoorbeeld lijkt de kortetermijnoriëntatie te versterken. Europeanisering kan onder voorwaarden de politieke arena nog complexer maken, maar kan soms ook bijdragen aan het tot stand brengen van een schaalniveau dat juist effectieve beleidsvoering bevordert. Als de politieke *incentives* de korte termijn belonen, krijgen de echte fundamentele problemen de status van een ongemakkelijke restcategorie, die maar beter later of door anderen zou moeten worden geagendeerd.

Maar is daarmee gezegd dat het leervermogen van de overheid per definitie twijfelachtig is? Wij menen van niet en willen in het onderstaande proberen op zoek te gaan naar een wat meer op het politieke domein geënte benadering van leren.

Wij zijn het eens met Pierson (2000) en LaPalombara (2001) dat commerciële organisaties op een directe en constante wijze te maken hebben met existentiële prikkels die ertoe leiden dat zij constant moeten leren en veranderen om bestaande en potentiële concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Maar dat wil *niet* zeggen dat leerpro-

cessen, waarbij maatschappelijke problemen door *trial and error* worden opgelost, niet (kunnen) plaatsvinden in de publieke sector. Dergelijke processen zijn er wel degelijk, maar de prikkels en feedbackprocessen in het politieke systeem zijn van een heel andere orde dan de selectiemechanismen zoals de efficiencyverhogende stimulus van de vrije markt in de economische wetenschappen of de natuurlijke selectie in de darwiniaanse biologie (Pierson 2000).

Overigens moet ook het vermeende leervermogen van particuliere organisaties niet worden overdreven. We weten uit de bedrijfskunde-, organisatiesociologie- en organisatiekundige literatuur dat vastgeroeste routines, ingesleten afdelingsbelangen en onzekerheid over de concurrentie ook in het bedrijfsleven strategische heroriëntatie in de kiem kunnen smoren. Ook daar kunnen gulzige kortetermijnbelangen van aandeelhouders en andere belanghebbenden de besluitvorming steeds makkelijker domineren.

Als we in lijn met wat Dahl (1961) en Schumpeter (1942) ooit zagen als het belang van concurrerende elites politiek opvatten als een voortdurende strijd over ideeën, instituties, regels en handelingsperspectieven, is er altijd wel een vorm van feedback, evaluatie en leren aanwezig in de moderne democratie. Zoals Bryan Jones het formuleert:

“Democratic governments clearly respond to information. Elections are the mechanisms that enforce that responsiveness. So long as politicians are ‘ambitious’ – so long as they want to retain office or go on to higher effective office – they will have motive to attend to information flows. Moreover, since most judgements of politicians by voters is retrospective – an evaluation of how things have gone while they are in office – elected leaders have a strong motive to solve problems before they fester and grow” (Jones 2001: 170).

Politieke meningsverschillen kunnen er wellicht zelfs prima voor zorgen dat nieuw beleid beter wordt gecontroleerd, omdat opponenten van andere partijen erbij gebaat zijn om ‘ongewenste effecten’ te ontdekken in het ideologisch voorgestructureerde beleid van anderen, met als mogelijke consequentie een verlies van macht bij volgende verkiezingen. De politieke markt kent haar eigen mechanismen en marktimperfections, maar gezonde politieke concurrentie kan ertoe bijdragen dat ‘perverse effecten’ in bestaand beleid aan de kaak worden gesteld en dat er vraagtekens worden gezet bij experimenten met nieuw beleid. Dit heeft belangrijke consequenties voor de terugkoppeling en inbedding van politiek leervermogen. Of, in de woorden van Robert Putnam:



“... the key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens. (...) good government is more than a forum for competing viewpoints or a sounding board for complaints; it actually gets things done. A good democratic government not only considers the demands of its citizenry (that is, responsive), but also acts efficaciously upon these demands (that is, effective)” (Putnam 1993: 63).

Maar de markt van adviezen en ideeën is waarschijnlijk geen perfecte markt, in die zin dat het beste idee automatisch de concurrentiestrijd wint: er zijn tal van redenen te geloven dat de markt van kennis en advies niet perfect is, en nog meer redenen om te bedenken dat dat waarschijnlijk ook erg lastig is te veranderen. Een perfecte analyse met een dito instructie is een ideaal dat meestal ver weg is. Van Gunsteren (1993) heeft in deze zin gepleit voor een benadering van leren die meer bij de werkelijkheid zoals hierboven omschreven past. In plaats van op het aloude rationele model en de daarmee doorgaans vooral impliciete veronderstellingen over positie en doorzettingsmacht van een centrale actor te steunen, en leren te zien als een combinatie van Analyse en Instructie (A/I), pleit hij voor een andere benadering. In die benadering staat centraal het besef en de ervaring dat het ook in beleidsvoering gaat om proberen en leren, en dat oplossingen voor de complexe en meervoudige politieke problemen van de ‘ongekende samenleving’ zich beter laten vinden door een strategie van Variëteit en Selectie (V/S). Ook Van Gunsteren bestrijdt niet dat er soms sprake is van een succesvolle *quest for control*, maar laat zien dat veel risico’s worden gelopen wanneer moderne beleidsvoering zich louter zou laten vangen in de logica van het traditionele beleidsmodel (Van Gunsteren en Van Ruyven 1995).

Kortom, een democratie kent wel degelijk prikkels voor overheidsorganisaties en gezagsdragers om te leren. Beleidsfiasco’s worden zwaar bestraft. Politici en partijen hebben vanwege de institutionele inertie en vervlechting misschien meer dan marktpartijen een ‘dramatic stimulus’ nodig, zoals een forse stijging in het aantal werklozen of arbeidsongeschikten of een falend integratiebeleid, om hun aandacht en handelen te prikkelen.

#### *Hirschman en Majone*

In de kern is de democratie een procedure van publiek debat, discussie en dialoog, waarbij discussiepartners idealiter openstaan voor elkaars inzichten en bereid zijn hun standpunten te corrigeren in het licht van aanwezige informatie en de kwaliteit van argumenten. De politieke rechten van vereniging, vergadering en het algemeen kiesrecht zijn essentiële institutionele voorwaarden voor politieke articulatie. Poli-

tieke expressie of ‘voice’ is volgens Albert Hirschman de *modus operandi* van feedback in het politieke proces. Hierin ligt de belangrijke bijdrage, ook als aanvulling op Deutsch, van Hirschmans briljante studie *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (1970) aan het doordenken van het eigene van politiek leren. Hirschman onderscheidt *exit* en *voice* als twee contrasterende feedbackmechanismen waarop individuen invloed kunnen uitoefenen op organisaties. Zij kunnen ervoor kiezen om een relatie te beëindigen (*exit*) of (letterlijk) gebruikmaken van hun stem (*voice*) om invloed uit te oefenen op een organisatie. De bereidheid om tot *voice*, de directe articulatie van wensen en kritiek, over te gaan wordt mede beïnvloed door de mate van loyaliteit tussen individu en organisatie of institutie.

Hirschmans subtiele benadering van sociaal leren laat zien dat in de wereld van beleid en politiek heel andere recuperatiepatronen prevaleren dan in de (markt)-economie. *Voice* geeft ruimte voor het articuleren, onder woorden brengen, van de mate van ontevredenheid en de aard van de problemen met de organisatie, het productieproces en/of de geleverde goederen en diensten:

“... to resort to voice, rather than exit, is for the member to make an attempt at changing the practices, policies, and outputs of the firms from which one buys or the organization to which one belongs” (Hirschman 1970: 30).

Toch is er ook plaats voor kritiek. Wanneer Hirschman spreekt over het politieke domein en publieke goederen maakt hij geen principieel onderscheid tussen democratische besluitvorming – de inputzijde van het politieke proces – en de sfeer van publieke dienstverlening – de outputkant van het beleidsproces. Dit komt omdat de dichotomie van de handelingslogica van *exit* en *voice* impliciet al twee sferen van sociale interactie veronderstelt: de private sfeer van de markt van ruilende subjecten en het publieke domein van regeren en geregeerd worden, elk met eigen coördinatie-mechanismen, respectievelijk *exit* en *voice*. Bij Hirschman is de bureaucratie en ook de advieswereld volledig ondergeschikt en daarom onbelangrijk ten opzichte van politieke besluitvorming. Hij heeft met andere woorden weinig oog voor de lange besluitvormingsomweg in het publieke domein van regeren en geregeerd worden, die uit vele stappen bestaat en bezaaid is met processen van coalitievorming, interdepartementale coördinatie, en de immer aanwezige noodzaak tot het maken van compromissen. Dit vindt zijn grondslag in de microbenadering van Hirschman. Hij benadert het probleem van organisationeel falen primair van onderop, dat wil zeggen vanuit de overwegingen van soevereine individuen: consumenten, klanten, patiënten, leden en burgers. Daarom gaat hij ook niet uitgebreid in op de voorwaarden van het

### *Albert Hirschman over exit en voice*

De karakteristieke modus van marktgedrag ten overstaan van een achteruitgang in de kwaliteit en/of verhoging van de relatieve prijs van goederen en diensten is exit. Consumenten reageren op kwaliteitsachteruitgang van goederen en diensten door deze producten voortaan op de schappen te laten staan. In veel opzichten is voice de tegenpool van exit. Voice geeft burgers de mogelijkheid om zich uit te spreken over wat er mis is met publieke goederen en diensten, om verbeteringen voor te stellen en zich uit te spreken over wenselijke diensten die (nog) niet worden aangeboden. Voice is niet helder en eenduidig zoals exit, maar juist meerduidelijk en *messy*. Het gaat om individueel beklag, periodiek stemmen, het tussentijds aanbieden van petitie's, het organiseren van collectieve acties zoals stakingen, burgerlijke ongehoorzaamheid en geweldadige protestdemonstraties en dat allemaal op verschillende niveaus van aggregatie. Voice betreft de articulatie, communicatie en kanalisering van teleurstelling, kritiek, protest en bezwaren kenbaar maken in de richting van de leiding van een (product)organisatie en deze te bespreken met het management. In vergelijking met het exit-mechanisme, de "private, 'secret' vote in the anonymity of supermarket", is voice direct, actief en tot op zekere hoogte ook een persoonlijke manier om bewindvoerders te attenderen op kwaliteitsverlies en disfunctioneren (Hirschman 1970: 4). Een belangrijk nadeel van de exit-optie is dat er op de markt geen mogelijkheid bestaat om gewenste goederen en diensten die (nog) niet worden aangeboden, onder de aandacht te brengen van producenten. Ook kunnen geen voorstellen worden gedaan voor de verbetering van bestaande goederen en diensten. Hierin ligt de meerwaarde van voice. Aan het gebruik van voice zijn echter ook kosten en risico's verbonden (Hirschman 1981; 1986). In de eerste plaats brengt het gebruik van voice meer tijd en extra inspanning met zich mee. Bovendien is het succes van voice – herstel en verbetering van prestaties – altijd onzeker: er is geen garantie dat er geluisterd wordt en zelfs als er wel wordt geluisterd en het management iets onderneemt, wil dat nog niet zeggen dat de gekozen strategie 'werkt'. In de derde plaats zijn er genoeg organisaties die niet gediend zijn van de 'dissidente' klokkenluiders (Bovens 1990; Van Stokkom 1992). Wel kunnen voice-gerelateerde activiteiten, zoals demonstreren, organiseren en protesteren, gewaardeerde doelen in zichzelf worden. Dit kan een positief effect sorteren op politieke participatie en sociale binding (zie Hemerijck 2002).

zelfcorrigerende vermogen van private organisaties of (semi-)publieke instituties. Met de uitbreiding van het overheidsapparaat werd de verantwoordelijkheidsverdeling en de roltoedeling binnen het publieke domein van regeren en geregeerd worden in toenemende mate diffuus, en ook de keten tussen de politieke preferenties van burgers en beleidsvorming werd veel langer. Ministers zijn verantwoordelijk voor

beleid, maar concrete beleidsplannen bedenken zij meestal niet zelf, dat doen beleidsambtenaren op departementen en maatschappelijke organisaties met eigen kennisystemen en adviescolleges. En in dat proces leveren opgeslagen herinneringen, bepaalde gedragsvoorschriften, waarden en normen allemaal een bijdrage aan de toename van kennis, inzicht en ervaringsgericht denken. Politiek leren in een moderne democratie kan onmogelijk plaatsvinden zonder de intermediaire instituties van departementen, wetenschappelijke bureaus, adviesorganen, tussen individuele burgers en de overheid die in staat zijn publieke teleurstelling te kanaliseren en om te zetten in responsieve verschuivingen in beleid (Dahl 1998; Norris 1999). Departementale beleidsmakers moeten hun politieke meerderen van doorwrocht advies dienen. Dit doen ze mede op basis van ‘objectieve’ analyses van onder meer de onafhankelijke planbureaus, die een onderdeel zijn van de kennisinfrastructuur van het beleidsbestel. Op deze wijze wordt de politieke elite continu betrokken bij processen van beleidsleren. De lessen die ze trekken uit formele en informele evaluaties en andere studies, gebaseerd op objectieve feiten and subjectieve interpretaties van deze feiten, leiden tot aanpassingen in de middelen, methoden en doeleinden van beleid.

*Beleidsideën vliegen zelden geheel op eigen kracht*

Een goed onderbouwde wetenschappelijke analyse of diagnose van een denktank of adviesorgaan is echter op zichzelf onvoldoende om beleidsinnovaties tot stand te brengen. De beleidsadviseur moet niet alleen analytisch sterk zijn, maar moet ook een goed pleitbezorger zijn om binnen het beleidsbestel bestuurlijk en politiek draagvlak te mobiliseren. En ook bij de leidende politieke elite moeten zowel wilskracht als kunde op een behoorlijk niveau zijn, wil met nieuwe inzichten wat gedaan worden.

Tussen het *puzzling* en *powering* speelt articulatie en argumentatie in het mobiliseren van politieke steun in de selectie van beleidsalternatieven dus een vooraanstaande rol. In zijn *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process* (1989) gaat Giandomenico Majone, in aanvulling op Hirschman, in op de centrale rol van articulatie, argumentatie, overtuiging en presentatie in het beleidsproces:

“Politics is made of language, argument is central in all stages of the policy process. All political actors, like parties, the electorate, the executive, interest groups and the courts, engage in a continuous process of debate and reciprocal persuasion” (Majone 1989: 1).

Door specifiek aandacht te vragen voor de centrale rol van argumentatie op intermediair niveau van de collectieve actoren geeft Majone dus een belangrijk additioneel inzicht in de feedbackmechanismen in beleidsprocessen dat ons verder brengt dan de microbenadering van Hirschman. Door onder andere aandacht te vragen voor de rol van wetenschappelijke experts en de beleidsanalyse brengt Majone ons hiermee weer een stap verder in de ontwikkeling van een leerperspectief op moderne overheid die enerzijds recht doet aan voluntarisme (regeren is vooruitzien!) en anderzijds oog heeft voor de eerdergenoemde contextuele beperkingen (het gewicht van instituties) in de *messy* praktijk van beleid en politiek.

Beleidsanalyse is dus meer dan politieke doeleinden confronteren met technische en institutionele kansen en inperkingen. De context waarin beleid bedacht wordt zal in beslissende mate de mate van rationaliteit daarin kunnen bepalen. Rationaliteit is belangrijk en ook onvermijdelijk in de beleidsvorming: vooral omwille van de effectiviteit en werkzaamheid van beleid, ook wanneer dat incrementeel gestalte krijgt, is (hoe begrensd ook) rationaliteit tegelijkertijd maatstaf en werkwijze. Ook in rechtsstatelijke zin kan dit worden beargumenteerd: willekeur is onwenselijk, beginselen van behoorlijk bestuur vragen ook in juridische zin om behoorlijke vormen van motivatie en transparantie. Aan elke vorm van beleid ligt bovendien een element van doelmatigheid ten grondslag: er wordt verondersteld dat overheden in staat zijn om weloverwogen en doelbewust sturend op te treden en dat beleid een bijdrage kan leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Hiermee veronderstelt politiek leren een geloofwaardige capaciteit voor zowel pluriforme als onafhankelijke beleidsevaluatie. Evaluatieonderzoek is van wezenlijk belang voor verbeterd leren en transparantie in besluitvorming. Volgens Robert Picciotto biedt beleidsevaluatie vaak de helpende hand bij het activeren van sociaal protest en publieke teleurstelling bij hervormingen:

“Where evaluation functions are weak, policies tend to ossify and institutional arrangements remain in place well beyond the time when experience shows the need for change. Without adequate evaluation, the visibility of projects and policies may lead planners to prescribe faulty solutions to social, political, and economic problems, and public discontent may hinder reform if it is not channeled through a combination of evaluation and participation capable of triggering constructive engagement” (Picciotto 1994: 219).

Voor Majone zijn instituties van beleidsanalyse dan ook veel meer dan een “decision aid” (Majone 1989: 21-68) (zie box *Giandomenico Majone over de meerwaarde van beleidsanalyse*).

### *Giandomenico Majone over de meerwaarde van beleidsanalyse*

In de wereld van beleid en politiek is de kwaliteit van de beleidsanalyse – en vooral de causale argumentatie achter empirische observaties – doorslaggevend voor de acceptatie en legitimatie van beleid. Beleidsanalyse is zo dus een cumulatief proces van kennisproductie, waarbij het zowel gaat om een ex-post-analyse van eerdere ervaringen, dus van de vraag waarom en hoe bepaalde instituties en bepaald beleid hebben gefaald, als om een ex-ante-analyse van mogelijke toekomstige ontwikkelingen en alternatieven. Majone maakt in dat verband een hier belangwekkend onderscheid tussen drie vormen van kennis: data, informatie en bewijs. Data zijn de ruwe gegevens die nodig zijn voor het onderzoeken van een probleem. Meestal worden ze gevonden door toevallige waarnemingen. Data zijn nooit objectief en de criteria voor acceptatie van de data zijn daarom gebaseerd op subjectieve beoordelingen over de vraag of ze goed genoeg zijn voor gebruik bij het nemen van beleidsbeslissingen. Voordat data kunnen worden gebruikt voor argumentatie moeten ze worden getransformeerd naar meer geordende feiten en betrouwbare kennis. Dit vereist nieuwe vaardigheden en instrumenten. Door middel van bewerking van data, bijvoorbeeld met behulp van grafieken en tabellen ontstaat een nieuw soort materiaal. Het nieuwe materiaal noemt Majone informatie. Het gaat hierbij om nauwgezette waarneming en verkenning van probleemsituaties in het maatschappelijke veld. *Evidence* is weer iets geheel anders dan data en informatie. Het kan worden omschreven als geselecteerde (of geconstrueerde) informatie die op een bepaald moment in de argumentatie wordt aangewend om iemand ervan te overtuigen dat een bepaalde veronderstelling hout snijdt of niet. Een goede beleidsanalyse bestaat volgens Majone uit een solide, controleerbare selectie van feiten, de explicitering van onderliggende assumpties, normen en overtuigende (causale) redeneringen. Om intelligent beleidsleren mogelijk te maken is het belangrijk dat beleidsanalyses op een juiste en betrouwbare manier plaatsvinden. Het spreekt echter vanzelf dat er meestal een spanningsveld bestaat tussen een juiste beleidsanalyse – waarbij de nadruk ligt op nauwkeurigheid en duidelijke doelstellingen – en een betrouwbare analyse – waarbij de nadruk ligt op een gezamenlijk standpunt en consensus tegenover de politieke oppositie. Majone is dan ook niet van mening dat het concept van rationaliteit moet worden ingeruild voor een beleidsmodel waar keuzes louter op basis van (postmoderne) subjectiviteit worden genomen. Hij vindt alleen dat beleidskeuzes wellicht sterker onder invloed staan van (intersubjectieve) argumentatie en overreding dan van rationele overwegingen. Het gaat er vaak om hoe onder condities van onzekerheid en *bounded rationality* alternatieve beleidsopties geloofwaardig kunnen worden gemaakt door communicatieve en retorische vaardigheden. Actoren opereren niet vanuit eenduidige nutsfuncties met enkelvoudige besluitvormingscriteria, beschikken niet over voldoende informatie om te kunnen optimaliseren en hebben tenslotte geen volledig inzicht in de causale consequenties van maximaliseringsstrategieën (Simon 1957; 1986). Bovendien worden handelings perspectieven van actoren niet alleen >>

>> á la Simon cognitief-psychologisch beperkt, maar wordt institutioneel handelen ook sterk gekleurd door culturele en normatieve betekenisgeving (Berger en Luckman 1966). Omdat elke definitie van een beleidsprobleem is gerelateerd aan concurrerende culturele waarden en normatieve opvattingen, behoort ook systematisch en kritisch onderzoek van de normatieve oriëntaties die ten grondslag liggen aan bepaalde probleempercepties en oplossingen een essentieel onderdeel te zijn van de institutionele beleidsanalyse (Hemerijck 2001). Vervolgens moet deze beleidskeuze worden ondersteund door politiek en maatschappelijk draagvlak. Voor deze taken moet de beleidsanalist beschikken over rationele én argumentatieve vaardigheden.

Beleidsanalyse vervult volgens Majone een bijzondere – bijna rechtsstatelijke – rol bij de legitimatie van democratisch beleid. Beleidsmakers en betrokken burgers kunnen zich met behulp van ex-post-doelmatigheidsonderzoek een kritisch oordeel vormen over de effectiviteit van het beleid in het verleden. Het grote voordeel van een ex-ante-beleidsvaluatie is dat verwachtingen van beleidsmakers door (academische) experts aan de kaak kunnen worden gesteld, wanneer in hun ogen het voorgestane beleid inhoudelijk geen hout (meer) snijdt. Rapporten van de Rekenkamer trekken doorgaans de nodige aandacht. Soms worden Kamervragen gesteld over de motivering achter beleid, die op zijn beurt weer kan leiden tot zelfstandig onderzoek van de Kamer met hoorzittingen met onder andere deskundigen. Niet onbelangrijk is overigens dat wetten tegenwoordig vaak evaluatiebepalingen bevatten. Door de wettelijke onafhankelijkheid vervult de Rekenkamer een belangrijke *integratieve* of bindende functie in een democratisch beleidsbestel (March en Olsen 1995). Zo'n positie heeft de WRR tot op zekere hoogte ook.

Het is misschien goed om hier te beklemtonen dat beleidsexperts werkzaam in adviesorganen en andere instituties elitaire instellingen zijn, in de zin dat hun afzonderlijke bijdrages (*voices*, meervoud dus) aan de beleidsontwikkeling gebaseerd zijn op het belang van expertise, en niet in de eerste plaats op Hirschmans notie van een *vox populi*. Onafhankelijk als ze zijn, zijn ze als het goed is ook maar beperkt aan mandaten en termijnen gebonden. Verschillende adviescolleges en kennisinstellingen spelen onderscheidende rollen in de kennisinfrastructuur van het beleidsbestel, met daaruit voortvloeiende consequenties voor de werkwijze en het type producten dat wordt gemaakt. Universitaire kenniscentra leggen het accent in beginsel op de ontwikkeling van fundamentele wetenschappelijke kennis, al kan die ook betrekking hebben op de relatie tussen kennis en beleid. Andere instellingen zijn kien op de identificatie en articulatie van urgente beleidsproblemen; weer andere leggen zich

primair toe op sectorspecifieke en technisch-wetenschappelijke beleidsevaluatie. Op een iets grotere afstand ten opzichte van het beleid staan instellingen die een onafhankelijke en geloofwaardige stem in het beleidsdebat willen laten horen, ongeacht het vraagstuk van politiek en maatschappelijk draagvlak. In dit verlengde ligt het accent op het bevorderen van een intellectuele ruimte of forum voor de uitwisseling van ideeën op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten, op ervaringen opgedaan met beleid. Weer andere instellingen zijn weer minder gefocust op de ontwikkeling van nieuwe ideeën, maar juist op het mobiliseren van draagvlak onder relevante maatschappelijke spelers achter nieuw beleid (Zie ook typologie Denktanks in deel II).

Beleidsanalyse en -evaluatie vinden niet plaats in het luchtledige. Processen van beleidsleren worden in belangrijke mate gevormd, bemiddeld en gekanaliseerd door historisch gegroeide institutionele arrangementen. In de woorden van Majone:

“This manner of discussion in public policy can only be of any use for policymakers with the help of appropriate rules and procedures, so as to avoid unregulated discussion ending in dispute and violence. Therefore public deliberation has been carefully institutionalized in all modern democracies” (Majone 1989: 36).

Wetenschappelijke experts, strategische adviesraden en planbureaus kunnen natuurlijk uiteindelijk de burger als besluitvormer nooit buiten spel zetten in een democratie, zelfs niet bij complexe onderwerpen of uiterst technische beleidskwesties. Normatieve, intersubjectieve politieke oordeelsvorming kan niet door wetenschap worden vervangen. In een democratie hebben burgers het eerste en het laatste woord. De beleidswetenschap is niet (of althans zelden) in staat om een nieuw idee over beleid te valideren op louter wetenschappelijke gronden. Evengoed zullen beleidsmakers nooit een nieuw beleidsrepertoire of paradigma omarmen enkel en alleen omdat dit de nieuwste inzichten en ervaringen uit de wetenschap vertegenwoordigt. Of, zoals Robert Dahl schrijft:

“No intellectually defensible claim can be made that public policy elites (actual or putative) possess superior knowledge or more specifically superior knowledge of what constitutes the public good. Indeed, we may have some reason for thinking that specialization itself may impair their capacity for moral judgement. Likewise, precisely because the knowledge of policy elites is specialized, their expert knowledge ordinarily provides too narrow a base for the instrumental judgements that an intelligent policy would require” (Dahl 1989: 337).



Beleidsanalyse en expertise voeden het proces van politieke oordeelsvorming, maar kunnen dit nooit vervangen. In de relatie tussen wetenschap en beleid geldt: kennis vraagt om conversatie. Regeringen formuleren hun beleid in situaties van onzekerheid, gesprekken tussen wetenschap en beleid helpen om met die onzekerheid om te gaan. Experts zijn raadgevers voor beleid – niet meer en niet minder. Argumentatieve rechtvaardiging is ook cruciaal, omdat beleidsproblemen *messy* zijn, dat wil zeggen dat de ‘feiten’ niet voor zich spreken en dat er dus sprake is van selectieve interpretatie door partijen met verschillende strategische belangen. Zolang de kiezer de uitkomst van de verkiezingen bepaalt en die uitkomst door openbare politieke discussie kan worden beïnvloed, hebben regeringen en meerderheden in het parlement goede redenen om voor dat beleid te kiezen dat in een openbare discussie met goede causale argumenten in het licht van het algemeen belang kan worden verdedigd (Scharpf 1997: 183-188). Dat sluit ideologisch vertekende en verkeerde beoordelingen zeker niet uit, maar het opzettelijk tegenhouden van oplossingen die het algemeen belang dienen is in de politiek van de democratische rechtsstaat toch een zeldzaamheid. Garanties zijn er echter niet, en een dergelijke opvatting van democratie vraagt niet alleen onze belangstelling voor de eigenstandige aard van het proces van beleidsleren, maar op zijn minst ook voor de contexten waarin die processen hun beslag moeten krijgen. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.



# 5

## *Contexten, niveaus en dynamiek van beleidsleren*

---

Als het waar is dat leren een centraal doel (en zelfs een nastrevenswaardige kwaliteit) is van beleidsprocessen, is het op grond van het voorgaande duidelijk geworden dat we daarvan zowel de epistemologische als de politieke en institutionele aspecten goed moeten doorgronden. Het is belangrijk dat wij ons afvragen waarom en hoe bepaalde beleidsideeën ontstaan en geaccepteerd raken, en wie deze ideeën ontwikkelt en accepteert. Vanuit kennistheoretisch perspectief zullen oude beleidshypotheses na verloop van tijd moeilijker verdedigbaar worden, terwijl nieuwe ideeën en hypothesen relatief aantrekkelijk zijn, omdat zij de oplossing lijken te bieden voor bestaande problemen (Mantzavinos 2001). Vanuit beleidswetenschappelijk perspectief is de belangrijkste drijfveer voor beleidsverandering het feit dat een bepaald systeem van causale opvattingen niet meer blijkt te kloppen, en (meestal) niet dat nieuwe opvattingen aan epistemologische overtuigingskracht winnen. Wanneer we dit vertalen naar de politiek, zouden we kunnen stellen dat leren vooral wordt bevorderd wanneer politici (al dan niet gedwongen door in de openbaarheid gekomen falend beleid) luisteren naar wat deskundigencommissies te zeggen hebben. Ook zal leren worden gestimuleerd wanneer politici nieuwe wegen en ideeën moeten vinden om aan de macht te komen, en wanneer falend beleid een bedreiging vormt voor de zittende machthebbers.

Politologen en beleidswetenschappers maken in dit verband wel eens onderscheid tussen de *low-game* en de *high-game*. In het eerste geval concentreert het leren zich binnen de regels van het bestaande beleid of spel. In het tweede geval treedt de politiek meer als veranderaar van spelregels op: de regels (of de uitgangspunten van het bestaande beleid) worden dan op een fundamenteelere manier ter discussie gesteld. Dror sprak in dit verband over het onderscheid tussen beleid en megabeleid. In die

laatste vorm worden de strategische vragen over het waarom, het wat en het hoe van een bestaand beleid in alle openheid opnieuw aan de orde gesteld (zie Van de Donk 1997). Zoals we later nog zien is er een verwantschap met het onderscheid in eerste- en tweede-orde leren.

In de meest algemene beschrijving van beleidsleren en institutionele verandering, die onder meer wordt voorgestaan door Stephen Krasner, staan twee situaties centraal. Dit zijn de zogeheten 'formatieve momenten' (*formative moments*) en 'kritieke breukvlakken' (*critical junctures*) (Krasner 1984; 1988). Van de formatieve momenten van *institution building* gaat een vérstrekkende werking uit ten aanzien van de vorm, inhoud en richting van toekomstige beleidsontwikkelingen. Krasner betoogt verder dat institutionele verandering slechts na lange perioden van relatieve stilstand plaatsvindt, gedurende kritische overgangperiodes die uitgelokt worden door exogene schokken of veelvuldig beleidsfalen van de bestaande standaardprocedures.<sup>3</sup> Hij veronderstelt verder dat instituties gedurende hun bestaan slijten en slechter gaan functioneren (doordat niet meer wordt gepresteerd, of omdat ze niet meer passen bij de veranderde randvoorwaarden en basiscondities die voor hun functioneren blijkbaar nodig zijn). De ervaring zou leren dat beleidsmakers, gewend als ze zijn aan de bestaande institutionele structuren, een tamelijk lange leerperiode nodig hebben om falende instituties aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Omdat een *performance crisis* niet eeuwig kan voortduren, culmineert langdurig beleidsfalen in een politieke en institutionele crisis. Dit gaat vaak gepaard met een verandering in het machtsevenwicht, waardoor een nieuwe politieke coalitie in staat wordt gesteld om een radicale herziening van de bestaande spelregels af te dwingen (Krasner 1984; 1988). Kritieke breukvlakken geven 'institutionele ondernemers' of *policy entrepreneurs* de gelegenheid om richting te geven aan beleids- en systeemwijzigingen (Kingdon 1984). Kort gezegd, alleen gedurende zulke 'revolutionaire' momenten, gekenmerkt door een diepe crisis en ernstig beleidsfalen, is de politiek meester over de instituties en zijn de instituties geen meester over de politiek. Toch is een dergelijke revolutionair-episodische opvatting van beleidsleren en institutionele verandering in termen van crisis en catharsis al even dramatisch aantrekkelijk als inhoudelijk onbevredigend. Ten eerste omdat handelende beleidsactoren kennelijk alleen een prominente rol in institutionele innovatie en verandering spelen in buitengewone tijden, wanneer het bestaande beleidsrepertoire door beleidsfalen onder hevige politieke en normatieve druk staat. In de tweede plaats wekt het beeld van episodische institutionele verandering de indruk dat beleidsmakers in democratische samenlevingen niet bereid en/of niet in staat zijn institutionele aanpassingen tot stand te brengen door eerder in te grijpen, zich sneller aan te passen, beter te plannen, kortom door het pad van anticiperende incrementele hervormingen in te slaan. Leren zou, met andere woorden, alleen maar afleren kunnen zijn. Natuurlijk

is aantoonbaar dat dat soms wel degelijk het geval is. Maar toch is dat beeld al even simpel als onbevredigend: niet alle vormen van succesvolle aanpassing komen neer op institutionele creatie en destructie. Het revolutionaire adagium dat het eerst heel veel slechter moet gaan voordat het beter kan worden ('beleidsverelendung'), is slechts een van de mogelijkheden. Andere mogelijkheden ontstaan echter niet vanzelf, en vragen een op de toekomst gericht en beleidsleren gerichte benadering, die wordt gedragen door een daarbij passende infrastructuur.

De mate waarin het politiek systeem zich handhaaft en erin slaagt doelen te realiseren, hangt volgens Deutsch in hoge mate af van feedbackprocessen en de leercapaciteiten van de overheidsorganisaties. Hij onderscheidt twee manieren van leren: simpel en complex leren (Deutsch 1963: 92). Hierbij loopt Deutsch vooruit op het later bekender geworden onderscheid van Argyris en Schön (1978) tussen *single-loop* en *double-loop* leren – doen we de dingen goed, doen we de goede dingen? De eenvoudige of oppervlakkige vorm van leren gaat over een vorm van terugkoppeling gericht op instrumentele aanpassingen ten behoeve van vaststaande doelen. De complexere vorm van leren is *goal-changing* leren, waarbij doelen, normatieve en cognitieve oriëntaties van beleid aan verandering onderhevig zijn (vergelijk de eerdere opmerking over megabeleid en de bijzondere aard van de *high-game* politiek). Twee vormen van reflectie staan centraal in processen van beleidsleren. In de eerste plaats kan men naar meer effectieve strategieën op zoek gaan om bestaande doelen beter te kunnen realiseren. De nadruk ligt dan op het vinden van een optimale *goodness of fit* tussen bestaande doelen en instrumenten. In de tweede plaats kunnen de doelen zelf worden onderworpen aan een proces van herijking. Bij deze meer fundamentele vorm van leren worden de causale relaties achter beleidsproblemen en de uiteindelijke normatieve uitgangspunten ter discussie gesteld. Leren wordt dan een vorm van *reframing* van de normatieve en cognitieve oriëntaties, de routines van beleidsmakers en de spelregels van het beleidsproces (Scharpf 1997, zie box *Fritz Scharpf over de centrale rol van cognitieve en normatieve oriëntaties in beleid*).

Cognitieve en normatieve oriëntaties vormen samen de gekleurde lens waardoor beleidsmakers de wereld bekijken, en die politieke oordelen vormen op basis waarvan zij vervolgens handelend optreden. Het zijn geestesgesteldheden, die handelingen in gang zetten, doordat zij onder bepaalde omstandigheden de redenen voor dat handelen verschaffen. Samen kunnen cognitieve en normatieve oriëntaties 'dwingende motieven' voor actoren vormen om een bepaalde beleidskeuze te maken of actie te ondernemen (Hedstrøm 2005). De meeste politieke oordelen zijn zowel gebaseerd op de omarming van bepaalde waarden als op een afweging van causaliteit. In de

*Fritz Scharpf over de centrale rol van cognitieve en normatieve oriëntaties in beleid*

Fritz Scharpf maakt nadrukkelijk onderscheid tussen cognitieve en normatieve oriëntaties in beleidsprocessen en politieke oordeelsvorming (Scharpf 1997). Een cognitieve oriëntatie is een causale veronderstelling over de wereld die voor waar wordt gehouden. Een normatieve oriëntatie verwijst naar de manier waarop men zou willen dat de wereld eruit zou zien. Bij een cognitieve oriëntatie gaat het om causale opvattingen, terwijl het bij een normatieve oriëntatie gaat om principiële opvattingen en de rechtvaardiging van datgene wat gedaan moet worden. In de wereld van beleid en politiek kan een cognitieve oriëntatie worden opgevat als een “programmatisch geheel van verklaringen ten aanzien van de relatie tussen oorzaak en gevolg, gekoppeld aan een methode voor het beïnvloeden van dergelijke relaties” (Weir 1992; zie Van de Donk 1997). Een normatieve oriëntatie heeft betrekking op de normen en waarden die worden gehanteerd ter rechtvaardiging van politieke macht: wat verwacht men dat de overheid doet als antwoord op dreigende maatschappelijke problemen. Om beleid als effectief en legitiem te kunnen beoordelen is daarom niet alleen inzicht vereist in de causale consequenties van beleid in termen van prestaties, maar veronderstelt tevens een systematische analyse van normatieve grondslagen van bepaalde probleempercepties en mogelijke oplossingen. In de empirie is het echter bijkans ondoenlijk om een strikte scheiding aan te brengen tussen positieve en normatieve analyse van beleid. Cognitieve en normatieve oriëntaties beïnvloeden elkaar over en weer, zonder dat er sprake is van een duidelijke hiërarchie. Politieke prioriteiten staan niet los van kennis over de mogelijkheden van beleid en ook wetenschappelijke kennis ontwikkelt zich onder invloed van maatschappelijke wenselijkheden. In de politieke discussie over beleid zijn cognitieve en normatieve oriëntaties altijd tezamen aan de orde. Cognitieve oriëntaties zijn tot op zekere hoogte ontvankelijk voor toetsing door empirisch onderzoek, vooral ten aanzien van beleid dat geschraagd wordt door expliciet geformuleerde en breed gedeelde criteria van succes en falen. Normatieve oriëntaties kunnen echter niet wetenschappelijk gelegitimeerd worden. De gemeenschappelijke noemer van de discussie over aanvaardbaarheid van beleid is dan ook de vraag waar de rol van overheid begint en ophoudt. Hier gaat het om de mate waarin beleid in de perceptie van burgers aansluit bij hun verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen. Bij de inhoudelijke aanvaarding van beleid spelen maatschappelijke denkbeelden, opinies, emoties en gevoelens van (on)rechtvaardigheid, (on)veiligheid, en (on)toelaatbaarheid, etc. een grote rol. Het morele debat over goed en slecht beleid wordt meestal geactiveerd door problemen. Denk aan rampen, economische recessie, armoede, (zinloos) geweld, besmettelijke dierenziektes, corruptie, nepotisme, werkloosheid, oneigenlijk gebruik van uitkeringen, milieuvervuiling, stakingen in het openbaar vervoer, buurtoverlast, etc. In dit licht zijn ook in de beleidswetenschap ‘waarden en normen’ herontdekt als zelfstandig onderwerp van onderzoek (Bovens en Hemerijck 1996; WRR 2003).

empirie van beleid en politiek is het vaak moeilijk om een helder onderscheid aan te brengen tussen causale en normatieve oordelen. Sommige politieke oordelen zijn bovenal cognitief: afwegingen met betrekking tot de oorzaken en gevolgen van beleidsinterventies. Weer andere oordelen zijn vooral normatief.

### *De bijdrage van Peter Hall: de kracht van ideeën*

Een bijzonder subtiel theoretisch perspectief op institutionele verandering is ontwikkeld door Peter Hall. Hoewel Hall het met Krasner eens is dat dit type veranderingen langs oneffen paden verlopen, benadrukt hij veel meer de relatie met de intellectuele en reflexieve dimensies van processen van beleidsleren. Volgens Hall worden institutionele veranderingen behalve door een *strijd om de macht* ook altijd gevoed en gedreven door zoiets als een *spel der ideeën* (Hall 1989; 1992; 1993). Dit in navolging van Hecló. Volgens Hall wordt de zelfstandige invloed van ideeën op beleid gemakkelijk over het hoofd gezien in de standaard politieke verklaringen van processen van institutionele verandering. De receptie en adoptie van nieuwe ideeën in beleid wordt gekleurd en beheerst door vele factoren (Goldstein & Keohane 1993; Braun & Busch 1999). Hall definieert beleidsleren als:

“A *deliberate* attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experiences and new information. Learning is indicated when policy change is the result of such a process” (Hall 1993: 278)

Halls notie van beleidsleren heeft betrekking op een bewuste en weloverwogen strategie om de doeleinden en instrumenten van beleid aan te passen, op grond van ervaringen met bestaand beleid en van nieuwe inzichten in de aard van beleidsproblemen. Er is bij Hall dus pas sprake van beleidsleren, als beleidsverandering het resultaat is van een proces van reflectie op basis van opgedane ervaringen, nieuwe inzichten in beleidseffecten en beleidsproblemen (Hall 1993: 278). In Halls opvatting wordt beleidsleren, en hierin herkennen we wederom ook Hirschmans perspectief, in belangrijke mate gedreven door politieke oordeelsvorming en vooral door de mate waarin beleidsfiasco's nieuwe politieke coalities in de gelegenheid stellen om alternatieve ideeën op de agenda te plaatsen. Ideeën hebben zowel betrekking op normatieve doelen die de leden van een bepaalde beleidsgemeenschap met elkaar delen, als op een cognitief interpretatiekader van oorzaak en gevolg. Wanneer de politieke doelen en causale veronderstellingen van de vigerende beleidstheorie als vanzelfsprekend worden beschouwd, dan kunnen we stellen dat het beleidsparadigma hecht is verankerd in een normatief gelegitimeerde en praktisch geaccepteerde beleidsinterventie die prioriteiten, beleidsinhoud, en instrumenten met elkaar verbindt. Ook

volgens Halls opvatting is beleidsleren dus in belangrijke mate ‘probleemgestuurd’. Vooral structureel beleidsfalen stelt nieuwe politieke coalities in staat om alternatieve ideeën en paradigma's op de beleidsagenda te plaatsen.

#### *Peter Hall over eerste-, tweede- en derde-orde beleidsleren*

Geïnspireerd door de wetenschapsfilosofie van Thomas Kuhn onderscheidt Hall in zijn perspectief op beleidsleren drie niveaus van beleidsleren, die hij veranderingen van de eerste-, tweede- en derde-orde noemt. Een incrementele bijstelling van beleidsinstrumenten noemt hij een eerste-orde verandering. Een verandering van de tweede orde bestaat uit het vervangen van bestaande beleidsinstrumenten door nieuwe instrumenten. Er is sprake van een verandering van de derde orde wanneer er een fundamentele verschuiving plaatsvindt in de overkoepelende doeleinden en causale veronderstellingen achter het beleid; er komt een nieuw ‘beleidsparadigma’. Een beleidsparadigma bestaat enerzijds uit een configuratie van normen, waarden en doeleinden, die de leden van een bepaalde beleidsgemeenschap met elkaar delen, en anderzijds uit een bepaalde beleidstheorie, een interpretatiekader van causale verbanden tussen de voor het beleid relevant geachte empirische grootheden. Veranderingen van de eerste en tweede orde komen overeen met de kuhniaanse fase van *normal science*, wanneer het dominante wetenschappelijke paradigma verklaart wat het moet verklaren en wetenschappelijke vooruitgang grotendeels in het teken staat van het perfectioneren van de ingeslagen weg. Een verandering van de derde orde, wanneer, door een opeenstapeling van anomalieën, de empirische en normatieve grondslagen van beleid onderhevig zijn aan een fundamentele heroriëntatie, heeft het meeste weg van wat Kuhn een *scientific revolution* heeft genoemd.

Hall onderscheidt drie opeenvolgende stadia van beleidsleren (zie box Peter Hall over eerste-, tweede- en derde-orde beleidsleren). Wanneer beleidsproblemen zich voordoen, zullen beleidsmakers trachten de instrumenten bij te stellen (verandering van de eerste orde). Pas wanneer blijkt dat een dergelijke incrementele bijstelling onvoldoende soelaas biedt, zullen beleidsmakers in eerste instantie het voorstel doen om beleidsinstrumenten te vervangen door andere (verandering van de tweede orde). Een voorbeeld hiervan is de verplichte herkeuring voor de WAO (Visser en Hemerijck 1997). Wanneer aanpassingen van de eerste en tweede orde niet de gewenste normalisering van beleid opleveren, wordt stilaan het gezag van het overkoepelende beleidsparadigma aangetast. Een accumulatie van beleidsfalen verhoogt de druk om een alternatief paradigma te ontwikkelen. Het zoeken naar een nieuw beleidsparadigma wordt meestal uitgelokt door een dramatische *performance crisis*, zoals een exponentiële toename van de werkloosheid of het dreigende spookbeeld van een miljoen



arbeidsongeschikten. Een acuut *gevoel van urgentie* geeft vervolgens voeding aan een sociaal politiek bewustwordingsproces, waarbij er een politiek en academisch debat ontstaat over de empirische juistheid en de normatieve gepastheid van het vigerende beleidsparadigma.

Hall is van mening dat veranderingen van de eerste en tweede orde meestal plaatshebben binnen de tamelijk gesloten netwerken van het beleidsbestel. Omdat het bij een verandering van de derde orde gaat om een fundamentele afwijking van het eerdere beleidstraject ten gunste van een onbeproefd beleidsalternatief, gaat dit meestal gepaard met een ingrijpende verschuiving in de politieke machtsverhoudingen. Een verandering van beleidsparadigma kan volgens Hall, gegeven de hoge mate van politisering van derde-orde veranderingen, onmogelijk beperkt blijven tot de beleids-gemeenschap van hoge ambtenaren, sectorspecialisten en de politieke elite. Bij een derde-orde-verandering zijn puzzelen en poweren dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hier belanden we dus echt op het niveau van megabeleid, en maken partijen zich op voor een *high-game* (zie ook in Kingdon 1984).

#### *Niveaus van beleidsleren*

Beleidskeuzes die als doel hebben beleidsverbetering tot stand te brengen, worden in belangrijke mate beïnvloed door de perceptie van de actoren ten aanzien van wat onder bepaalde economische en politieke omstandigheden wenselijk en legitiem (normatief) is, maar ook wat effectief, wenselijk en haalbaar (cognitief) is. Dat betekent dat modellen voor transformerende beleidsverandering en institutionele continuïteit moeten verklaren hoe, wanneer en waarom cognitieve oriëntaties en normatieve keuzes veranderen of niet. Hecló (1974: 306) definieert “beleidsgericht leren” als “een relatief duurzame verandering in de manier van denken of gedragsintentie als gevolg van een ervaring en/of nieuwe informatie met betrekking tot het realiseren of herzien van beleidsdoelstellingen”. Zoals we hierboven gezien hebben breidt Peter Hall (1993: 278) “intentie” uit tot “poging”, en definieert hij beleidsleren als “een bewuste poging om in het licht van de gevolgen van oud beleid en nieuwe informatie de doelstellingen van beleidstechnieken aan te passen”. Bij de manier waarop Hall de term beleidsleren hanteert, wordt het genereren van kennis en het verwerken van informatie gecombineerd met de toepassing van deze kennis en dit inzicht om beleidsverandering tot stand te brengen. Leren vraagt om een relatie en onderling vertrouwen, om op basis van de capaciteit van zowel aanbod als vraag daarin ook echt te investeren. Hij is van mening dat beleidsleren niet alleen het genereren van kennis en verwerken van informatie inhoudt, maar tevens de gedragsconsequentie daarvan. Informatiefeedback en nieuwe inzichten alleen zijn niet voldoende: bij sociaal leren is welbewust inbegrepen dat de kennis die wordt opgedaan op basis van beleidser-

varing en nieuwe inzichten, feitelijk ook wordt gebruikt om de beleidspraktijk en gedragsverandering te beïnvloeden (zie Ferrera en Gualmini 2004).

De participatie van niet-statelijke actoren is een onderscheidend kenmerk van het Nederlandse beleidsbestel. De Nederlandse overheid heeft weliswaar een grote constitutionele verantwoordelijkheid, maar vormt – anders dan in het Verenigd Koninkrijk – geen dominant machtscentrum. In Nederland *puzzelen* en *poweren* politieke gezagsbekleders en topambtenaren niet alleen; kennis en macht worden gedeeld met (semi-)overheidsorganisaties en overleg- en adviesorganen, waar georganiseerde belangen elkaar ontmoeten en met elkaar en het overheidsbelang de beleidsruimte delen. Deze vervlechting van maatschappelijke belangen en overheidsactoren is ingebed in een hechte sociale infrastructuur. Voor de Nederlandse casus betekent dit dat in een consensusdemocratie annex overlegeconomie als de Nederlandse, paradigmatische beleidsveranderingen zich mogelijk langzamer en minder zichtbaar voltrekken dan in een meerderheidsdemocratie annex pluralistisch georganiseerde economie als de Britse. Of om het anders te zeggen, de overgang van keynesianisme naar monetarisme heeft ook in Nederland plaatsgevonden, maar deze is geleidelijker verlopen, de winnaars bliezen minder hoog van de toren en de verliezers hebben er minder onder geleden. In *A Dutch Miracle* pleitten Visser en Hemerijck (1997) er daarom voor om in de analyse van beleidsleren een aparte plaats in te ruimen voor de studie van de institutionele verantwoordelijkheidsverdeling tussen statelijke actoren en maatschappelijke organisaties in bepaalde beleidssectoren.

Als het om een voor het publieke domein geschikte, contextgevoelige benadering van beleidsleren gaat, maken we daarom onderscheid tussen: instrumentele aanpassing (eerste orde), institutionele hervorming (tweede orde), en paradigmaverandering (derde orde). Instrumentele aanpassing heeft betrekking op de technische en instrumentele veranderingen, die worden aangebracht om de beleidsontwikkeling op het eerder overeengekomen spoor te houden. In ons analysekader willen we veranderingen van de tweede orde reserveren voor institutionele aanpassingen in de ‘regels van het spel’ in de beleidsontwikkeling, waaronder wijzigingen in de verantwoordelijkheidstoedeling van en tussen statelijke en maatschappelijke actoren. Een voorbeeld is het afschaffen van de adviesplicht aan de overheid van de SER in 1995 en het hervormingstraject in de sociale zekerheid in de jaren negentig. Nadat de commissie-Buurmeijer (1993), in navolging van een rapport van de Rekenkamer over het functioneren van de Sociale Verzekeringsraad, het WAO-debacle had geïnterpreteerd als een bestuurbaarheids crisis, hebben regering en parlement het aangedurfd de vanouds geldende spelregels in de sociale zekerheid fundamenteel te veranderen en het zelfzuchtige corporatisme van werkgevers en werknemers te trotseren.

We komen nu tot een geaggregeerde en summatieve definitie van beleidsleren, die wij in een laatste hoofdstuk ten grondslag willen leggen aan enkele toekomstgerichte reflecties over de rol die adviesorganen zoals de WRR daarbij kunnen spelen. Wij definiëren beleidsleren als een fundamentele heroriëntatie op zowel noodzaak, doelen en middelen van een beleid bestaande uit een herziening van cognitieve en normatieve oriëntaties als gevolg van informatie op basis van de interpretatie en/of de observatie van beleidservaring van anderen. Cognitieve of normatieve veranderingen moeten “relatief duurzaam” (Hecló 1974: 306) zijn, wil er sprake zijn van beleidsleren; bovendien moeten zij “consequenties” hebben voor het gedrag en de beleidspraktijk (Hall 1993). Een dergelijk beleidsleren kan op drie (gradueel) onderscheiden niveaus aan de orde komen. We behandelen ze hier kort in de box *Drie niveaus van beleidsleren*.

### *Drie niveaus van beleidsleren*

#### *1 Instrumenteel leren*

Op het niveau van instrumenteel beleidsleren gaat de aandacht vooral uit naar het zoeken naar technisch doelmatige en economisch efficiënte oplossingen binnen een vigerend beleidsparadigma. De instrumententheorie en de economische kosten-batenanalyse in de beleidswetenschappen zijn in dit opzicht exemplarisch. Denk ook aan het gezag van het doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer in Nederland. De beleidsonderzoeker aanvaardt *ceteris paribus* de cognitieve en normatieve oriëntaties die ten grondslag liggen aan beleid (overigens in de veronderstelling dat ook de beleidsmakers dat blijven doen). Binnen het kader van een gegeven beleidstheorie richt de beleidsanalist zich op alternatieve instrumenten die effectiever en doelmatiger zijn dan de bestaande. Tenzij er ook politieke of normatieve overtuigingen met de inzet van bepaalde instrumenten verbonden zijn (en dat is uiteraard vaak zo), zijn dan de nieuw gevonden instrumenten efficiënter en daarom krijgen ze de voorkeur. Ex-post-evaluatieonderzoek heeft veel aanzien in de academische wereld, qua methodologie en qua praktisch nut in de praktijk van beleid en politiek. Beleidsmakers kunnen zich met behulp van ex-post-doelmatigheidsonderzoek, ondanks alle methodologische en praktische bezwaren die soms tegen dit soort onderzoek worden ingebracht, een kritisch oordeel vormen over de effectiviteit van het beleid en de institutionele inbedding van beleid. >>

## 2 Institutioneel leren

De overheid heeft in een democratische rechtsstaat (uiteindelijk) het primaat op het niveau van de *Ordnungspolitik* (e.g. de eerdergenoemde *high-games*): de overheid stelt algemeen bindende spelregels vast en tevens definieert de overheid (in of na overleg met relevante sectoren) de verantwoordelijkheidstoedeling tussen verschillende actoren op belangrijke maatschappelijke domeinen, die op hun beurt het interactiepatroon tussen het particuliere bedrijfsleven en het publieke domein beïnvloeden (Visser en Hemerijck 1997; Van de Donk 1997). Dit op drie manieren. Ten eerste beïnvloeden de regels van het spel de hoeveelheid macht en invloed die verschillende actoren op het beleidsproces kunnen uitoefenen. Politieke instituties definiëren machtsverhoudingen vooral door het verdelen van de toegang tot en hulpbronnen binnen besluitvormingsarena's. Dit distributieve element van de institutionele *mobilisation of bias* (Schattschneider 1960) wordt veelal gerelateerd aan het aantal 'veto-machten' in de besluitvormings- en implementatietekens. Veto-machten zijn in wezen actoren wier instemming nodig is om beleid te maken. Meestal betreft het georganiseerde actoren, zoals de fracties van politieke partijen, vooraanstaande belangenorganisaties, lagere overheden, maar het kan ook gaan om actiegroepen en burgers die door middel van referenda voorstellen kunnen goed- en afkeuren (Immergut 1992). Ten tweede bepalen instituties tot op zekere hoogte de intensiteit en reikwijdte van beleidsinterventies. Ze beïnvloeden welke beleidsinhoudelijke issues op de politieke agenda mogen worden geplaatst en bepalen vaak ook de vorm waarin en het moment waarop. Een strikte scheiding tussen institutionele spelregels en beleidsinhoud is moeilijk aan te brengen; veel beleidsmakers hechten net zoveel waarde aan regels als aan de beleidsinhoud, juist omdat ze van mening zijn dat spelregels in belangrijke mate inhoudelijke beleidsmaatregelen voorstructuren. De relatie tussen institutionele spelregels en beleidsinhoud is zoiets als een *Wahlverwandschaft* (Weber 1968): alleen die beleidsinhouden die ingebed kunnen worden in de bestaande regelstructuur kunnen worden vertaald in concrete besluiten en haalbare strategieën van besluitvorming en beleidsuitvoering. Zo bestaat er een duidelijke *Wahlverwandschaft* tussen de politieke onafhankelijkheid van de centrale bank en de inhoudelijke beleidsprioriteit van prijsstabiliteit. Samengevat, de institutionele factoren, opgevat als spelregels, geven structuur aan de machtsverhoudingen tussen verschillende actoren in het beleidsproces, moedigen een bijpassende stijl van besluitvorming en beleidsontwikkeling aan, en beïnvloeden de beleidsinhoudelijke voorkeuren van de actoren. Op het niveau van institutioneel leren wordt in het bijzonder gekeken naar de *goodness of fit* tussen de vigerende beleidsparadigmata en de institutionele en bestuurlijke toerusting die nodig is om de probleem-georiënteerde oplossingen in het kader van de vigerende normatief-cognitieve beleidstheorie ten uitvoer te kunnen brengen. Institutionele *misfit* kan leiden tot een herijking van politieke, bestuurlijke en maatschappelijke instituties. >>

### 3 *Paradigmatisch leren*

Paradigmatisch leren vergt een inzet die is gericht op het verruimen van perspectief, het ontwikkelen van nieuwe beleidskennis, onder andere door bestaande vanzelfsprekenden en veronderstellingen van het vigerende beleid ter discussie te stellen. Paradigmatisch leren beoogt, mede op basis van het mobiliseren wetenschappelijke inzichten en ervaringskennis, het ontwikkelen van empirisch geïnformeerd zicht op nieuwe en toekomstige problemen, het ontwikkelen van nieuwe alternatieven, normatieve oriëntaties en causale verbanden. Beleidsdoelstellingen zijn hierbij vanzelfsprekend ook onderwerp van discussie, naast minder adequaat geworden cognitieve probleemdefinities. Een oriëntatie op de lange termijn dwingt ertoe het reguliere denken en doen van vraagtekens te voorzien. Centraal hierbij staat de verbinding tussen wetenschappelijke kennis, beleidservaring en de nog ongetemde maatschappelijke vraagstukken waarmee het beleid te maken heeft of krijgt. Het leggen van die verbinding vergt het ontwikkelen van nieuwe kennis voor het adresseren van vraagstukken op de langere termijn. Het gaat daarbij om het herijken van zowel de normatieve als cognitieve grondslagen van beleid. Nieuw verworven inzichten behoren vervolgens beleidsrelevant begrijpelijk, betrouwbaar, toegankelijk en bruikbaar te worden gemaakt. Bij paradigmatisch leren worden taboes doorbroken door zowel de in het geding zijnde waarden als de bijbehorende causale argumentatiepatronen van kritische reflectie te voorzien. Hierin schuilt natuurlijk ook een pedagogische opdracht: het in bredere context stimuleren van het publieke debat.



# 6

## *Een nieuwe kennisinfrastructuur: contouren van het nieuwe politieke leren?*

---

Henri Kissinger heeft de praktijk van de politieke besluitvorming eens als volgt samengevat: “*the urgent drives out the important*”. Wat Kissinger als feitelijke praktijk van de politiek zag, lijkt nu soms voor samenlevingen als geheel te gelden. De toekomst is belangrijk, maar is bijna altijd een restpost, het fraaie gezegde ‘regeren is vooruitzien’ ten spijt. Politici worden zozeer in beslag genomen door zaken van alle dag dat het nadenken over het (effect van hun) beleid op de toekomst er vaak bij inschiet. Een los van bestaande beleidsbesognes ondernomen, wat onthechte oriëntatie op de toekomst is ook zelden in de dagelijkse en organisatorische routines voorzien. Het is hen daarom amper kwalijk te nemen: actuele gebeurtenissen en vooral incidenten dringen zich meestal op een brutale wijze voor, een wat open en vrije gedachtewisseling staat zelden als zodanig geagendeerd. Bovendien worden zij in een al te uitbundige aandacht voor de lange termijn ook geremd door hun ‘natuurlijke horizon’ van vier jaar. In een tijd waarin de wereld sneller lijkt te veranderen dan ooit is dat wellicht genoeg, maar anderzijds bekruipt ons wel eens vragen of die politieke periodisering nog wel past bij de lange lijnen die soms moeten worden uitgezet en volgehouden. Hiernaast bemoeilijken ook andere karakteristieken als institutionele verdichting en vervlechting, de inherente normativiteit van beleid, het ontbreken van marktprikkels in het beleidsbestel, dubbelzinnige doeleinden en complexe causaliteiten in beleidsprocessen, een ongeclausuleerde toepassing van traditionele theorieën over leren in het publieke domein.

Toch is een oriëntatie op de langere termijn beslist noodzakelijk in een volwassen democratie. En eigenlijk is het ook een essentiële functie van democratische politiek.

Alleen dan ontstaat een democratie die zich niet in incidenten en andere vormen van bestuurlijke bijziendheid verliest, maar die voeding geeft aan reflectie en debat en waarin burgers en hun maatschappelijke verbanden actief worden uitgedaagd mee te denken over de toekomst. Dat wil overigens niet zeggen dat incidenten nooit belangwekkend zijn: soms zijn het de eerste zwakke signalen van belangrijkere veranderingen. Het discours is echter zelden op die manier ingericht. In plaats van om nadenken wordt doorgaans haastig om maatregelen gevraagd. In die context is het niet altijd gemakkelijk om pleidooien voor bedachtzaam vooruitkijken, voor rust en concentratie in het beleidsdebat te vragen. Alleen al de vraag zelf dringt amper tot de publieke arena's door. In deze paragraaf stellen we de vraag wat op grond van het voorgaande de ontwerpeisen kunnen zijn voor een toekomstgerichte vernieuwing van het adviesstelsel? Een stelsel, dat wij vooral begrijpen als een stelsel gericht op beleidsleren als dienst aan de democratie.

Volgens Scharpf (1997: 63) is er sprake van leren in een vervlochten beleidsbestel als het Nederlands wanneer actoren bij een conflict of patstelling op basis van hun eigen interacties uit het verleden of van buitenaf een eerder onbekende "win-win"-oplossing "ontdekken" die "het verschil uitmaakt tussen een beleidsimpasse en effectief handelen". Om beleidsverandering te kunnen beïnvloeden, moeten beleidsmakers ook oog hebben voor kansen, dat wil zeggen alle alternatieven die (onafhankelijk van de mening van de actor hierover) beschikbaar zijn, en die de actor bekend zijn, en dus zijn/haar opvattingen en wensen beïnvloeden. Naar verwachting is de kans op een sociaal leerproces op basis van overleg groter wanneer actoren met verschillende standpunten bij elkaar worden gebracht; de grenzen tussen beleidsterreinen en belanghebbenden vervagen; gedecentraliseerd experimenteren wordt aangemoedigd; als er voldoende informatie is over innovatie; actoren worden aangemoedigd om hun resultaten te vergelijken met die van anderen (niet per definitie de beste) en gezamenlijk opnieuw de doelstellingen en het beleid vaststellen (Dorf en Sabel 1998; Trubeck en Mosher 2003). De instituties van overleg en advies van de overlegeconomie verhogen de druk om tot compromissen te komen; ze leggen beperkingen op aan de *Alleingang* van de deelnemende partijen en stimuleren een positieve waardering van betrokkenheid bij het gezamenlijk oplossen van problemen. In zijn zuiverste vorm nodigt beleidsvervlochtenheid uit tot de formulering van een gemeenschappelijke nutsfunctie. Onze Amerikaanse collega Charles Sabel wijst in dit verband op een bijzonder interessant aspect van het effect van de (*countervailing*) instituties van een vervlochten beleidsbestel, in de mate waarin zij:

"... blur the line between policing behavior and articulating consensus that all-or-nothing views draw to distinguish systems presuming from those pre-



suming trust. They do this by allowing the parties to monitor one another's behavior while encouraging them to jointly reevaluate their situation in the light of these observations and adjust their reciprocal relationships accordingly. (...) The monitoring reduces the possibility of duplicity, but its central function is to regularize consultation between the parties so as to minimize the costs of mistakes and maximize the possibility of introducing improvements that benefit both" (Sabel 1997: 163-164).

Dit is wat Charles Sabel 'learning by monitoring' noemt:

"... actors can often resolve the problem of reconciling learning and monitoring by making the two indistinguishable: by creating institutions that make discussion of what to do inextricable from discussion of what is being done and the discussion of standards for apportioning gains and losses inextricable from apportionment. (...) Put yet in another way, these institutions transform transactions into discussions, for discussion is precisely the process by which parties come to reinterpret themselves and their relation to each other by elaborating a common understanding of the world" (Sabel 1994: 234).

Van groot belang hierbij is dat paradigmatisch leren een kans krijgt voordat trendbreuken zich in alle hevigheid manifesteren. Tegen de tijd dat de wal het schip keert, weet iedere politicus wel wat hem te doen staat. Maar het is nu juist de kunst voor de fouten uit te leren, om uitdagingen en onzekerheden in de beleidsomgeving ex ante in goede banen te leiden, voordat het spreekwoordelijke kalf in de put verdrinkt. De vraag nu is wat, na vijfendertig jaar ervaring met beleidsadvisering, de toekomstige bijdrage van de WRR daaraan kan zijn. In het licht van het voorgaande laat die vraag zich feitelijk stellen als de vraag aan welke voorwaarden een kennis- en adviesstructuur zou moeten voldoen, om de kansen op een productieve bijdrage aan beleidsleren te vergroten. Het gaat daarbij, zoveel mag duidelijk zijn, niet om het werk van de WRR alleen, maar om het functioneren van het geheel van adviesorganen en instellingen dat tegenwoordig wel wordt omschreven als de infrastructuur voor beleidsgerichte kennis en advies.

De WRR heeft in de afgelopen 35 jaar getracht op basis van de wetenschappelijke inzichten die de raad kan ontwikkelen en mobiliseren nieuwe langetermijnperspectieven voor het beleid te ontwikkelen. Onafhankelijkheid en een zekere afstand van de politieke beleidswerkelijkheid van alle dag was voor het kunnen uitoefenen van die functie een cruciale randvoorwaarde. Maar onafhankelijkheid die in afstandelijk isolement wordt gekoesterd, heeft weinig zin. Voor een productieve vervulling van die

functie is het nodig een verbinding tot stand te brengen tussen wetenschappelijke kennis en de maatschappelijke vraagstukken waarmee het beleid te maken heeft. Het leggen van die verbindingen vergt het ontwikkelen van nieuwe, beleidsgerichte kennis. Dat is om twee redenen nodig. In de eerste plaats omdat wetenschappelijke kennis doorgaans niet met het oog op directe toepassing in het beleid tot stand komt. In de tweede plaats omdat wetenschappelijke kennis geordend wordt naar disciplines, terwijl maatschappelijke vraagstukken zich daar doorgaans niets van aantrekken, en daarom juist interdisciplinaire kennis vereisen. Hans Adriaansens, eerder lid van de raad en later voorzitter van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), zei het bij gelegenheid van het vijftienvigjarige jubileum eigenlijk op een treffende wijze:

“De WRR is er voor de oriëntatie op voorvragen van beleid, op de ruimere context van beleid, op de langere termijn, op het bovensectorale, op conceptualisering en probleemdefiniëring, de onafhankelijkheid in zowel staatsrechtelijke als professionele zin, de opdracht om contouren en mogelijkheden van toekomstig beleid te schetsen: het zijn elementen die *hic et nunc* gezichtsbepalend zijn voor de WRR en die ervoor zorgen dat hij zich, gedekt door de wet, regelmatig een plaats in het publieke debat kan verwerven” (Adriaansens 1997).

Het citaat maakt duidelijk dat de WRR een bijzondere en ook actuele opdracht heeft op het hierboven als derde niveau onderscheiden niveau van leren. Het gaat de WRR voornamelijk om leren op het paradigmatische niveau. Dat is ook het niveau waarop een aantal van de in de eerdere hoofdstukken onderscheiden ontwikkelingen in en karakteristieken van het publieke domein zich bij uitstek manifesteren. Voor sommige van die karakteristieken geldt dat ze het leren op paradigmatisch niveau wellicht bevorderen (zoals een toenemende competitie en soms als gevolg van pluralisering een groeiende normatieve omstrengtheid van beleid), terwijl ze op instrumenteel of institutioneel niveau eerder in de weg zullen zitten. Duidelijk zal zijn dat aan elk van de drie niveaus van beleidsleren specifieke eisen kunnen worden gesteld. In dat verband is het belangrijk op te merken dat vooral op dat paradigmatische niveau beleidsleren een betrokken relatie veronderstelt, en dat echt leren daar inherent als ‘samen leren’ moet worden begrepen, zoals Sabel hierboven heeft aangegeven. Paradigmatisch leren gedijt noch in de afzondering van een studeerkamer, noch in de gesloten burelen van de bureaucratie. Beide hebben hun betekenis en waarde, maar er is meer nodig. Paradigmatisch leren vraagt om een open, actieve en betrokken verbinding tussen die twee werelden. Om een studeerkamer met ruime vensters op de maatschappelijke werkelijkheid. Op het niveau van instrumenteel en institutioneel

leren kan wellicht met een meer traditionele (cybernetische) benadering van leren worden volstaan. Maar op het paradigmatische niveau gelden specifieke eisen die aan dat verwerkingsproces kunnen worden gesteld. Leren geschiedt daar al snel in een netwerk van actoren, en de kwaliteit van het leernetwerk zit in de kwaliteit van de verbindingen tussen degenen die bij zo'n leerproces betrokken zijn. Dat zijn allereerst een onafhankelijke en pluriforme set van instituties die belangrijke vragen en aandachtspunten voor toekomstig beleid signaleren, verkennen en agenderen. Leren is, we zeggen het met oud-raadslid Van Gunsteren, in de ongekende samenleving die we intussen zijn geworden, steeds meer een kwestie van het adequaat organiseren van contexten en situaties waarin variëteit tot stand komt en wordt ontwikkeld, en waarin tegelijkertijd de mechanismen voorhanden zijn om tot een adequate selectie van goede ideeën en adviezen te komen. Voor de kwesties die zich op het derde niveau van leren aanbieden geldt dat de in de formele instituties nog vaak ingesleten, systemische benadering van analyse en instructie eigenlijk nooit zal voldoen. Geïnvesteed moet worden in een wat meer ecologische benadering van variëteit en selectie: en dat begint met een goed zicht op de randvoorwaarden die daarvoor moeten zijn vervuld. Die randvoorwaarden laten zich niet snel denken in termen van stroomlijnen en afstemmen, veeleer moeten we dan denken aan creatieve competitie, vitale vormen van veelheid, drukke dialoog en scherpe beoordeling van wat het beleid echt vooruit kan helpen.

Zoals Paul den Hoed in het eerste deel van deze bundel heeft laten zien, zijn vernieuwingen en veranderingen in het adviesstelsel met enige regelmaat aan de orde. Ook in het beleidsakkoord van Balkenende IV is er veel aandacht aan besteed, mede op initiatief van het college van secretarissen-generaal, dat een hervorming van het adviesstelsel al enige jaren op de agenda heeft staan. In verschillende notities wordt gesproken van de al eerder vermelde bestuurlijke drukte, en een forse sanering van het adviesstelsel zou aan de vermindering daarvan een bijdrage moeten leveren. Blijkbaar is het nog mogelijk te wieden in de woestijn. Ook ontkokering van het denken is een doelstelling die expliciet wordt nagestreefd. Daartoe wordt ook de in het eerste deel van deze bundel genoemde commissie-De Wolff weer van stal gehaald: reductie van het aantal adviesorganen zou kunnen worden nagestreefd langs de lijnen die die commissie al in de jaren zeventig uitzette. Een clustering van een beperkt aantal raden op een aantal hoofdaandachtsgebieden van beleid wordt dan beoogd, die niet volledig parallel aan de departementale jurisdicties loopt. Ook stroomlijning en afstemming zijn bekende desiderata. Sanering en kostenbesparing zijn doelstellingen die in het kader van de 'operatie vernieuwing rijksdienst' ook in de sfeer van het adviesstelsel offers vragen. Wat opvalt is dat de discussie vooral in termen van structuren (simpeler!) en aantallen (minder!) wordt gevoerd. Maar de

vraag kan worden gesteld of een dergelijke sanering het meeste geld voor de meeste slimheid oplevert of dat een dergelijke reductie juist verkeert in het tegendeel? Het is ook de vraag of een forse reductie van adviesorganen op grond van onze theoretische analyse van beleidsleren wel als de meest geëigende benadering kan worden gezien. Wij menen van niet, en suggereren graag een alternatief. In onze ogen zou de inzet meer moeten worden gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de verbandingen tussen wetenschap en beleid. Daarbij zou het meer in het bijzonder om een verbetering (en intensivering) van de (wederzijdse!) relaties tussen adviseurs en politieke ambtsdragers moeten gaan. Onze benadering is sterk gericht op de inhoudelijke verbinding tussen kennis, advies en beleid aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Nu de wetenschap de houding van arrogante leermeester heeft afgelegd, en de politiek de behoefte aan kennis in een steeds meer internationale en onzekere wereld voelt zijn er verbandingen nodig die het stelsel als geheel adequaat in staat te stellen de eerdergenoemde functies te vervullen. In een stelsel waarin de verbandingen tussen beleid en wetenschap volgens deze lijnen worden ingericht zouden de voorwaarden voor een dergelijke benadering eigenlijk automatisch moeten zijn vervuld. De behoefte aan toekomstgericht onderzoek voor en van beleid, denken over en herijken van vigerende en toekomstige beleidsprogramma's, en de resultaten daarvan communiceren met het oog op publieke discussie en politieke oordeelsvorming en meningsvorming blijft immers onverkort aanwezig. Maar in de huidige constellatie van het Nederlandse kennis- en advieslandschap worden deze functies, zo luidt de analyse, te vrijblijvend en suboptimaal ingevuld. Het huidige stelsel ontbeert, zo kan uit de discussies die zijn geëntameerd worden afgeleid, vooral die kwaliteit van verbondenheid en onderlinge communicatie. De repertoires voor betrokken samenleren ontbreken. In de institutionele mechanismen daarvoor zou derhalve moeten worden geïnvesteerd. Het is inderdaad meer een kwestie van investeren dan van saneren, alhoewel dat laatste zeker nodig kan zijn om het eerste goed te kunnen doen.

#### *Voorbij vraag en aanbod?*

Daarbij geldt overigens dat mechanismen moeten zijn die niet zoals doorgaans gebruikelijk slechts toezien op de aanbodzijde. Ook de vraagzijde is expliciet onderdeel van een ontwerp van een stelsel dat kan voldoen aan die eisen. Het heeft er op basis van naar functioneren van het huidige adviesstelsel uitgevoerd onderzoek zelfs alle schijn van dat het probleem van de adequate verbinding en de kwaliteit van de relatie niet zozeer in de sfeer van het aanbod, maar veeleer aan de vraagzijde moet worden gezocht. Voorkomen zou in ieder geval moeten worden dat de selectie van onderwerpen slechts door een opportunistische en weinig getrainde vraag wordt uitgelokt. Ook is het stellig ongewenst dat de vraag naar informatie, kennis en advies slechts

of in overwegende mate gestuurd wordt door de waan van de dag of de politieke opportuniteit. Een succesvol lerend beleidsnetwerk vraagt om beleidsvormende gezagbekleders die openstaan voor nieuwe ideeën en die met een zekere gretigheid wetenschappelijke kennis en ervaringen weten te absorberen. Daarvoor is nodig een vorm van ‘dubbel engagement’. Het gaat niet alleen om wetenschappelijke studie en passie met de publieke zaak op het conto van vooraanstaande wetenschappers die voorbij de grenzen van hun eigen discipline durven te denken, het gaat evenzeer om de kwaliteit en de openheid in de politieke cultuur voor de zelfstandige betekenis van kennis en analyse. Van beleidsmakers wordt gevraagd de bereidheid zich door experts mee te laten nemen in interessante en controversiële argumentatiepatronen en perspectieven. Immers kwalitatief hoogstaande adviesoutput is nog geen garantie voor kwaliteit aan beleidsoutput kant. Beslissers moeten ook willen luisteren en hun best doen om het te begrijpen. Van een stelsel van (wetenschappelijke) beleidsadvisering mag daarom worden verwacht dat resultaten van onderzoek en nadenken daartoe op een geschikte manier worden gecommuniceerd: wetenschap heeft een missie in de publieke ruimte, en ook de taak zich het repertoire eigen te maken dat ervoor zorgt dat die missie ook tot echte doorwerking leidt. Dat kan niet altijd alleen maar met een publicatie in toptijdschriften. De politieke en ambtelijke top vraagt om een geheel eigen benadering.

*It takes two to tango. . .*

Misschien wel de belangrijkste les die we op grond van de voorgaande beleidstheoretische beschouwingen over leren kunnen trekken is dat we vooral moeten afleren om over het optimaliseren van beleidsleren na te denken door het stellen van eisen aan één van de twee daarbij betrokken partijen. Wat nodig is, is een benadering die voorziet in een voortdurend samendenken van deze twee. *Knowledge is conversation*, leren vraagt om een relatie. Dat vraagt om een subtiele verhouding van afstand en betrokkenheid van twee partners die elk een eigen rol te spelen hebben, maar die slechts door goed samenspel tot goede resultaten kunnen komen. De metafoor van een tango dringt zich op: een complexe dans waarin zowel passie als subtiele bewegingen wezenlijke ingrediënten zijn. Soms zal het onvermijdelijk zijn dat de dansers elkaar op de tenen trappen, maar als dat gezien wordt als een poging om de dans nog beter te leren dansen, kan dat positief uitwerken. Het is natuurlijk maar een metafoor, die inspireerde tot het fraaie omslag van deze jubileumbundel. Maar het is wel een metafoor die meer dan een simpel model van vraaggestuurde kennistransfer kansen biedt tot een inspirerende verbetering van het adviesstelsel. Een benadering die uitgaat van betrokken verbindingen speelt bovendien (beter dan een benadering die beleidsleren opvat als de kwaliteit van een centrale actor) in op de eer-

dergenoemde karakteristieken van het publieke domein (institutionele verdichting en vervlechting, de inherente normativiteit van beleid, de prominente oriëntatie op korte termijn, het ontbreken van marktprikkels in het beleidsbestel, dubbelzinnige doeleinden en complexe causaliteiten in beleidsprocessen en het informatietekort van de overheid).

Een dergelijke benadering vraagt om een organisatie van beleidsleren die zich nestelt in een hoogwaardig en goed verbonden netwerk van relevante knooppunten. Die knooppunten zullen meer en meer ook internationaal moeten worden aangehaakt: Nederland is geen eiland, en bij de dijkbewaking geldt niet de kennis die we kunnen opdoen door samenwerking met tal van internationale instituties en wetenschappers die zich in andere landen met vergelijkbare beleidsproblemen bezighouden. Die knooppunten vragen om een forse investering, en komen niet zomaar tot stand. Natuurlijk, een stelsel mag geen stolsel worden, maar ook het belang van het institutionele geheugen, wijsheid en ervaring mag niet worden onderschat. Juist in een tijd die zich kenmerkt door een overmaat aan chronocentrisme is het belangrijk te wijzen op belang van het institutionele geheugen voor leervermogen: een goede kennis van beleidsgeschiedenis helpt bij patroonherkenning en het vermijden van eerder gemaakte fouten. Dat vraagt om betrokken investeringen en een kennisinfrastructuur die is ingericht met een juiste mix van stabiliteit en flexibiliteit. De metafoor van een vrije markt voor politieke ideeën schiet tekort: een dergelijke markt is zoals we zagen immers zelden een perfecte markt. Monopolies van kennis groeien daar waar aan nieuwe toetreders te veel moeilijkheden in de weg worden gelegd, kennis wordt omwille van privaat gewin wellicht al te zeer in het private domein gehouden. Investeren in en reguleren van de kennismarkt zal nodig zijn om de met die kennis verbonden publieke belangen te borgen. Ook de context van de in verticale machtsverhoudingen gevangen bureaucratie is een weinig aantrekkelijke biotoop voor paradigmatisch leren. Leren is daar al snel louter instrumenteel, en vindt al snel alleen maar plaats omwille van het verhogen van de effectiviteit en doelmatigheid van bestaande arrangementen.

Leren voor de democratie kan dus niet op een koopje, en vraagt om investeringen en ruimte voor onafhankelijk gepositioneerde maar betrokken gepositioneerde instituties. En aan de kant van de wereld van beleid en politiek, om Deutsch te parafraseren, is van doorslaggevend belang *the willingness and ability to afford to learn*, die in deze dagen niet vanzelf ontstaat. Dit is de opgave van dubbel engagement voor de politiek en de toekomstige kennis- en adviesstructuur. Een institutionele constante is en blijft het belang van een robuust reservecircuit, van *checks and balances*, die de

kansen op inhoudelijk debat en tegenspraak vergroten en tegelijk de politiek eerder meer dan minder vrijheidsgraden geeft in de eigen oordeelsvorming, vanwege de uitbreiding in het repertoire van keuzemogelijkheden die een werkend leernetwerk kan bieden.

Een effectief leernetwerk veronderstelt een kwalitatief hoogstaande *feed back*, *feed around* en *feed forward* verbinding tussen kenniswerkers en instituties en besluitvormers. In ruil voor de onafhankelijkheid moet niet alleen hoge kwaliteit geleverd worden, er moet ook een actieve bereidheid zijn inzichten te delen met planbureaus en andere strategische adviesorganen. En in de richting van het politieke bedrijf behoort er ook vanuit adviesorganen als de WRR meer te worden ingezet op een toevoer van kennis naar strategieontwikkeling in de diverse departementen. Deelname aan een dergelijke uitwisseling kan heel wel zonder in te leveren op onafhankelijkheid, transsectoraliteit, interdisciplinariteit en de langetermijnoriëntatie. Was eertijds het adagium van de beleidsanalyse *speaking truth to power*, nu gaat het veel meer om *articulating ideas for governance*. In een sterk veranderende omgeving zal vooral de internationale en pedagogisch-communicatieve rol een sterker profiel moeten krijgen in het nieuwe politieke leren.

Betere inhoudelijke relaties tussen producenten en consumenten van beleidsanalyse veronderstelt eveneens een gerichte investering in het inhoudelijke absorptievermogen van de politiek en de departementen voor gezaghebbende onafhankelijke advisering, los van de politieke waan van de dag, de overmaat van beleidsproductie en de verkokering. Een inhoudelijke oriëntatie en bekendheid met wetenschappelijke methoden en technieken zijn minimale vereisten die je van de strategische afdelingen van de departementen mag verwachten.

Een goed advies moet niet een antwoord geven dat de vragensteller – als hij even de tijd had genomen – ook zelf had kunnen verzinnen. De meerwaarde van kennis en advies bestaat in het articuleren van nieuwe problemen en agenda's in een voortdurend veranderende wereld, waarin gevestigde categorieën snel sleets raken. Advies moet, zeker op het genoemde derde leerniveau, overtuigend verrassen. Hiertoe zijn geen *quick fixes* binnen handbereik, maar zijn tijd en ruimte geboden en een politiek bestel dat zich wil laten verrassen via de zelfbinding en disciplinerende verplichte reactie op onafhankelijke advisering. Daartoe zal er wel geïnvesteerd moeten worden, niet eens zozeer in geld, maar vooral in *commitment* en erkenning van het belang van een kennisinfrastructuur. Natuurlijk kan dat niet op een koopje, en geldt ook hier dat men niet voor een dubbeltje op de eerste rang kan zitten. Denken voor beleid is in een democratie geen overbodige luxe, maar bittere noodzaak.

In dat verband willen we graag besluiten met een citaat van Polly van Leer, die ooit over het belang van denken voor toekomst en maatschappij schreef:

“Before we are really prepared to concentrate on our thinking, we must first free ourselves from the idea that ‘thinking about our thinking’ is a superfluous luxury. We must see clearly that our thinking is the unseen foundation upon which society rests, and that how we think today will determine what tomorrow will bring” (Van Leer, s.d.).



## NOTEN

- 1 Wim van de Donk en Anton Hemerijck zijn respectievelijk als voorzitter van de raad en secretaris/directeur verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 2 Alleen al de vertaling van dit principaal-agent model als baas-slaaf model geeft de betrekkelijke bruikbaarheid in moderne vormen van openbaar bestuur aan.
- 3 Zie in dat verband ook de mooie bundel essays onder redactie van Robert Repetto (Repetto 2006) die de ontwikkeling van het Amerikaanse milieubeleid bestudeert met behulp van de theorie van het 'Punctuated Equilibrium'. Zie voor de originele ontwikkeling en toepassing van die theorie het werk van Stephen J. Gould (Gould 2007).

## LITERATUUR

- Abrahamson, E. en D.H. Freedman (2006) *A perfect mess. The Hidden Benefits of Disorder. How crammed closets, cluttered offices and on-the-fly planning make the world a better place*, New York: Little Brown.
- Anderson, L. (2005) *Pursuing Truth, Exercising Power. Social Science and Public Policy in the 21st Century*, New York: Columbia University Press.
- Argote, L. (1999) *Organizational Learning. Creating, retaining and transferring knowledge*, Boston Ma.: Kluwer.
- Argyris, C. en D.A. Schön (1978) *Organizational Learning: a theory of action perspective*. Reading, Mass.: Addison- Wesley.
- Beetham, D. (1987) *Bureaucracy*, Buckingham: Open University Press.
- Béland, D. (2005) 'Ideas and Social Policy: An institutionalist Perspective', *Social Policy and Administration* 39 (1): 1-13.
- Bennett, Colin J. en Michael Howlett (1992) 'The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change', *Policy Sciences* 25: 275-294.
- Berger, P.L. en T. Luckman (1966) *The Social Construction of Reality*, Garden City: Doubleday.
- Bovens, M. en A. Hemerijck (1996) *Het verhaal van de moraal: Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Meppel: Boom.
- Bovens, M. (1990) *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Braun, D. en A. Busch (ed.) (1999) *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cohen, M., J. March en J. Olsen (1972) 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- Cohen, M.D. en L.S. Sproull (eds.) (1996) *Organizational Learning*, Thousands Oaks, California: SAGE Publications.
- Cravens, H. (ed.) (2004) *The Social Sciences go to Washington. The politics of knowledge in the postmodern age*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Crozier, M. (1995) *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se reformer*, Paris: Interéditions.
- Dahl, R. (1961) *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1998) *On democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Dery, D. (1990) *Data and policy change: the fragility of data in a policy context*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Deutsch, K.W. (1963) *The Nerves of Government: Models of political communication and control*, New York: The Free Press.
- Deutsch, K.W. (1977) *On the Learning Capacity of Large Political Systems*, Wissenschaftszentrum Berlin: IIVG Papers RV/77-7.
- Dierkes, M., Antal A. Berthoin, J. Child en I. Nonaka (eds.) (2001) *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford: Oxford University Press.
- Dijstelbloem, H.O. (2007) *Democratie anders. Politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*, Dissertatie uva.
- Donk, W.B.H.J. van de (1993) 'Wetenschap, beleid en politiek: contouren van een nieuw cont(r)act?' in O. van Heffen, en M.J.M. van Twist (red.) *Beleid en Wetenschap: hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Deventer: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Donk, W.B.H.J. van de (1997) *De Arena in Schema. De betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

- Donk, W.B.H.J. van de (2005) *Katharina in het nieuws, Over digitale stormen en andere kwesties die de journalistiek in het hart raken. Lezing bij 25 jaar Tilburgse academie voor Journalistiek, Tilburg, 14 december 2005.*
- Dorf, M. en C. Sabel (1998) 'A Constitution of Democratic Experimentation', *Columbia Law Journal* 98, March: 267-472.
- Easton, D. (1965) *A system analysis of political life*, New York: Wiley.
- Etheredge, L.S. (1981) 'Government Learning: an overview', in S. Long (ed.) *The Handbook of Political Behavior* 2: 73-161, New York: Plenum.
- Falk, S. D. Rehfeld, A. Römmele en M. Thunert (Hrsg) (2006) *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: vs Verlag.
- Feldman, M. (1989) *Order without design. Information production and policymaking*, Stanford: Stanford University Press.
- Ferrera, M. en E. Gualmini (2004) *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Fischer (1990) *Technocracy and the politics of expertise*, Londen: Sage.
- Goldstein, J. en R.O. Keohane (1993) (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press.
- Gould, S.J. (2007) *Punctuated Equilibrium*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Gunsteren, H.R. van en E. Van Ruyven (1995) 'De ongekende samenleving (DOS) Een verkenning', *Beleid en maatschappij* 20 (3): 114-125.
- Hall, P.A. (1989) 'Conclusion', in P.A. Hall (ed.) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P.A. (1992) 'The movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s', in S. Steinmo, K. Thelen en F. Thelen *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P.A. (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain', *Comparative Politics* 25: 275-96.
- Hart, P. 't (2007) *Denktanks in beweging. Van 'kennis voor beleid' naar transnationale ideeënmarketaardij*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hay, C. en D. Wincott (1998) 'Structure, Agency and Historical Institutionalism', *Political Studies* 46 (5) 951-7.
- Heclo, H. (1974) *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven: Yale University Press.
- Heclo, H. (2007) 'Is America a Christian Nation?', *Political Science Quarterly* 122 (1): 59-87.
- Hedström, P. (2005) *Dissecting the Social. On the principles of analytical sociology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hemerijck, Anton (2003) 'Vier kernvragen van beleid', *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* (30) 1: 3-19.
- Hemerijck, A. (2001), 'Institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring van beleidsverandering', in T. Abma, en R.J. in 't Veld *Handboek Beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Amsterdam: Boom.
- Hemerijck, A. en M. Schludi (2000) 'Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses', in F. W. Scharpf en V. Schmidt (eds.) *Welfare and Work in the Open Economy – From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2002) 'Over institutionele aanpassing en sociaal leren: Een verhandeling geïnspireerd door Albert Hirschmans trits van Exit, Voice, and Loyalty', *Conceptuele Studies, Maatschappelijke Participatie, Binding en Betrokkenheid/Sociale Cohesie*, Den Haag: NWO.

- Hirsch Ballin, E.M.H. (1979) *Publiekrecht en beleid. Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hirschman, A.O. (1981) *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, A.O. (1986) *Rival Views of Market Society and Other Essays*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hirschman, A.O. (1991) *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hoogerwerf A. (1979) 'Wat kunnen de maatschappijwetenschappen doen voor het openbaar bestuur?', *Tijdschrift voor Overheidsuitgaven* 5: 83-87
- Hoppe, R. (1989) *Het beleidsprobleem geproblematiseerd. Over beleid ontwerpen en probleemvorming*, Muiderberg: Coutinho.
- Immergut, E.M. (1992) *Health politics: interests and institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, B. (2001) *Politics and the Architecture of Choice, Bounded Rationality and Governance*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Joslain, E. (2006) *L'Amérique des think tanks. Un siècle d'expertise privée au service d'une nation*, Parijs: L'Harmattan.
- Kelly, J.L. (1997) *Bringing the market back in: the political revitalization of market liberalism*, Basingstoke: MacMillan.
- King, D. (1999) *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in the United States and Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agenda's. Alternatives and Public Policies*, Boston: L. Lottel Brown & Cie.
- Krasner, S.D. (1984) 'Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics', *Comparative Politics* 1: 223-46.
- Krasner, S.D. (1988) 'Sovereignty: An Institutional Perspective', *Comparative Political Studies* 21: 66-94.
- LaPalombara, J. (2001) 'Power and Politics in Organizations: Public and Private Sector Comparisons', in M. Dierkes, Antal, A. Bethoin, J. Childs en I. Nonake (eds.), *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, 557-581, Oxford: Oxford University Press.
- Leer, P. van (s.a.) *Reflections upon her thoughts*, Jeruzalem: Van Leer Foundation.
- Leeuw, F.L., R.C. Rist en R.C. Sonnichsen (1994) *Can Governments Learn? Comparative perspectives on evaluation & organizational learning*, New Brunswick NJ: Transaction Publishers.
- Levitt, B. en J.G. March (1988) 'Organizational Learning', *Annual Review of Sociology* 14: 319-40.
- Lindblom, C.E. (1965) *The Intelligence of Democracy*, New York: The Free Press.
- Lindblom, C.E. (1990) *Inquiry and Change: The troubled attempt to understand & shape society*, New Haven: Yale University Press.
- Majone, G. (1989) *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press.
- Mantzavinos, C. (2001) *Individuals, Institutions, and Markets*, Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J.G. en J.P. Olsen (1995) *Democratic governance*, New York: Free Press.
- March, J.G. (1981) 'Footnotes to Organizational Change', *Administrative Science Quarterly*, 26 (2): 563-77.
- March, J.G. (1991) 'Exploration and Exploitation in Organizational Learning', *Organizational Science* 2: 71-87.
- March, J.G. (1999) *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Merton, R.K. en E. Barber (2004) *The travels and adventures of serendipity. A study in sociological semantics and the sociology of science*, Princeton: Princeton University Press.
- Norris, P. (1999) *Critical citizens: global support for democratic government*, Oxford: Oxford University Press.

- Olsen, J.P. en B.G. Peters (1996) *Lessons from Experience. Experiential learning in administrative reform in eight democracies*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Peat, F.D. (2007) 'From certainty to uncertainty: Thought, theory and action in a postmodern World', *Futures* 39: pp. 920-929.
- Pharr, S. en R.D. Putnam (red.) (2000) *Disaffected Democracies: What's Troubeling The Trilateral Countries*, Princeton: Princeton University Press.
- Picciotto, R. (1994) 'Visibility and Disappointment: the New Role of Development Economics', in Lloyd Rodwin en Donald A. Schon (ed.) (1994) *Rethinking the Development Experience: essays provoked by the work of Albert O Hirschman*, Washington D.C: The Brookings Institution.
- Pierre, J. (red.) (2000) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2000) 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics', *The American Political Science Review* 94 (2) (June, 2000): 251-267.
- Pierson, P. (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pierson, P. (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Radaelli, C. (1995) 'The Role of Knowledge in the Policy Process', *Journal of European Public Policy* 2: 160-83.
- Radaelli, C. (2000) 'Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy', *Governance* 13 (1): 25-43.
- Rose, R. (1993) *Lesson-drawing in Public Policy: A guide to learning across time and space*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Repetto, R. (2006) *Punctuated Equilibrium and the Dynamics of us Environmental Policy*, New Haven and Londen: Yale University Press.
- Sabatier, P.A. en H.C. Jenkins-Smith (eds.) (1993) *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*, Boulder Co.: Westview.
- Sabatier, P.A. (red.) (1999) *Theories of the Policy Process*, Boulder Co.: Westview Press.
- Sabel, C.F. (1994) 'Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development', in L. Rodwin en D.A. Schon (red.) (1994) *Rethinking the Development Experience: essays provoked by the work of Albert O Hirschman*, Washington D.C: The Brookings Institution.
- Sabel, C.F. (2004) *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist organizations, learning and accountability*, The Hague: WRR, mimeo.
- Sabel, C.F. (1997) 'Constitutional Orders: Trust Building and Responses to Change', in J. Rogers Hollingsworth and R. Boyer (red.) (1997) *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder Co.: Westview.
- Schattschneider, E. (1960) *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Scholl, W. (1999) 'Restrictive Control and Information Pathologies in Organizations', *Journal of Social Issues* 55 (1), 101-118.
- Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke (2006) *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Den Haag: Sdu uitgevers.

- Schumpeter, J.A. (1942) *Capitalism, socialism and democracy*, New York: Hapen & Row.
- Scott, J.C. (1997) *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven: Yale University Press.
- Simon, H. (1957) *Models of Man: Social and Rational*, New York: John Wiley & Sons.
- Simon, H. (1997) *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*, Cambridge MA: MIT Press.
- Simon, H.A. (1986) 'Rationality in Psychology and Economics', *Journal of Business* 59: 209-224.
- Sitkin, S.B. (1992) 'Learning Through Failure: the strategy of small losses', in B.M. Staw en L.L. Cummings (eds.) *Research in Organizational Behavior* 14, Greenwich, Cnt.: JAI Press.
- Snellen I.Th.M. (2006) *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen*, Wiesbaden: vs für Social Wissenschaften.
- Stokkom, B. van (1992) *De republiek der weerbaren*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Stone, D., A. Denham en M. Garnett (1998) *Think Tanks across Nations. A comparative approach*, Manchester: Manchester University Press.
- Surel, Y. (2000) 'The role of cognitive and normative frames in policy-making', *Journal of European Public Policy* 7(4): 495-512.
- Tetlock, Ph. E. (2005) *Expert political judgement: how good is it? How can we know?*, Princeton: Princeton University Press.
- Touraine, A. (2005) *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Parijs: Fayard.
- Trubek, D.M. en J.S. Mosher (2003) 'New governance, employment policy, and the European social model', in J. Zeitlin en D.M. Trubek (eds.), *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press.
- Tsebelis, G. (1995) 'Decisionmaking in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicamerality and Multipartyism', *British Journal of Political Science* 25: 289-325
- Visser, J. en A. Hemerijck (1997) *'A Dutch Miracle' Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weber, M. (1968) *Economy and Society*, New York: Bedminster Press.
- Weick, K.E. (1991) 'The Nontraditional Quality of Organizational Learning', *Organisation Science* 2(1): 116-124.
- Weir, M. (1992) *Politics and Jobs*, Ithaca: Cornell University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Rapporten aan de regering nr. 76, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Levende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Rapporten aan de regering nr. 75, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) *Mosterd bij de maaltijd*, Den Haag: WRR
- Wieviorka, M. (2007) *Les sciences sociales en mutation*, Paris/Auxerre: Editions Sciences Humaines.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The art and craft of policy analysis*, Boston: Little, Brown & Cie.







# BIJLAGE I

## *Publicaties van de WRR sinds 1972*

---

### RAPPORTEN AAN DE REGERING

#### *Eerste raadsperiode (1972-1977)*

- 1 Europese Unie (1974)
- 2 Structuur van de Nederlandse economie (1974)
- 3 Energiebeleid (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

#### *Tweede raadsperiode (1978-1982)*

- 17 Etnische minderheden (1979)
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?

- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980 (1980)
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

#### *Derde raadsperiode (1983-1987)*

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)  
Deel 1: Rapport aan de Regering;  
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

#### *Vierde raadsperiode (1988-1992)*

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)

- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

#### *Vijfde raadsperiode (1993-1997)*

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21<sup>e</sup> eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

#### *Zesde raadsperiode (1998-2002)*

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

*Zevende raadsperiode (2003-2007)*

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
- 76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
- 77 Investeren in werkzekerheid (2007)
- 78 Europa in Nederland (2007)
- 79 Identificatie met Nederland (2007)

## VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

### *Eerste raadsperiode (1972-1977)*

- V1 W.A.W. van Walstijn et al. (1975) Kansen op onderwijs: een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld (1976) De emancipatie van de vrouw.
- V3 G.R. Mustert (1976) Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg (1976) De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977 (1977)

### *Tweede raadsperiode (1978-1982)*

- V7 J.J.C. Voorhoeve (1978) Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie
- V8 W.M. de Jong (1978) Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews
- V9 R. Gerritse/ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (1979) De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht (1979) Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief
- V11 R. Penninx (1979) Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften in werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord (1980) Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon (1980) Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de Tweede Wereldoorlog
- V15 F.Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn (1980) Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in drieëntwintig bedrijfstakken
- V16 A.B.T.M. van Schaik (1980) Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken

- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer (1980) Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat (1980) Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
- V19 C.P.A. Bartels (1980) Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijbrief en J.C. van Ours (1980) Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
- V21 J.A.H. Bron (1980) Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000
- V22 P. Thoenes, R.J. in 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi (1980) Benaderingen van planning. Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur
- V23 Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1 (1981)
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enkevort, R. Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster (1981) Educatie en welzijn
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal (1982) Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke (1982) De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch. J. De Wolff, F. Sturmans (1982) Kwaliteit van de arbeid
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf (1982) Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga (1982) Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup en A. Ketting (1982) De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen en R. Geerts (1983) Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland
- V32 J.H. von Eije (1982) Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982 (1983)
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs (1983) Planning als onderneming

- V35 H.F. Munneke et al. (1983) Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid, 2 delen
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders en H.H. Selier (1983) Denkend aan Duitsland. Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig
- V37 L.G. Gerrichhauzen (1983) Woningcorporaties. Een beleidsanalyse
- V38 J. Kassies (1983) Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid
- V39 L. Jansen (1983) Sociocratische tendenties in West-Europa

### *Voorstudies en achtergronden mediabeleid*

- M1 J.M. de Meij (1982) Overheid en uitingsvrijheid
- M2 E.H. Hollander (1982) Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa
- M3 L.J. Heinsman/NOS (1982) De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland. Een literatuurstudie
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau (1982) Mediagebruik bij verruiming van het aanbod
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink en J. van Putten (1982) De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet
- M6 Intomart b.v. (1982) Etherpiraten in Nederland
- M7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO (1982) Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften
- M8 J.J. van Cuilenburg en D. McQuail (1982) Media en pluriformiteit. Een beoordeling van de stand van zaken
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang en H.H.M. Visser (1982) De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau (1982) Mediabeleid en cultuurbeleid. Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden
- M11 A.P. Bolle (1982) Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten
- M12 P. te Nuyl (1982) Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (1982) Horen, zien en betalen. Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep

- M14 W.M. de Jong (1982) Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland
- M15 J.C. van Ours (1982) Mediaconsumptie. Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders en W.A.J. Möller (1983) De werking van massa-media. Een overzicht van inzichten
- M17 F.J. Schrijver (1983) De invoering van kabeltelevisie in Nederland

### *Derde raadsperiode (1983-1987)*

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas (1983) Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42 E.W. van Luijk en R.J. de Bruijn (1984) Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel en W.J. ter Keurs (1984) Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw
- V45 J.F. Vos, P. de Koning en S. Blom (1985) Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs
- V46 G. Meester en D. Strijker (1985) Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening
- V47 J. Pelkmans (1985) De interne EG-markt voor industriële produkten
- V48 J.J. Feenstra en K.J.M. Mortelmans (1985) Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten
- V49 T.H.A. van der Voort en M. Beishuizen (1986) Massamedia en basisvorming
- V50 C.A. Adriaansens en H. Priemus (1986) Marges van volkshuisvestigingsbeleid
- V51 E.F.L. Smeets en Th.J.N.N. Buis (1986) Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs
- V52 J. Moonen (1986) Toepassing van computersystemen in het onderwijs
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma en J. Braaksma (1986) Basisvorming in het buitenland
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)



- V56 C. de Klein en J. Collaris (1987) Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief
- V57 R.M.A. Jansweijer (1987) Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet (1987) Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid
- V60 H.G. Eijgenhuijsen en J. Koelewijn, H. Visser (1987) Investerings in de financiële infrastructuur
- V61 H. van der Sluijs (1988) Ordening en sturing in de ouderenzorg
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987 (1988)

#### *Vierde raadsperiode (1988-1992)*

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen en H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe et al. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt en J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburg en P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong en P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels en E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in de grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (red.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; pre-adviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek en B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels en W.G.M. Salet (red.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen en K. van Paridon (red.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992

- V79 N.T. Bischoff en R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel, m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

#### *Voorstudies en achtergronden technologiebeleid*

- T1 W.M. de Jong (1991) Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten en N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut (1991) Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft (1991) Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers en P. Nijkamp (1991) Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie
- T5 B. Dankbaar, Th. Van Dijk, L. Soete en B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (1991) Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming
- T6 J.M. Roobeek en E. Broesterhuizen (1991) Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk
- T7 H.L. Jonkers en F.M. Roschar (1991) Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid

#### *Vijfde raadsperiode (1993-1997)*

- V82 W.J. Dercksen et al. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach en M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 CSHOB (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij et al. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan

- V88 L. Hagendoorn et al. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bentram en W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik et al. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen en W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur
- V94 SEO/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee en R.A. Spasoff (red.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp en M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste en P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

#### *Zesde raadsperiode (1998-2002)*

- V104 K. van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 H.C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies

- V107 A.C. Liefbroer en P.A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1970 en 1990
- V108 B. Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen
- V110 H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt (red.) (2002) De publieke dimensie van kennis
- V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong (red.) (2002) Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken
- V112 W. Asbeek Brusse, H. van Dalen en B. Wissink (2002) Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek
- V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land
- V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid
- V115 G. van den Brink (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers
- V116 W. Witteveen, B. van Klink, met bijdragen van W. de Been en P. Blok (2002) De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat
- V117 R. de Wilde, N. Vermeulen en M. Reithler (2003) Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel

## VERKENNINGEN

### *Zevende raadsperiode (2003-2007)*

- 1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 N. Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat
- 12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
- 13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers, G.J. Kronjee en R.J.J.M. Plum (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
- 14 D.Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
- 15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor een betrokken jeugdbeleid
- 16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law
- 17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden

## WEBPUBLICATIES

### *Zevende raadsperiode (2003-2007)*

- WP 1 M. de Winter (2004) Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 2 C. van Montfort (2004) Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 3 E.K. Schrijvers (2004) Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 4 Ph. Eijlander en R. Lauwerier (2004) Regulering voor het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 5 P. Larouche en I. van der Haar (2004) Een schets van het Europese media-beleid
- WP 6 N. van Eijk, L. Asscher, M. Helberger en J. Kabel (2005) De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 7 P. den Hoed en F.J.P.M. Hoefnagel (2005) Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 8 F.J.P.M. Hoefnagel (2005) Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 9 C.A. Hazeu, N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius (2005) Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004
- WP 10 W.A.M. Vollebergh (2005) Geestelijke gezondheid en adolescenten: een voorstudie
- WP 11 A.C. Liefbroer en J. Puy (2005) De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 M.S. Berger (2006) Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 J.M. Otto, A.J. Dekker, L.J. van Soest-Zuurdeeg (2006) Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
- WP 14 J.L.M. Pelkmans en R.M.A. Jansweijer (2007) Climate strategy: Between ambition and realism
- WP 15 B. van Apeldoorn (2007) The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making
- WP 16 L. Hancher en A. van den Brink (2007) Europe in law, law in Europe
- WP 17 D. Pels (2007) Faces of Europe. Searching for leadership in a new political style

- WP 18 H. Prast (2007) The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
- WP 19 J. Thomassen (2007) Citizens and the legitimacy of the European Union
- WP 20 C.H. de Vreese (2007) No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
- WP 21 G.A.T.M. Arts (2007) Actor paper subnational governments. Their role in bridging the gap between the EU and its citizens
- WP 22 E. van den Berg en T. Brandsen (2007) The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels?
- WP 23 P. Kiiver (2007) Europe in parliament: Towards targeted politicization
- WP 24 H. Pellikaan, H. Vollaard, S. Otjes (2007) Europe in the Netherlands: political parties
- WP 25 B. Crum (2007) The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
- WP 26 E.R. Engelen (2007) How to Solve the Riddle of Belated Euro Contestation in the Netherlands?
- WP 27 L. Hancher en T. Boersma (2007) Connection, Consumer, Citizen. Liberalising the European Union gas market
- WP 28 M. den Heijer (2007) Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
- WP 29 S. Hollander (2007) The Accession of Turkey to the European Union: the Political Decision-Making Process on Turkey in The Netherlands
- WP 30 M. van Keulen (2007) The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
- WP 31 J.l.M. Pelkmans en S. van Kessel (2007) Encapsulating services in the “polder”. Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
- WP 32 E.B. van Veen (2007) Zorgen over de grens
- WP 33 F. Driouchi (2007) De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit. Een juridische analyse
- WP 34 F. Slegers (2007) In debat over Nederland: veranderingen in het discours over de multiculturele samenleving en nationale identiteit
- WP 35 M. van den Brandhof (2007) Veelvoorkomende criminaliteit
- WP 36 A. van den Brink (2007) Gevaarlijke stoffen
- WP 37 F.J.P.M. Hoefnagel (2007) ICT en internet
- WP 38 A.P. Jonkers (2007) Voedsel en geneesmiddelen
- WP 39 P.J.H. van Leeuwe (2007) Waterbeheer en waterveiligheid

## WERKDOCUMENTEN

- W1 Werkprogramma voor de derde raadsperiode 1983-1987; deel 1 (1983)
- W2 M.L.A. ter Borg, G.A. Fahrenkrog, E.T. Ferguson, L. Leydesdorff en E.J. Tuininga (1984) De maatschappelijke beoordeling van technische kennistoepassing
- W3 Werkprogramma voor de derde raadsperiode 1983-1987; deel 2 (1984)
- W4 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel en W.J. ter Keurs, Vakgroep Milieubiologie, Rijksuniversiteit Leiden m.m.v. Th. Bakker, Landbouw-Economisch Instituut (1984) Towards an Integrated Agriculture
- W5 R.W. van Engers en G. Veerman, Gemeenschappelijk Administratiekantoor Amsterdam (1985) De complexiteit van de sociale verzekering
- W6 M.J. Huiskamp en K. Dullemond (1985) CAO's en premie-afwenteling; een pilot-study naar de plaats van werknemersverzekeringen in een tiental CAO-onderhandelingen
- W7 J. van Weeren, project onder leiding van A.J.M. Hagenaars en B.M.S. van Praag, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit te Leiden (1985) Een nieuw stelsel van sociale zekerheid?
- W8 H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. van der Weijden en W.J. ter Keurs, Afdeling Milieubiologie RU Leiden met technische medewerking van Th. Bakker, Landbouw-Economisch Instituut (1985) Speelruimte voor een geïntegreerde landbouw: verkenningen met behulp van een model
- W9 W. Benink (1985) Lange-termijn vooruitzichten voor de elektrotechnische industrie
- W10 K. Hoekerd (1985) Het onderwijs in cijfers, 1983-1993
- W11 S.L. Louwes (1986) Landbouwbeleid in de EG: het besluitvormingsproces
- W12 J.W. Pauw (1986) Plaats en toekomst van een vervoersbeleid in de Europese Gemeenschap
- W13 D.M. Ligtermoet (1986) Continuïteit in het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese samenwerking
- W14 S. van der Veen (1986) De bestrijding van geluidhinder
- W15 J.W. Pauw (1986) Goederenstructuur en vooruitzichten van de transportsector
- W16 La inacabada integracion europea (1986)



- W17 The Unfinished European Integration (1986)
- W18 L'integration europeenne inachevee (1986)
- W19 Die unvollendete europäische Integration (1986)
- W20 M.J. Zandstra (1987) Vooruitzichten voor de verzorgende dienstverlening
- W21 H. van der Wal (1987) Vooruitzichten voor de landbouw en de voedingsmiddelenindustrie
- W22 O.H. Swank (1987) Vooruitzichten voor de metaalverwerkende industrie
- W23 A.P. Schmidt en Y.C.L.M. van Dongen (1987) Buitenlands cultureel beleid. Een terreinverkenning
- W24 O. Albers (1987) Flexibele arbeid: juridische aspecten
- W25 W.A. Trommel (1987) Flexibele arbeid: een werknemerstypologie
- W26 J.M. Bekkering, J.S. Cramer en J.A. Doornik (1988) Determinanten van arbeidsmarktgedrag
- W27 H.A. Berends en F.R. Veeneklaas (1988) A formal presentation of the model used in "Scope for Growth" TEB-4, Technical-economic book-keeping version 4
- W28 J.J. Feenstra en K.J.M. Mortelmans (1988) Communautairrechtelijke toelaatbaarheid van nationale inkomenssteun in de landbouw; een eerste verkenning
- W29 C.H. Banning en J.A. Kamps, Bureau voor Economische Argumentatie (1988) Een onderzoek naar de achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures

#### *Vierde raadsperiode (1988-1992)*

- W30 W.M. de Jong (1988) De economische effectiviteit van technische ontwikkeling; een studie naar economische gevolgen van de huidige technische ontwikkeling
- W31 Werkprogramma voor de vierde raadsperiode 1988-1992; deel 1 (1988)
- W32 J.J. Godschalk (1988) Fraude met belastingen, subsidies en premies
- W33 F.F.W. Brouwer en F.A.C. Meijer van Meijbeek (1988) Lokale overheid, veel voorkomende criminaliteit en leefklimaat
- W34 R.W.M. Geerts (1988) Knelpunten in en bij het functioneren van de politie
- W35 D.W. Steenhuis (1988) Doelmatigheid van rechtsvervolging
- W36 D. Ruimschotel (1988) Criminele gedragingen, overheid en samenleving; een drieluik
- W37 A. van den Berg, Th. van Eijk en P. Misdorp (1988) Non-activiteit in de grootstedelijke gebieden in kaart gebracht

- W38 I. Boogaarts (1989) Kunst en cultuur in Amsterdam; een inventarisatie van de financiële ontwikkelingen
- W39 J.G.B.M. van de Goor (1989) Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie
- W40 Social Policy-issues in Economic Planning. Report of a Conference WRR/HRWB (1989)
- W41 H.P.M. Adriaansens (1989) Quality and Quantity of work in the Nineties in the Netherlands. Qualité et Quantité du Travail dans les Années 90 aux Pays-Bas. Symposium 2-7 juli 1989
- W42 F. van der Ploeg (1989) Macro economic policy coordination and monetary integration: a European perspective
- W43 Knoester, A. Kolodziejak en A. Muijzers (1989) Gaandeweg tot de Europese orde geroepen
- W44 C.S. van Praag (1989) Werkloosheid en inkomens bij etnische minderheden; een analyse op basis van het woningbehoefte-onderzoek 1985/86
- W45 D. Webbink en C.N. Teulings (1990) De werkgelegenheid voor laaggeschoolden 1979-1985
- W46 D.D. van der Stelt-Scheele, m.m.v. P.J.G. Tang (1990) Regionaal beleid voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap. Inventarisatie en evaluatie
- W47 C.W.A.M. van Paridon (1990) Arbeidsmarktparticipatie in Nederland; plaatsbepaling in internationaal perspectief
- W48 A. Veen en F.S.J. Riemersma (1990) Onderbenutting in functie-niveau van allochtone personen op de arbeidsmarkt
- W49 S. van der Veen (1990) Employment Equity: een Wet bevordering arbeidskansen naar Canadees model
- W50 W.J. Dercksen, E.W. van Luijk en P. den Hoed (1990) Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
- W51 H. Hengsdijk (1990) Karakterisering van de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap
- W52 E.S. Mot en I.T.M. Roozen (1990) Aanvullende en vervangende arbeid
- W53 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Conference Documents
- W54 W. Zwinkels (1990) Onderwijs en arbeidsmarkt in een input-output model. Analyse van de werkgelegenheid naar opleiding in de periode 1985-2010
- W55 D.E. Hanemaaijer (1991) Kansen en bedreigingen voor de grote steden in een aantal bedrijfstakken

- W56 T. Elfring, W. van der Aa en R.C. Kloosterman (1991) Perspectieven voor werkgelegenheid in de dienstensector. Een internationaal vergelijkende analyse
- W57 Onder red. van P. den Hoed. A. Brand, W.A. Fransen, P. den Hoed, E. Hueting en R. Neij, W.B.A.M. Melief (1991) Maatschappelijk werk en de stad; vijf preadviezen
- W58 M. Wijermans en J. Meeus (1991) Karakteristieke cultuurlandschappen van Europa
- W59 S.S. Gustafsson en M. Bruyn-Hundt (1991) Incentives for Women to Work. A Comparison between the Netherlands, Sweden and West Germany
- W60 Trends in Tourism and Recreation in the European Community. Outline Report. NRIT (1991)
- W61 H.P.M. Adriaansens, K.W.H. van Beek en W.J. Dercksen (1992) Minimumloon: verstand en misverstand
- W62 G.H.J. de Koning, H. Janssen en H. van Keulen (1992) Input and Output Coefficients of Various Cropping and Livestock Systems in the European Communities
- W63 Sociaal-economische gezondheidsverschillen, kansen voor beleid. Verslag van een conferentie op 20-21 november 1991 (1992)
- W64 D. Scheele (1992) Formulation and characteristics of goal
- W65 J.D. Bulens en A.K. Bregt (1992) Crop production potential of rural areas within the European Communities.  
I: GIS and data model
- W66 G.J. Reinds en H.A.J. van Lanen (1992) Crop production potential of rural areas within the European Communities.  
II: A physical land evaluation procedure for annual crops and grass
- W67 G.J. Reinds, G.H.J. de Koning en J.D. Bulens (1992) Crop production potential of rural areas within the European Communities  
III: Soils, Climate and Administrative Regions
- W68 G.H.J. de Koning en C.A. van Diepen (1992) Crop production potential of rural areas within the European Communities  
IV: Potential, water-limited and actual crop production
- W69 H.A.J. van Lanen, C.M.A. Hendriks en J.D. Bulens (1992) Crop production potential of rural areas within the European Communities  
V: Qualitative suitability assessment for forestry and fruit crops
- W70 Suelo para opciones. Cuatro perspectivas para las zonas rurales en la Comunidad Europea (1992)

- W71 Entscheidungsgrundlagen. Vier Perspektiven für die ländlichen Gebiete in der Europäischen Gemeinschaft (1992)
- W72 Documenten en verslag van de Hoger Onderwijs expert-conferentie van 8 en 9 oktober 1992 (1993)
- W73 C.M.J.A. Kuypers (1993) De Europese Gemeenschappen als vierde bestuurslaag op het terrein van onderwijs en cultuur
- W74 M.D. Verdaasdonk (1993) De Nederlandse taalgebonden kunsten en Europa. Pas op de plaats of Europees perspectief?
- W75 G.J. Kronjee en M.G. Spiering-Wolters (1993) De toekomst van de thuiszorg. Een inventarisatie van bepalende factoren en problemen

### Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- W76 D.P. van den Bosch, W.J. Dercksen en F.J.P.M. Hoefnagel (1994) Startkwalificatie en leerplicht
- W77 A.J.F. Bruning, m.m.v. J. Siersma (1994) Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen
- W78 D. Scheele (1994) Duurzaamheid materiaalgebruik en de exploitatie van mineralen (1994)
- W79 W.M. de Jong (1994) Chloor in duurzaam perspectief. Over zekerheden en onzekerheden (1994)
- W80 J. Dogterom en P.H.L. Buijs (1994) Duurzaam watergebruik in Nederland (1994)
- W81 W. Dercksen, I. van Enckevort, H. de Jong en R. Schouten (1995) De blik naar buiten. Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe
- W82 E. ter Borg en K. Dignum (1995) Grenzen in de ijle ruimte. Variatie in geografisch schaalgebruik verkend
- W83 R.L. van den Bos en T. Vis (1995) Taken en functies van het hoger onderwijs. HOAK, HOOP en WHW
- W84 O. Holman (1995) Transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa: de internationale dimensie
- W85 A. Brouwers (1995) Amerika's buitenlands beleid en de ontwikkeling van de transatlantische relaties na 1990
- W86 P. Scheffer (1995) Machtverschil en rechtsgelijkheid in de Europese Unie
- W87 H. Wallace en W. Wallace (1995) Flying together in a larger and more diverse European Union
- W88 J. Kol (1995) Bloc Formation, Fragmentation and Stability in the World Economy
- W89 L.J.M. Verdult (1996) Een andere financiële organisatie

- W90 A. Brouwers, M. Kwast-van Duursen en H. Ruyg (1995) Perceptions of future developments in the European Union Conference Report
- W91 M. de Groot (1996) Over consumenten en digitale dienstverlening; een toekomstverkenning
- W92 T. Oterdoom (1996) Analyse versus ontwerp; ruimtelijk-economische studies nader beschouwd
- W93 P.J. Branger, E.M.R.M. Paalvast, J.C. Voorhoeve en K.M. van Hee (1997) Informatisering in de gezondheidszorg; een toekomstverkenning
- W94 J.H.M. Zwetsloot-Schonk en P.F. de Vries Robbé (1997) Ontwikkelingsprincipes voor de Inrichting van de Informatievoorziening over de Curatieve zorg
- W95 P.J. van de Mheen en J.J. Barendregt (1997) Toekomstige zorgbehoefte in Nederland; een kwantitatieve verkenning
- W96 A. Kapteyn, A. Zaidi en A. Kalwij (1997) Worksharing as a policy to increase employment: an evaluation
- W97 Y.C. Mets (1997) Cultuur en nieuwe media; tweerichtingsverkeer. Een verkennende literatuurstudie
- W98 D.A. Albregtse (1997) Belastingheffing en ICT (1997)
- W99 A. Reijndorp, B. Truijens, I. Nio, H. Visser en V. Kompier (1998) De kern van het ruimtelijk beleid. Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit
- W100 P. Smit, P.J. Stallen en R. Herngreen (1998) Ruimte als forum

### *Zesde raadsperiode (1998-2002)*

- W101 J.M. Bekkering en R.M.A. Jansweijer (1998) De verdeling van arbeid en zorg: prikkels en belemmeringen
- W102 R.M.A. Jansweijer (1998) Pensioensystemen vergeleken: wie draagt welke risico's
- W103 D. Scheele (1999) Arbeid en vaardigheid. Een literatuurstudie naar de veranderingen in arbeidsvaardigheden
- W104 E. Philippart en M. Sie Dhian Ho (2000) The pros and cons of 'closer cooperation' within the EU. Argumentation and recommendations (2000)
- W105 H.A.A. Verbon, B.J.A.M. van Groezen en Th. Leers (2000) Economische theorie van overlappende-generatiemodellen
- W106 R. Gerlagh en M.W. Hofkes (2000) Intergenerationale overdrachten van milieukapitaal

- W107 A.J.G. Verheijen (2000) Administrative capacity development. A race against time?
- W108 R.H. Jones (2000) Educating for an open society (2000)
- W109 J.L.M. Pelkmans, D. Gros en J. Núñez Ferrer (2000) Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement
- W110 D.M. Curtin en R.H. van Ooik (2000) Revamping the European Union's Enforcement Systems with a View to Eastern Enlargement
- W111 E. Blankenburg (2000) Legal Culture in Five Central European Countries (2000)
- W112 J. Monar (2000) Enlargement-related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments
- W113 C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) (2000) Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie

## OVERIGE PUBLICATIES

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997) samengesteld door en onder redactie van H.P.M. Adriaansens en P. den Hoed
- De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld (2002)







# BIJLAGE II

## *Instellingswet WRR*

---

### **WET VAN 30 JUNI 1976 TOT INSTELLING VAN EEN WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (INSTELLINGSWET WRR)**

#### *INTEGRALE TEKST*

*(Stb. 413, 5 augustus 1976; laatstelijk gewijzigd bij de wet van 11 december 1997, Stb. 1998 nr.27)*

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz. Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten: Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het voor de vorming van het regeringsbeleid wenselijk is stelselmatig informatie te verkrijgen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden, dat daartoe kan worden bijgedragen door een vast college van advies en bijstand in te stellen ter vervanging van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### *Artikel 1*

1. Er is een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, verder te noemen de Raad.
2. De Raad wordt niet aangemerkt als een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

#### *Artikel 2*

De Raad heeft tot taak:

- a. ten behoeve van het Regeringsbeleid wetenschappelijke gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de

samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven;

- b. een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
- c. ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoeken en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

### Artikel 3

1. De Raad bestaat uit ten minste vijf en ten hoogste elf leden.
2. Wij benoemen op voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, de voorzitter en de overige leden van de Raad.
3. De voorzitter en de overige leden worden, behoudens door Ons tussentijds verleend ontslag, benoemd voor vijf jaren. Zij zijn eenmaal terstond wederbenoembaar.
4. Hij die is benoemd ter vervulling van een tussentijds opengevallen plaats, treedt af op hetzelfde tijdstip waarop degene in wiens plaats hij is benoemd, zou moeten aftreden.

### Artikel 4

1. Het ambt van voorzitter van de Raad is een volledige betrekking.
2. De overige leden van de Raad stellen ten minste een zodanig deel van hun werktijd aan de Raad ter beschikking, als overeenkomt met twee werkdagen per week.
3. In uitzonderlijke gevallen kan door Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, worden bepaald, dat het in het voorgaande lid genoemde deel van de aan de Raad ter beschikking gestelde werktijd wordt verminderd.

### Artikel 5

De rechtspositie van de voorzitter en de overige leden wordt nader geregeld bij Algemene Maatregel van Bestuur.

### Artikel 6

1. Er zijn adviserende leden.
2. De Raad kan aan Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, voorstellen doen ter zake van de benoeming tot adviserend lid.
3. Wij benoemen op voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, de adviserende leden van de Raad.

### Artikel 7

1. De Raad heeft een bureau, dat onder leiding van een secretaris de Raad in zijn werkzaamheden bijstaat.
2. Wij benoemen op voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de secretaris van de Raad.

### Artikel 7a

1. De Raad stelt na overleg met Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, een werkprogramma vast.
2. De Raad kan na overleg met Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, het werkprogramma wijzigen.
3. Ten behoeve van het in het eerste en tweede lid bedoelde overleg hoort Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Raad van Ministers.

### Artikel 8

1. De Raad steunt bij de uitvoering van zijn taak mede op de uitkomsten van door andere instellingen verricht onderzoek.
2. Diensten en instellingen van de centrale overheid en van de lagere publiek-rechtelijke organen zijn gehouden aan de Raad de benodigde informatie te verschaffen.
3. De Raad kan zich rechtstreeks tot andere instellingen en personen wenden met een verzoek om informatie.
4. Onze Ministers dragen er zorg voor dat de Raad, voor zover zulks dienstig kan zijn voor de uitoefening van zijn taak, tijdig in kennis wordt gesteld van het toekomstonderzoek dat onder hun verantwoordelijkheid wordt verricht en de resultaten daarvan alsmede hun veronderstellingen en voornemens voor het beleid op lange termijn.

### Artikel 9

1. De Raad kan rechtstreeks in overleg treden met ambtelijke en niet-ambtelijke deskundigen.
2. De Raad kan commissies instellen. Voor de medewerking van ambtelijke deskundigen heeft hij de instemming van Onze betrokken Ministers.
3. De Raad kan op zijn terrein rechtstreeks internationale contacten onderhouden.

### Artikel 10

De Raad kan zelfstandig verzoeken bepaalde studies of onderzoeken te doen ondernemen. Dit geschiedt door tussenkomst van Onze betrokken Ministers, voor zover het diensten en instellingen, werkzaam onder hun verantwoordelijkheid, betreft.

### Artikel 12

1. De Raad brengt zijn rapporten aan de regering uit door tussenkomst van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken.
2. Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, stelt de Raad in kennis van de bevindingen van de Raad van Ministers betreffende deze rapporten.
3. De Raad van Ministers hoort de Raad op diens verzoek naar aanleiding van de in het voorgaande lid genoemde bevindingen.

### Artikel 13

1. De door de Raad aan de regering uitgebrachte rapporten zijn openbaar voor zover de inhoud daarvan niet moet worden geheim gehouden.
2. De Raad publiceert deze rapporten na kennisneming door de Raad van Ministers.

### Artikel 14

De Raad kan nadere regelen stellen voor zijn werkwijze.

### Artikel 16

De Wet kan worden aangehaald als Instellingswet W.R.R.





# *Interviews*

JAN BUEVINK EN  
PAUL DEN HOED







# Verantwoording

In 1972 werd de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) na een voorbereidingsperiode van 13 jaar opgericht. Hij kreeg een open taak mee en velen vroegen zich af hoe de raad daarmee zou omgaan. In de loop van de tijd heeft hij de omgeving regelmatig een blik in de keuken gegund. Het hoort ook bij de openbaarheid en de open verhouding tot zijn omgeving die van de raad bij zijn instelling werd verwacht.

De WRR is een van de vaste colleges van advies, zoals die in de Grondwet worden genoemd. In die zin is de raad net zo gewoon als alle andere adviesraden van de overheid. Maar hij is tegelijk bijzonder door de principiële onbegrensde van zijn taakgebied. Dat heeft als voordeel dat de raad de invulling van zijn taakopdracht kan aanpassen aan de veranderende tijden.

Instituten passen zich aan. Maar meestal doen die instituten dat niet uit zichzelf. De aanpassing geschiedt omdat de mensen die er werken – en zij die van de diensten gebruik maken en die reageren op adviezen en rapporten – het werk en de vormen waarmee dat werk tot uitdrukking komt doen veranderen.

In analyses van adviesraden gaat het vaak om de buitenkant. Beschrijvingen komen niet verder dan de black box. Ter gelegenheid van het 35-jarig bestaan van de raad hebben we een aantal direct betrokkenen aan het woord gelaten. Het gaat om oud-raadsleden, oud-bestuurders en oud-politici die nauw bij de raad betrokken zijn geweest. Ze geven een inkijk in de manier waarop rapporten tot stand komen en doorwerken in veranderingen van beleid. In die zin is dit boek een complement op het tegelijk gepubliceerde *Op steenworp afstand*. Daarin wordt de raad geplaatst in historisch perspectief, wordt hij vergeleken met collega-instellingen in het buitenland en wordt een blik geworpen op de toekomst van de WRR en de adviesraden. Beide boeken zijn openbaar gemaakt tijdens de lecture, *De Denkende Staat*, die de raad op 22 november 2007 ter gelegenheid van zijn 35-jarig bestaan heeft georganiseerd. De lecture stond in het teken van veranderingen in de verhouding wetenschap en beleid.

Bij de selectie van de geïnterviewde personen is erop gelet personen aan het woord te laten die hetzij als oud-lid hetzij als oud-bestuurder of oud-politicus (vragers en ontvangers) bij het werk betrokken waren. Bij voorkeur zijn personen geselecteerd die niet al eerder zijn geïnterviewd over hun periode als voorzitter of raadslid van de WRR. De interviews zijn gehouden door Jan Buevink, freelance journalist. Hij heeft de interviews gehouden samen met wetenschappelijk stafmedewerker Paul den Hoed die in overleg met leden van de zevende raad de selectie van te interviewen personen heeft gemaakt.

Raadsleden zijn in de regel maar voor een termijn van vijf jaar of iets langer aan de raad verbonden. Dat maakt het voor hen ook mogelijk om na verloop van tijd met een frisse blik en vrijer terug te kijken op hun periode bij de raad en de in die tijd opgedane ervaringen.

De publicatie van deze interviews valt samen met de afsluiting van de zevende raadsperiode en de start van de achtste raadsperiode op 1 januari 2008. De interviews bevatten inzichten waar nieuwe raadsleden van de WRR, maar wellicht ook andere externe adviseurs van de overheid en degenen die de publieke zaak ter harte gaat, hun voordeel mee kunnen doen.

Namens de WRR wil ik alle geïnterviewde personen bedanken voor hun gewaardeerde medewerking. Een bijzonder woord van dank wil ik richten aan mevrouw Saskia Geelhoed voor haar toestemming het door Ad Geelhoed gegeven interview te mogen publiceren. We gedenken Ad Geelhoed met eerbied en respect als een bij de raad zeer betrokken persoon.

Wim van de Donk  
Voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

# Inleiding

## Op de brug tussen wetenschap en politiek

Een brug slaan van de wetenschap naar de politiek. Dat is al 35 jaar de taak van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Wetenschappers die gevoel hebben voor hoe beleid gemaakt wordt, proberen hun kennis, inzichten en benaderingen te gebruiken om aan de overheid duidelijk te maken hoe zij haar beleid kan verbeteren. De manier waarop dat gebeurt, staat centraal in deze bundel.

Voor dit boek zijn mensen geïnterviewd die de afgelopen 35 jaar met de WRR te maken hebben gehad, de meesten vanuit verschillende posities. De dertien geïnterviewden vertegenwoordigen een veelvoud aan relevante functies. Wie de lange cv's naast elkaar legt, telt tien WRR-leden, waaronder drie voorzitters, een premier, vier ministers, een staatssecretaris, vijf hoge ambtenaren, vier Tweede Kamerleden, twee Senatoren, een SER-voorzitter en tien hoogleraren, al dan niet bijzonder. En daarbij gaat het dan alleen nog maar over de meest in het oog springende functies. Met deze dertien is gesproken over hoe de WRR in de praktijk werkt. Wat gebeurt er op die brug tussen wetenschap en politiek? Hoe komt een onderwerp op de agenda van de raad? Hoe komt een rapport tot stand, hoe wordt het ontvangen en hoe werkt het door? Het zijn allemaal zaken die in de reguliere berichtgeving over de WRR nauwelijks aan bod komen, maar die wel uiterst relevant zijn voor iedereen die geïnteresseerd is in de vraag hoe het werkt in politiek Den Haag. Dit boek biedt een kijkje in de keuken van een van Nederlands belangrijkste adviesorganen.

Een brug slaan tussen wetenschap en politiek klinkt aanmerkelijk eenvoudiger dan het is. Dat wordt duidelijk uit alle interviews. “Het Nederlandse politieke bestel is een erg in zichzelf besloten geheel waar eigen ratio's gelden en wetenschappelijke argumenten vaak nauwelijks een rol spelen”, stelt een van de geïnterviewden. Zijn analyse wordt door anderen gedeeld. Voor politici en ambtenaren is de wetenschappelijke houdbaarheid van het beleid maar één van de zaken waarnaar ze kijken en lang niet altijd de belangrijkste. Zeker op de korte termijn spelen andere overwegingen doorgaans een grotere rol. WRR-rapporten worden in eerste instantie dan ook vooral bekeken vanuit het perspectief van de dagelijkse actualiteit. Hoe passen ze binnen het bestaande beleid? Zorgen ze ervoor dat bewindslieden in de problemen komen?

Uit dit boek wordt duidelijk dat de geschiedenis van de WRR voldoende rapporten kent die bepaald niet met gejuich ontvangen werden door de mensen die ermee aan de slag zouden moeten gaan. Zo moest het ministerie van Economische Zaken in 1980 aanvankelijk niets hebben van het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, dat juist een lans brak voor de sector waar het departement voor

op zou moeten komen. Ambtelijke kennesinne, oordeelt oud-raadslid Arie van der Zwan terugkijkend. “Het was ‘not invented here’. Zo simpel lag dat.”

Ook politici zijn lang niet altijd gelukkig met het werk van de WRR. Het rapport van Louise Gunning uit 1997 dat een einde probeerde te maken aan de al jaren slepende discussie over het politiek uiterst gevoelig dossier van de ziektekostenverzekering werd door de verantwoordelijke minister al publiekelijk afgeserveerd nog voor de officiële presentatie.

Maar politici hebben verschillende meningen en vertegenwoordigen andere belangen. Dus is het niet vreemd dat wat de ene politicus als een bedreiging ziet door een ander schouderophalend wordt afgedaan. Toenmalig WRR-voorzitter Michiel Scheltema werd onaangenaam verrast toen hij in 2001 bij minister Herfkens van Ontwikkelingssamenwerking op bezoek ging voor een toelichting op het rapport *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, dat kort daarop zou verschijnen. Dat rapport kon de raad maar beter niet uitbrengen, zo kreeg hij van de bewindsvrouw te horen. En toen haar pogingen om het van tafel te krijgen vruchteloos leken, suggereerde ze om dan tenminste een aantal formuleringen te veranderen. Ook zonder succes.

Herfkens collega van Buitenlandse Zaken was Jozias van Aartsen. De VVD-politicus kan zich het bewuste rapport zes jaar later niet eens meer herinneren. Als hij het ten behoeve van dit boek nog eens bestudeert, snapt hij ook weer waarom. Er stond volgens hem geen nieuws in. “Het voegde weinig toe aan het staand beleid.”

Van Aartsen herinnerde zich nog wel een ander rapport dat ruim tien jaar eerder uitkwam. In 1990 was hij secretaris-generaal op het ministerie van Binnenlandse Zaken toen *Van de stad en de rand* verscheen. Het rapport dat ondermeer pleitte voor meer bestuurlijke en financiële armslag voor de vier grote steden, konden hij en zijn toenmalige minister Dales perfect gebruiken voor het creëren van politieke druk voor hun eigen plannen. Maar helaas voor de minister en haar SG: het bleek niet voldoende om het parlement mee te krijgen.

De WRR moet het meer hebben van de lange termijn, zo blijkt ook uit dit boek. Rapporten die geïnterviewden naar voren schuiven als hoogtepunten in de WRR-geschiedenis, leverden vaak een nieuw perspectief voor een probleem waarmee de overheid al jaren worstelde. En wisselingen van perspectief verlopen nou eenmaal niet snel. Het duurt een flinke tijd voordat een andere visie wordt begrepen, geaccepteerd, overgenomen en in de praktijk gebracht. “Een goed rapport heeft een incubatietijd van Creutzfeld Jacob-achtige proporties”, stelt voormalig WRR-lid Hans Adriaansens. Oud-premier Lubbers gebruikt een ander beeld: “Het zijn druppels die de steen doen slijten.”

Daarbij is het natuurlijk interessant om te zien op welke manier dat gebeurt. Hoe beïnvloeden die rapporten van de raad het regeringsbeleid? Die vraag stellen, is een stuk makkelijker dan hem beantwoorden. Het meten van invloed is bijna onbegonnen werk, ook al omdat het handelen van een politicus of ambtenaar zelden of nooit door een enkele factor wordt bepaald.

Het eenvoudigst is het natuurlijk als een beleidsmaker zelf zegt dat een rapport een diepe indruk op hem of haar gemaakt heeft. Gerrit Zalm noemde in dat verband *Belang en beleid* uit 1994, dat ervoor pleitte om uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid een existentieel belang te geven bij een goede taakvervulling. Terwijl de meeste mensen de naam van het rapport al lang vergeten zullen zijn, zette het gedachtegoed erachter wel een flinke stempel op veel hervormingen van de eerste kabinetten-Balkenende. “Het was in zekere zin de introductie van het marktmechanisme in de collectieve sector”, zegt Zalm in zijn terugblik. “Ik had het idee: dit kun je op veel verschillende terreinen toepassen.”

Beïnvloeding kan natuurlijk ook op andere manieren verlopen. WRR-leden worden voor een periode van vijf jaar benoemd en kunnen die termijn met maximaal nog eens vijf jaar verlengen als er een herbenoeming volgt. In de praktijk maakt vrijwel niemand de tien jaar vol. Al voor die tijd om is beginnen raadsleden aan een volgende stap in hun carrière, die vaak ook nog eens naast het WRR-werk is doorgegaan (raadsleden hebben een deeltijdaanstelling van twee à drie dagen per week). Dat betekent dat een raadslid dat verantwoordelijk is voor een bepaald rapport op een positie terecht kan komen waarin hij zelf aan de relevante knoppen mag draaien. Rudy Rabbinge, die in 1992 de grote man was achter *Gronde voor keuzen*, kreeg enkele jaren later een hoge plek op het ministerie van Landbouw waar hij de nieuwe en inhoudelijk onervaren minister Van Aartsen mocht adviseren en ondersteunen.

Voormalig voorzitter Donner mocht in 2002 als informateur van het eerste kabinet-Balkenende een regeerakkoord schrijven dat onder meer ging over onderwerpen waarover de raad onder zijn leiding enkele jaren eerder geadviseerd had. Donner zelf doet er wat relativerend over in zijn interview in deze bundel, maar zijn toenmalige WRR-collega Gunning zag wel degelijk de hand van haar oud-voorzitter in de passage over de ziektekostenverzekering. “Daar staan precies de juiste bewoordingen in precies de juiste zinnen”, dacht Gunning toen ze de tekst van het akkoord las. “Dit komt niet zomaar uit de lucht vallen.”

Daarnaast zijn er ook raadsleden die het gedachtegoed dat ze in de WRR ontwikkeld hebben zelf in de praktijk zijn gaan brengen. De University Colleges die Hans Adriaansens opzette in respectievelijk Utrecht en Middelburg sluiten naadloos aan op het rapport *Hoger onderwijs in fasen*, dat een projectgroep onder zijn leiding enkele jaren eerder gemaakt had. Inmiddels hebben verschillende universiteiten zijn voorbeeld gevolgd.

De WRR beïnvloedt niet zozeer de regering als wel de omgeving daaromheen, stelt oud-premier Ruud Lubbers. Daar worden de rapporten gelezen en beïnvloeden ze de gedachtevorming. En dat is minstens zo effectief. De regering mag dan verantwoordelijk zijn voor het beleid, maar dat komt tot stand in wisselwerking met de samenleving. “Daarin ben ik misschien wel een typische CDA’er”, zegt Lubbers, die zelf ook ooit de ambitie had om raadslid te worden. “In mijn ogen is een WRR-rapport even belangrijk voor een voorzitter van VNO-NCW als voor een minister van Economische Zaken en zo kun je nog allerlei andere reeksen noemen. Er staat van alles in dat anderen moeten doen.”

Wil een rapport invloed hebben, dan stopt het werk van de WRR niet bij het uitbrengen ervan. Veel tijd gaat zitten in het uitdragen en toelichten bij politici, bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke groeperingen. “Je moet de beleidsmakers als het ware een beetje aan de hand meenemen”, zegt oud-voorzitter Michiel Scheltema. “Je kunt niet verwachten dat ze meteen al bij het lezen denken: ‘En nu moeten we het dus helemaal anders doen’.”

De interviews in dit boek laten zien dat dat inzicht niet constant aanwezig is geweest in de geschiedenis van de raad, maar steeds weer opnieuw naar boven is gekomen om vervolgens weer wat weg te zakken. “De traditie was dat een rapport voor zichzelf moest spreken”, zegt Scheltema over de situatie die hij in 1998 aantroef bij zijn aantreden. Vervolgens stimuleerde hij dat de raad meer de boer opging met zijn producten.

Een dergelijke aanmoediging kwam enkele jaren eerder ook uit de mond van Marina van Damme. De voormalige onderzoeksmanager bij Akzo zei kort na haar aantreden in 1988 tegen haar collega’s dat de raad meer aan marketing moest doen. “Nou dat was vloeken in de kerk. Letterlijk kreeg ik te horen: ‘Een wetenschapper doet niet aan marketing’.”

De manier waarop de WRR zijn bevindingen presenteert, is ook van belang. Zeker wanneer de raad ver voor de troepen uitloopt, kan het handig zijn om voorstellen te presenteren in de vorm van alternatieven, zegt Ad Geelhoed (raadslid in de jaren tachtig en topambtenaar in de jaren negentig). Dat maakt het makkelijker voor politici om ze te accepteren. Voor Dik Wolfson (lid in de jaren negentig) is het presenteren van alternatieven in WRR-rapporten zelfs bijna een principekwestie. De raad moet niet op de stoel van politici gaan zitten.

Anderen willen juist dat de raad zelf een duidelijke positie kiest en gruwen van het aanreiken van alternatieven. “Ik heb dat altijd een beetje laf gevonden”, zegt Hans Adriaansens, die vrijwel gelijktijdig met Wolfson in de raad zat. “Al die scenario’s zijn virtueel. Feitelijk zadel je de politiek op met onmogelijke keuzen.”

Deze benaderingsvraag is een van de voorbeelden waaruit blijkt dat ook óp de brug tussen wetenschap en politiek niet iedereen het constant met elkaar eens is. Daarbij gaat het niet alleen om verschillende inschattingen over de vraag wat effectief is, maar ook om verschillende normatieve opvattingen. De WRR opereert niet alleen in een politieke omgeving, maar is er zelf ook onderdeel van, zo blijkt uit de interviews. “Je wist nooit of je een intellectueel of een normatief gesprek voerde”, verzucht Theo Quené, de tweede raadsvoorzitter.

Die verschillende visies vertragen soms het werk van de raad. Als de WRR een rapport uitbrengt, moeten alle leden daarvoor tekenen. Daardoor gaat er soms veel tijd zitten in het op een lijn brengen van de verschillende opvattingen. Zo sleepte in de jaren negentig de discussie over wat nu precies de kerntaken van de overheid zijn, zich eindeloos voort. Het resultaat werd een voorstudie op naam van voorzitter Donner. Een rapport van de gehele raad zat er uiteindelijk niet in.

De verscheidenheid in de wetenschappelijke achtergronden van de leden, die er vaak voor zorgt dat maatschappelijke problemen vanuit verschillende perspectieven bekeken kunnen worden, leidt er soms ook toe dat de raadsleden elkaar maar moeilijk kunnen begrijpen. Het project Burgerschap uit de vroege jaren negentig is daar een goed voorbeeld van. Raadslid Dik Wolfson (econoom) zag indertijd bar weinig in de ideeën van zijn collega Herman van Gunsteren (filosoof). “Zijn hele visie op burgerschap heb ik me pas langzaam eigen kunnen maken”, zegt Wolfson in zijn interview. “Toen zag ik het niet, het was te moeilijk.”

Dat ook de staf niet altijd op dezelfde lijn zit als de raad, blijkt uit het interview met Arie van der Zwan. Daarin vertelt hij hoe hij werd tegengewerkt toen hij eind jaren zeventig de positie van het bedrijfsleven op de agenda wilde zetten. Dat ging zo tegen de tijdgeest in dat een deel van de wetenschappelijk medewerkers vond dat de raad zich er niet mee bezig mocht houden. Van der Zwan trok zich er weinig van aan en werkte stug verder aan een rapport dat achteraf als een van de hoogtepunten uit de WRR-geschiedenis wordt beschouwd.

Natuurlijk valt er nog veel meer te vertellen over wat er gebeurt op de brug van wetenschap naar politiek. Dat doen de dertien geïnterviewden verderop in deze bundel dan ook.

Leden van de huidige raad komen in dit boek niet aan het woord. Bij de keuze van de geïnterviewden is er op gelet dat ze enige afstand hadden tot de actualiteit. Als de tijd verstrijkt neemt het geheugen wellicht wat af, maar wordt het doorgaans makkelijker om grote lijnen te zien en open te kunnen zijn. En dat zijn dan de waardevolle zaken die een jubileumbundel meerwaarde geven.

Alle interviews zijn rond de jaarwisseling afgenomen. De geïnterviewden hebben vervolgens de mogelijkheid gekregen om de uitgeschreven teksten te corrigeren. Dat laatste is helaas niet gebeurd met het interview met Ad Geelhoed. Enkele dagen na het gesprek werd Geelhoed ziek en begin april is hij overleden. In overleg met zijn echtgenote is besloten zijn interview wel in deze bundel op te nemen.

Jan Buevink en Paul den Hoed









*“Je wist nooit of  
je een intellectueel of  
een normatief gesprek voerde”*

*Theo Quené was WRR-voorzitter van 1978 tot 1985*

## Theo Quené

Als het aan Theo Quené had gelegen, was de WRR er nooit gekomen; althans niet in de vorm waarin hij begin jaren zeventig verscheen. De latere voorzitter was vanaf het begin bij de raad betrokken. Aanvankelijk als lid van de commissie die over de komst van de WRR adviseerde, later ook als Buitengewoon lid in de eerste zittingsperiode. Zijn kritiek zorgde ervoor dat hij in beeld kwam om vanaf 1978 de WRR te leiden. “Met de kennis van nu weet ik niet of ik het voorzitterschap geambieerd zou hebben. Het was het moeilijkste dat ik ooit gedaan heb.”

Hij is inmiddels 77 en al lang gepensioneerd. Zijn cv met impo-  
sante functies stopt in 2002 als hij het interimvoorzitterschap van  
de Leidse rechtenfaculteit neerlegt.

Eind jaren zestig was Theo Quené directeur van de Rijkspla-  
nologische dienst. Vanwege die functie werd hij gevraagd voor  
de commissie die aan de wieg stond van de WRR. De kleine twin-  
tig heren, onder leiding van hoogleraar Piet de Wolff, werkten  
onder de mooie naam Commissie Voorbereiding Onderzoek  
Toekomstige Maatschappijstructuur.

In 1970 suggereerde die commissie dat de WRR, die toen nog werd aangeduid als de Raad voor de Planning, een samenvattend inzicht moest geven in de mogelijke langetermijnontwikkelingen voor de maatschappij als geheel. Daarbij ging het dan over internationale verhoudingen, welvaartsbevordering en -verdeling, ruimtelijke inrichting, wetenschap en technologie en maatschappelijk en cultureel welzijn.

“Ik had eigenlijk helemaal geen behoefte aan een WRR”, zegt Quené. “Ik heb in de commissie lang gearzeld of ik niet met een minderheidsstandpunt moest komen.” De toenmalige RPD-directeur zag wel de noodzaak voor een versterking van de coördinatie van het beleid, maar dan via de hiervoor genoemde vijf facetten.

Op zijn eigen terrein was Quené druk bezig met een andere adviesraad. Toen halverwege de jaren zestig een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening werd aangenomen, zorgde een kamermotie van de KVP ervoor dat er ook een eigen adviesraad aan werd toegevoegd. Deze raad van advies voor de ruimtelijke ordening moest ervoor zorgen dat de bevolking invloed kon uitoefenen op het beleid.

## *Er waren weinig periodes in mijn leven waarin ik ‘s avonds zoveel meer wist dan ‘s ochtends.*

“Daar meldden zich toen idioot veel organisaties voor”, zegt Quené. “Natuur en Milieu zat er in, de Woningraad, de lobby van de wegenbouwers, maar ook de Bouwbond van de NVV met als vertegenwoordiger Wim Kok. Het was een soort SER voor de ruimtelijke ordening. Dat sloot helemaal aan bij de ideeën van de Frankfurter Schule en Haber-

mas die toen erg leefden. Dat ging over interactieve planning. Ik heb geprobeerd om dat gedachtegoed bij de commissie-De Wolff in te brengen. Daar deden ze alsof die literatuur hen totaal onbekend was. Er was geen mogelijkheid voor een echt gesprek.”

Uiteindelijk presenteerde De Wolffs commissie een plan dat volgens Quené veel te technocratisch was en te hoog gegrepen. Dat hij toch niet met een minderheidsstandpunt kwam, was wellicht omdat hij te veel ontzag had voor medecommissielid Hofstee, bij wie hij nog had gestudeerd, en voorzitter de Wolff die directeur was van het Centraal Planbureau. “In die tijd had niemand zoveel prestige als het CPB. Ik dacht: ‘Als die dat willen, zal er wel wat inzitten’. Maar misschien was ik ook wel wat te bedeesd.”

Als RPD-directeur en later, vanaf 1972, als directeur-generaal voor de Ruimtelijke Ordening was Quené bij de raad betrokken als Buitengewoon lid. Veel stelde dat volgens hem niet voor. Vier keer per jaar mocht hij aanschuiven bij een raadsvergadering, samen met de directeurs van Centraal Planbureau en Sociaal-Cultureel Planbureau en de directeur-generaal Centraal Bureau voor de Statis-

tiek. “Dan liep ik daar vol ontzag naar binnen en luisterde ik. De raadsleden waren stront-eigenwijs en voor beleidstheorieën hadden ze eigenlijk geen belangstelling. Dat vond ik verbazingwekkend.”

Het lukte hem als B-lid niet om er wat aan te doen. “Tot het kernproces daar kon ik niet doordringen. Voorzitter Kremers lukte dat

volgens mij ook niet. Die zat daar dan vriendelijk lachend bij en om half twaalf werd de sherry ingeschonken.”

Voor een deel had dat te maken met zijn eigen opstelling, die wellicht wat te timide was. Maar het lag ook aan de raadsleden die er niet echt voor openstonden. “Zo’n Mars Cramer deed dat heel aardig. Als ik wat gezegd had, zei hij: ‘Daar zitten naar mijn mening twee facetten in die je tegelijker-

geen inhoudelijke inbreng. Dan wordt je helemaal teruggedreven naar de middelenkant en die interesseerde me eigenlijk niet.”

Het kwam voor hem dus als geroepen toen toenmalig premier Joop den Uyl hem polste of hij geen interesse had om Kremers op te volgen. “Ik had toen de brutale gedachte: het moet toch anders kunnen. Door inschakeling van meer knowhow en mensen moet je tot een betere selectie van onderwerpen

## *De raadsleden waren stronteigenwijs en voor beleidstheorieën hadden ze eigenlijk geen belangstelling. Dat vond ik verbazingwekkend.*

tijd aan de orde stelt. Zullen we die nou eerst eens ontrafelen?’ Je overwegingen waren dan al stuk geanalyseerd voordat er enige poging was ondernomen tot het begrijpen van de achtergronden daarvan. Het was misschien niet zo bedoeld, maar het werkte heel intimiderend.”

Het project *De komende 25 jaar*, dat in 1977 verscheen als grote, veelomvattende toekomstverkenning van de WRR, was volgens Quené hét voorbeeld van een project zoals het niet zou moeten. Hij greep de pen en schreef een lange brief waarin hij opsomde wat volgens hem allemaal niet deugde. Veel leverde die brief in eerste instantie niet op, later wel. Toen Sjeng Kremers het WRR-voorzitterschap inruilde voor het gouverneurschap van Limburg, noemde de staf zijn naam als mogelijke opvolger.

Inmiddels was Quené opgeklommen tot secretaris-generaal van VROM. Die functie beviel hem maar matig. “Als SG op een technisch departement heb je eigenlijk helemaal

kunnen komen, beleidsrelevanter ook.”

Daarbij kwam dat Den Uyl, die druk bezig was met de formatie van wat zijn tweede kabinet had moeten worden, Quené de vrije hand gaf bij de samenstelling van de raad. “Ik kende hem goed en we mochten elkaar. Hij zei: ‘Je gaat je gang maar, alleen op het laatste moment moet je het me wel laten weten.’”

Quené realiseerde zich heel goed dat die vrijheid ook bepaalde grenzen had. “Je weet natuurlijk dat je nooit zo’n hele WRR rood, groen of blauw moet maken. Het is ook een gegeven dat je een jurist nodig hebt, een econoom en goede bèta’s.”

Die laatsten vond Quené via de KNAW, waarvan hij lid was. Joop den Uyl droeg Arie van der Zwan voor omdat hij hem wel een interessante man vond. Zelf wilde Quené graag de Tilburgse econoom Dick Schouten. “Toen ik bij hem op bezoek ging, zei hij: ‘Nee, dat doe ik niet meer’. Hij zat volop in de SER, maar wist nog wel een andere kandidaat. Toen deed hij de deur open waarachter

Ad Kolnaar al zat te wachten.”

Toen uiteindelijk de formatie van het tweede kabinet-Den Uyl mislukte en Van Agt zich klaar maakte om het premierschap over te nemen, stelde Den Uyl voor om Quené's benoeming er nog snel doorheen te jagen. Dat wilde Quené niet. “Daar hebben we toen nog ruzie over gekregen, maar ik zag het niet zitten om het te doen als Van Agt het niet wilde. Toen hij net premier was geworden, heeft Van Agt mij bij zich geroepen. Ik dacht: ‘Nu word ik het dus niet meer’, maar met die prachtige volzinnen van hem vertelde hij dat de keus wel op mij was gevallen.”

felijk, maar je merkte ook dat hij de rapporten niet las. Hij kreeg ze altijd een week voor publicatie. Pas nadat de stukken in de krant waren verschenen, riep hij me bij zich. Het enige dat hij dan gelezen had waren die persreacties.”

Quené probeerde de belangstelling onder de kabinetsleden voor het WRR-werk te versterken door aan te schuiven bij vergaderingen van de ministerraad. Daar hield hij na twee keer mee op. “Dat leidde tot niks. Dan vroeg Van Agt wie er wilde reageren en dat was dan alleen Albeda, verder niemand.”

Quené heeft wel de indruk dat het hem gelukt is, de WRR een andere kant op te krijgen.

## *Met de kennis van nu weet ik niet of ik het voorzitterschap geambieerd zou hebben. Het was het moeilijkste dat ik ooit gedaan heb.*

Quené moest wel zijn activiteiten voor de PvdA staken, zei Van Agt. Als WRR-voorzitter moest hij uit het curatorium van de Wiardi Beckmanstichting. Dat steekt hem nog steeds. “Kremers was voor mij met handen en voeten gebonden aan het CDA, Albeda na mij ook. Daar zei niemand wat van. In de Nederlandse politieke cultuur zit het idee dat als je bij het CDA betrokken bent, je niet met politiek bezig bent, maar met de maatschappij zelf. Dat is iets wat ik in alle fases van mijn loopbaan heb meegemaakt.”

Ook op andere terreinen was de samenwerking met de premier anders dan Quené zich aanvankelijk had voorgesteld. “Ik had me erop verheugd dit met Den Uyl te mogen trekken. Van Agt interesseerde zich eigenlijk niet zo voor de WRR. Hij was altijd heel hof-

In plaats van de alomvattende toekomstverkenning uit 1977, bracht de WRR onder zijn leiding verkenningen uit die beleidsgericht waren. De grote man daarachter was Kees de Wit, hoogleraar in Wageningen en een echte homo universalis, volgens Quené. Van tijd tot tijd leest hij er nog wel eens in. “Het gedachtegoed daarin staat nog steeds. Het hoofdstuk over cultuurbeleid kun je zo bij de huidige politieke partijen plaatsen.”

Maar Quené merkte ook dat de tijdgeest was veranderd. De kritiek op de toekomstverkenning uit 1977 was dat er te weinig alternatieven werden gepresenteerd. Die alternatieven stonden wel in de beleidsgerichte verkenningen van een paar jaar later. Maar op het moment dat ze uitkwamen, werd dat juist weer niet gewaardeerd. Nederland zat

in de economische crisis en volgens het kabinet was er maar één alternatief. “De beleidsgerichte toekomstverkenningen werden gekraakt door André Donner. Die zei: ‘Het is allemaal maar Spielerei’. Daar was ik het niet mee eens. Maatschappelijke ontwikkelingen berusten niet alleen op onvermijdelijkheden, maar ook op keuzes.”

Belangrijk vindt Quené zelf ook het media-advies dat in 1982 verscheen en het advies van drie jaar daarvoor over etnische minderheden. “Daarin stond toen voor het eerst het begrip integratie met behoud van eigen identiteit. Dat stimuleerde heel erg de tolerantie in de jaren tachtig en negentig. Dat waren alle twee hoogst actuele onderwerpen met een belang voor de lange termijn.”

Maar verreweg de meeste impact had *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (1980). “De samenleving deed op dat moment alsof de industrie er in Nederland niet meer toe deed”, zegt Quené. “Van der Zwan heeft toen een heel militant rapport geschreven en VNO en NCW veerden als het ware weer op. Die kregen het gevoel: ‘we mogen er weer zijn’. Daarna kwam de Commissie Wagner die het rapport verder heeft uitgewerkt. Het had ook zijn invloed op de regeringsverklaringen van Van Agt en Lubbers.”

Unaniem aangenomen was het rapport niet. Raadslid Ad Kolnaar kwam met een minderheidsstandpunt. Als voorzitter had Quené nog wel geprobeerd om beide kampen te verzoenen. “Ik heb toen de hele paasvakantie opgeofferd om een stuk te schrijven waarmee ik zowel Van der Zwan als Kolnaar kon bedienen. Dat lukte niet.”

Uiteindelijk hebben beide rapporten hun waarde gehad, zegt Quené. “Als je goed kijkt, zie je dat Wagner meer gedaan heeft met het minderheidsstandpunt van Kolnaar. Maar zonder dat rapport van Van der Zwan was de commissie-Wagner er nooit geweest. Hem komt die eer toe.”



Echt erg vond hij minderheidsstandpunten als voorzitter niet. “Er mogen best verschillende standpunten naar voren komen, zolang ze maar van hetzelfde niveau zijn als het hoofdrapport.”

In 1985 zat Quené halverwege zijn tweede termijn. Hij wist dat hij over een paar jaar weg zou gaan. “De WRR was niet het warme bad waarin ik mijn pensioen wilde halen.” Toen kwam opeens het voorzitterschap van de Sociaal-Economische Raad voorbij. Toenmalig SER-voorzitter Jan de Pous was ziek en moest afscheid nemen.

Quené kende hem uit het overleg van voorzitters van grote adviesraden. Die kwamen eens in de zoveel tijd onder leiding van



De Pous bijeen. Echt hartelijk was het contact tussen beide heren aanvankelijk niet. “Bij onze eerste ontmoeting zei De Pous nog net: ‘Ga zitten’, maar daarna hield het ook op met de hartelijkheid.”

De voorzitter van de SER voelde zich volgens Quené bedreigd door de WRR, die kort daarvoor het rapport over *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* had uitgebracht. “De SER had al een paar jaar geen groot en bruikbaar advies meer afgeleverd. Ook zijn kroonleden kreeg De Pous niet langer mee in het negatief bejegenen van de WRR.”

Toch wist Quené het respect van De Pous te winnen. En toen kroonlid De Galan (alom

weet je precies waar je verder moet gaan. Als voorzitter moet je vooral zorgen voor kwalitatief goede analyses en voor je eigen integriteit. Er mag geen seconde het idee zijn dat je streken uithaalt of een eigen agenda hebt. Dat kan heel eenvoudig door altijd te zeggen van wie je welke boodschap hebt. Dan zei ik tegen Cees van Lede: ‘Ik heb nu Hans Pont gesproken en die is ervan overtuigd dat het zus en zo moet’. En omgekeerd natuurlijk. Als je dat doet, blijven ze naar je luisteren.”

Ook conflicten waren binnen de SER makkelijker te hanteren dan binnen de WRR. “Bij de SER is er zoveel professionaliteit als het gaat om onderhandelen. Die mensen kunnen per agendapunt ruzie maken. Een

## *Je wist nooit of je een intellectueel of een normatief gesprek aan het voeren was.*

gezien als kroonprins van De Pous) het SER-voorzitterschap niet wilde, kwamen FNV-voorzitter Wim Kok en VNO-voorzitter Chris van Veen bij Quené informeren of hij belangstelling had. Vervolgens meldde Quené zich bij premier Lubbers. “Lubbers wist in die tijd alles wat er in Den Haag gebeurde, maar dit wist hij niet. Natuurlijk had hij ook al lang iemand in zijn hoofd om De Pous op te volgen. Maar toen ik zei dat ik steun van werkgevers en werknemers had, dacht hij natuurlijk ook: ‘Dan begin ik daar niet meer aan’.”

Het voorzitterschap van de SER bleek een stuk eenvoudiger dan dat van de WRR. “De SER excelleert in de beleidsgeschiedenis van ieder probleem. Ze weten waar de beginpunten zitten, wat de marges zijn. Als je een middellangetermijnadvies moet uitbrengen, lees je het vorige nog eens door en dan

ruzie tussen professoren heeft een veel grotere doorwerking. Dat vergt heel de mens.”

“Ik heb in de WRR erg veel geleerd”, zegt Quené. “Er waren weinig periodes in mijn leven waarin ik ‘s avonds zoveel meer wist dan ‘s ochtends. Maar met de kennis van nu weet ik niet of ik het voorzitterschap van de WRR geambieerd zou hebben. Het was het moeilijkste dat ik ooit gedaan heb.”

Als het om procedures ging, hadden de raadsleden weinig discipline, herinnert Quené zich. Het denken ging wel steeds verder, maar niet iedereen leek ervan doordrongen dat dat ook binnen niet al te lange tijd tot een rapport zou moeten leiden. De raadsvergaderingen, eens per veertien dagen op de dinsdagochtend, gingen soms bijna boven zijn macht. Niet alleen omdat de discussie inhoudelijk soms moeilijk te volgen was,

ook omdat lang niet altijd duidelijk was of de raadsleden vanuit hun wetenschappelijke achtergrond spraken of vanuit eigen morele en politieke opvattingen. “Je wist nooit of je een intellectueel of een normatief gesprek aan het voeren was.”

Dat leverde wel eens lastige situaties op voor de voorzitter. Bijvoorbeeld tijdens de discussies over *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Twee raadsleden met een liberale achtergrond wisten niet dat het voeren van structuurbeleid voor sectoren

omstreden was bij politici van hun kleur. Linkse partijen stonden er wel positief tegenover. “Als ik ze dat niet vertelde, zouden ze me misschien achteraf verwijten dat ik hen onvoldoende had ingelicht. Als ik het wel zou vertellen, zou Arie van der Zwan, die dat beleid graag wilde, dat als deloyaal beschouwen. Uiteindelijk heb ik niet direct ingegrepen. Maar als voorzitter kun je de leden natuurlijk wel een bepaalde kant op sturen, zodat ze zelf op zoek gaan. Dat heb ik toen maar gedaan.”







*“Als je geen missie hebt, moet je dit werk niet doen”*

*Arie van der Zwan was raadslid van 1978 tot 1983*

## **Arie van der Zwan**

Een WRR-lid moet het na één periode voor gezien houden. Als iemand in die eerste vijf jaar zijn kruis niet verschoten heeft, komt dat er in de tweede periode ook niet van, zegt Arie van der Zwan (72). Nieuwe raadsleden moeten daarom van tevoren eigenlijk al weten wat ze in de WRR willen doen. Hij zal niet zeggen dat hij dat zelf al haarschep voor ogen had toen hij gevraagd werd. “Maar in onheldere vorm was het zeker wel aanwezig.”

Eind jaren zeventig maakt Arie van der Zwan zich grote zorgen over het maatschappelijk klimaat, dat steeds onvriendelijker werd voor het bedrijfsleven. En dat terwijl de industrie toch al in de hoek zat waar de klappen vielen. Rente en olieprijs stegen naar recordhoogten en de rendementen gingen naar beneden. “De overheersende stemming was: ‘We hebben de industrie niet meer nodig, ons heil moet van de quataire sector komen’. Dat vond ik levensgevaarlijk. De werkgelegenheid die al onder druk stond, zou nog verder bedreigd worden.”

Van der Zwan, die in de jaren zestig naam maakte als een van de voorlieden van Nieuw Links dat binnen de PvdA aan de poten van

de machthebbers zaagde, was vrijwel altijd werkzaam geweest in en met het bedrijfsleven. Hij deed marktonderzoek voor multinationals als Shell en Unilever en werd in 1972 hoogleraar commerciële economie op de Erasmus Universiteit. “De dragers van die antibedrijfslevenmentaliteit zaten vooral in de linkse hoek waar ikzelf ook vandaan kwam. Een deel van hun bezwaren deelde ik ook wel, maar dit ging veel te ver.”

Toen hij door voorzitter Quené gevraagd werd voor het WRR-lidmaatschap, vond Van der Zwan dan ook dat de raad hier stelling zou moeten nemen. Maar de weerstanden in de maatschappij kwam hij ook binnen de raad tegen. Twee andere leden, die eveneens uit het bedrijfsleven kwamen, zagen meteen het belang van dit onderwerp in. Bij anderen moest Van der Zwan meer moeite doen om hen te overtuigen. “Zij zagen niet dat er een enorme werkloosheid op ons af zou komen als er geen ander beleid gevoerd werd.”

was een radicale activist die de partij naar links probeerde te trekken. Den Uyl stond bekend als iemand van de rechterflank. Maar in de loop der jaren leken beide heren van positie te zijn gewisseld.

“Het zou best kunnen dat hij onder invloed van zijn kinderen is geradicaliseerd”, zegt Van der Zwan. Maar hij voegt eraan toe dat het beeld van Den Uyl als vijand van de ondernemers voor een deel ook te danken was aan die ondernemers zelf. Een groep *captains of industry* kwam halverwege de jaren zeventig met een open brief waarin ze het beleid van het kabinet-Den Uyl onder vuur namen. “In paginagrote krantenadvertenties deden ze alsof Nederland in groot gevaar was als gevolg van de plannen met bijvoorbeeld de vermogensaanwasdeling”, zegt Van der Zwan, die vond dat ze daarmee veel te ver gingen. “Dat was ondemocratisch. Bovendien vergrootte dat natuurlijk de polarisatie.”

## *EZ wilde ons rapport onder de tafel duwen. Echt, de honden lustten er geen brood van.*

Maar de grootste weerstand kwam vanuit de staf. “Er ontstond een enorme oppositie tegen mijn plan”, zegt Van der Zwan. “Hoe bestond het dat iemand uit de linkse hoek een dergelijk rapport voorstelde? Via de stafvergaderingen werden allerlei pogingen bij voorzitter Quené ondernomen om dit tegen te houden.”

De nationale verpersoonlijking van de antibedrijvenmentaliteit, waartegen Van der Zwan ten strijde wilde trekken, was oud-premier Joop den Uyl. Toen de heren elkaar in de jaren zestig leerden kennen, waren ze beiden actief binnen de PvdA. Van der Zwan

Toen Van der Zwan kort voor de publicatie van zijn WRR-rapport bij de fractievoorzitters in de Tweede Kamer langs ging om de hoofdpunten vast toe te lichten, meldde hij zich ook bij Den Uyl. “Ik heb er lang over nagedacht hoe we hem zouden moeten benaderen”, zegt Van der Zwan. Uiteindelijk besloot hij de nadruk te leggen op het dreigende werkgelegenheidsverlies. Ook wees hij de PvdA-voorman erop dat het bedrijfsleven uit meer bestond dan de grote ondernemers alleen. “Het gaat natuurlijk ook om werknemers, zo heb ik benadrukt. Die antibedrijvenhouding was een gevaar voor zijn eigen partij.”

Van der Zwan merkte dat Den Uyl wel geïnteresseerd was in zijn verhaal. De toenmalige oppositieleider nodigde hem uit voor een vervolgesprek. “Ik vond dat hij zijn partij moest voorgaan in een wat realistischer stellingname. Eerst zei hij: ‘Ik zal er eens diep over nadenken’. Later werd dat: ‘De partij is nog niet toe aan zo’n zwenking’. Ik heb hem toen voorgehouden: ‘Maak dan in ieder geval een opening’. Ook dat durfde hij niet. Dat was wel weer typisch Den Uyl.”

*Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* heette het rapport dat in de zomer van 1980 verscheen. Insiders spraken al snel over PTNI. De hoofdboodschap was dat de overheid meer aandacht moest geven aan het bedrijfsleven. “Men dacht dat de industrie was afgeschreven, maar onze stelling was nou juist dat ook in een postindustriële tijdperk de industrie hard nodig was.”

Het rapport kreeg enorme belangstelling. De kranten en het tv-journaal openden ermee. Van der Zwan trok stad en land af om het uit te leggen, het economenblad *ESB* wijdde er een special aan en het kreeg een vermelding in de troonrede. Het was het begin van een andere manier van denken, zegt Van der Zwan, die daar meteen aan toevoegt dat het rapport zeker niet alleen voor die omslag verantwoordelijk was. “Die hing al in de lucht. Het rapport articuleerde iets wat al bezig was zich te ontwikkelen.”

Gek genoeg viel *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* niet goed op het ministerie, dat als geen ander blij zou moeten zijn met de aandacht van de WRR voor het bedrijfsleven. “Economische Zaken is nooit gesticht van welke instantie dan ook die met aanbevelingen komt”, zegt Van der Zwan. “Ik voelde aan alles dat secretaris-generaal Rutten er niet van gediend was. Het was ‘not invented here’. Zo simpel lag dat.”

Economische Zaken was wel het aan-

gewezen departement om de officiële kabinetsreactie voor te bereiden. “EZ wilde ons rapport onder de tafel duwen”, zegt Van der Zwan. Dat werd hem ook nog eens duidelijk toen hij de conceptreactie onder ogen kreeg die naar het coördinerende ministerie van Algemene Zaken was gestuurd. “Echt, de honden lustten er geen brood van.”

Gelukkig werd bij het ministerie van de premier heel anders tegen het WRR-rapport aangekeken. “AZ wilde juist dat de regering dit onderwerp naar zich toe zou halen”, zegt Van der Zwan. “Ik heb die conceptreactie toen in feite herschreven. Een groot deel van het EZ-verhaal heeft het wel gehaald, alleen de teneur werd totaal anders. Dat is een voortreffelijke tekst geworden.”

Voor het kabinet was het rapport aanleiding om een commissie met zwaargewichten aan het werk te zetten. Onder leiding van president-commissaris Gerrit Wagner van Shell ging een indrukwekkende verzameling top-ondernemers nadenken over het industriebeleid dat de overheid moet voeren.

Op verzoek van Wagner trad Van der Zwan zelf ook tot de commissie toe. “Ik was lekker op stoom en Wagner en ik hebben toen veel met elkaar opgetrokken”, zegt Van der Zwan. “Mensen uit de top van het bedrijfsleven kunnen natuurlijk veel, maar rapporten schrijven is toch een aparte kunst.”

Dat bleek ook wel tijdens de commissie-bijeenkomsten, zegt Van der Zwan grijnzend. “Zo’n Anton Dreesmann zat dan een vergadering lang enorm te tetteren om de volgende drie keer gewoon niet op te komen dagen. Wagner kon daar niet tegen. Die kwam uit een gedisciplineerde organisatie waar je dit soort gedrag niet moest vertonen. En dan zat daar ook nog Frans Swartouw, helemaal zo’n vrije jongen. Dat was de reden dat er later nog een tweede commissie-Wagner is gekomen waaruit hij ze



allemaal geskapt had. Ik kon me daar eerlijk gezegd wel iets bij voorstellen.”

Het rapport dat Wagner midden in de kabinetsformatie van 1981 uitbracht, oordeelde dat de economische problemen in Nederland ongekend zwaar waren. Een actief sociaal-economisch beleid gericht op het weer op gang brengen van de economische groei én een nieuwe industrialiseronde waren voor welvaartsherstel noodzakelijk.

De waarde van het commissiewerk ging verder dan de aanbevelingen zelf, zegt Van der Zwan. Het was ook een manier om het draagvlak voor het industriebeleid te vergroten. Om de vakbeweging mee te krijgen, hadden vertegenwoordigers van FNV en CNV ook een plek in de commissie gekregen. Oud-defensie-minister Henk Vredeling zat er als prominent PvdA'er in om zo de groot-

ste oppositiepartij ook enigszins te binden. “Vredeling nam daar een enorm risico mee”, zegt Van der Zwan. “Zo’n antithese neem je niet zomaar weg. Ik kan me ook nog herinneren hoe hij en ik aan de leiband van het kapitaal liepen op een cartoon van Opland in de Volkskrant, ook al zo’n vertolker van de antibedrijvenmentaliteit.”

Het ministerie van Economische Zaken, dat geen wezenlijke rol had gespeeld bij het maken van het WRR-rapport, deed wel volop mee bij de commissie-Wagner. De ondersteuning was op dat departement ondergebracht en belangrijke ambtenaren draaiden er in mee. “Die commissie was ook een manier om ons rapport voor EZ verteerbaar te maken.”

“Later ben ik wel eens verbaasd geweest over de ijzeren discipline die ik had bij het schrijven van PTNI”, zegt Van der Zwan. “Ik leefde als een sportman, ging op tijd naar bed en zat soms ook gewoon op zondag bij de WRR te werken. Het onderwerp zat in mijn hoofd en ik kon het niet loslaten. Ik was diep overtuigd van het maatschappelijke belang ervan. Ik dacht: ‘Er moet zoiets komen’. Toen ik met mijn gezin tijdens een voorjaarsvakantie op een waddeneiland zat, heb ik al snel mijn vrouw en kinderen achtergelaten. Ik wilde terug omdat een concept af moest.”

Van der Zwan had haast. Hij trad in 1978 aan en wilde in 1980 klaar zijn. Enerzijds omdat hij verwachtte dat hij na afloop ook de nodige tijd zou moeten nemen om het overall uit te dragen, anderzijds om het momentum niet te verliezen. Her en der waren aan universiteiten allerlei wetenschappers bij voorstudies betrokken. Hun inbreng was niet alleen inhoudelijk van belang, maar ook voor de verbreding van het draagvlak. “Mobiliseren lukt alleen als je ergens niet te lang over doet.”

“Als je geen missie hebt, moet je dit werk niet doen”, zegt Van der Zwan. Voor hem

bood de WRR een ideale mogelijkheid om een belangrijk onderwerp hoog op de politieke agenda te krijgen. “Als je niet van tevoren min of meer weet wat je wilt, kom je er niet. Het is moeilijk om dat later nog op te pikken. Ik heb een unieke kans gekregen en die heb ik gegrepen. Daarna vind ik dat het aan anderen is om dat ook te doen.”

Toen zijn eerste termijn bijna voorbij was, werd Van der Zwan benaderd voor het directeurschap van de Nationale Investeringsbank. “Die benoeming had ik nooit gekregen als ik dat WRR-rapport niet had geschreven. Tot dan werd de bank geassocieerd met de oude overheidssteun. Ik was iemand van de nieuwe aanpak.”

Ook als hij dat aanbod niet had gekregen, zou Van der Zwan niet in zijn geweest voor een tweede termijn als raadslid. Hij vindt dat leden maar een periode moeten aanblijven. De enige uitzondering is als iemand met een belangrijk rapport bezig is dat hij niet voor het eind van de zittingstermijn af kan maken.

Plannen uit de begintijd van de raad om ook staffleden niet al te lang in dienst te houden, ziet Van der Zwan juist niet zitten omdat daarmee veel ervaring verloren zou gaan. Hij stoort zich enorm aan het gebrek aan inhoudelijk kennis op de ministeries dat steeds groter wordt. “Dat neemt extreme vormen aan, dat is een wanhopige ontwikkeling.”

Gevolg daarvan is dat de departementen massaal ontbrekende kennis inkopen. “Echt bezopen”, foetert Van der Zwan. “Het beoordelingsvermogen van ambtenaren schiet daardoor veel te kort. Je kunt niet tot een goed oordeel komen als je niet eerst een heel denkproces hebt doorgemaakt. Nu lijkt het alsof je die fase zomaar kunt overslaan. Maar dan weet je niet of het onderliggende materiaal je conclusies wel toelaat en ook

niet waar de zwakke punten liggen.”

Van der Zwan wil dat de WRR zich bij elk rapport afvraagt welk effect het teweeg moet brengen in de samenleving. Als op die vraag geen duidelijk antwoord komt, mag het rapport van hem wel achterwege blijven. Timing is daarbij van het grootste belang. De WRR moet ontwikkelingen onder woorden brengen die al aan de gang zijn, maar die nog vrijwel niemand ziet.

Het rapport *Nederland als immigratiesamenleving* dat eind 2001 uitkwam, vindt hij wat dat betreft een gemiste kans. “Dat was niet goed aangevoeld. Dat rapport verscheen op een moment dat de kentering in het denken over dit onderwerp al tastbaar was. En dan nog kwam de raad met een rapport dat er naast zat.”

Naïef is het woord dat Van der Zwan gebruikt om de inhoud te karakteriseren. “Veel problemen in de allochtone gemeenschap werden niet benoemd maar gladgestreken.” Als voorbeeld noemt hij de situatie van de tweede generatie migranten. Lange tijd dacht men dat die minder problemen zouden hebben dan de eerste. Maar die verwachting werd volgens Van der Zwan niet bevestigd door de praktijk. “De problemen nemen eerder toe dan af. Dat zie je bijvoorbeeld in Amerika onder zwarten. Die worden van alle kanten voorbijgelopen door nieuwkomers als Aziaten en Latino’s. Dat levert op den duur enorme problemen op die moeilijk beheersbaar zijn.”

Als het rapport meer op dat soort zaken was ingegaan, was volgens Van der Zwan de opkomst van de LPF minder heftig geweest. “Als het op een goede manier was uitgekomen, had die Fortuyn-revolte nooit zo’n momentum gekregen. Dan was het establishment gewapend geweest en had het niet zo over zich heen laten lopen.”





## “De WRR kan nooit voorschrijven wat de regering moet doen”

*Ad Geelhoed was raadslid van 1983 tot 1990*

### Ad Geelhoed

“Een wetenschappelijk onaanvechtbaar rapport dat staat als een huis, kun je ontkrachten als je je vooraf geen rekenschap geeft van wat je ermee wilt.” Dat is de ervaring van Ad Geelhoed, raadslid in het grootste deel van de jaren tachtig en topambtenaar gedurende de jaren negentig. “Het Nederlandse politieke bestel is een erg in zichzelf besloten geheel waar eigen ratio’s gelden en wetenschappelijke argumenten vaak nauwelijks een rol spelen.”

Meer dan welk ander WRR-rapport dan ook werd het ontvangen met kritiek. Medio jaren tachtig verscheen *Waarborgen voor zekerheid*. Dat rapport, voorbereid door een projectgroep onder leiding van hoogleraar economie Nico Douben, schetste de hoofdlijnen van een heel nieuw stelsel van sociale zekerheid. Toen het uitkwam, ging vrijwel alle aandacht uit naar één onderdeel: iedere Nederlander van boven de 18 moest een basisinkomen krijgen van 450 gulden per maand. Tegelijkertijd zou het minimumloon kunnen verdwijnen.

“De bewindslieden op Sociale Zaken wisten niet hoe snel ze het van tafel moesten krijgen”, zegt Ad Geelhoed die indertijd

ook in de projectgroep zat. Het voorstel werd vrijwel meteen afgeschoten door staatssecretaris Louw de Graaf die het funest en sociaal onacceptabel noemde. Ook minister Jan de Koning had er weinig goede woorden voor over. “Maar het grappige is eigenlijk dat ik de analyse uit dat rapport nog steeds deel”, zegt Geelhoed. “Ook in de huidige context.”

Iedere overheid die zo veel mogelijk mensen aan het werk wil helpen, loopt volgens Geelhoed tegen het probleem aan dat de markt voor laagproductieve arbeid veel minder wil betalen dan nodig is voor een fatsoenlijk bestaan. Via het belastingstelsel moet de overheid dat dan corrigeren. Wie meer dan een bepaald inkomen verdient, moet beta-

Dat dit idee ruim twintig jaar geleden niet aansloeg, kwam volgens Geelhoed mede doordat de focus te eenzijdig op het basisinkomen lag. “Daar was het rapport te veel op toegeschreven. Dat vond ik niet verstandig. De publieke opinie was daar volstrekt niet aan toe. We hadden het meer moeten brengen als een manier om de arbeidsmarkt weer op gang te brengen. Dat was effectiever geweest.”

Een goede presentatie was des te belangrijker omdat de inhoud van het rapport nogal wat consequenties had. “Het betekende een andere benadering van het arbeidsmarktbeleid”, zegt Geelhoed. “Wij wilden van de arbeidsmarkt een echte markt maken waar

## *De bewindslieden op Sociale Zaken wisten niet hoe snel ze het van tafel moesten krijgen.*

len. Wie daaronder blijft, krijgt *tax credits*. Dat was ook het idee achter Waarborgen voor zekerheid.

“Ik denk dat dit type arrangementen voor de komende periode heel aantrekkelijk is”, zegt Geelhoed. “Dat heeft ook te maken met het falen van het integratiebeleid. Veel allochtone jongeren behoren tot de voortijdige schoolverlaters. Die hebben de keuze tussen ledigheid en de bajes, om het cru te zeggen. Wil je dat voorkomen, dan moeten ze naar de arbeidsmarkt. Maar met hun lage productiviteit komen ze daar niet aan bod. Als je dan een systeem hebt waarbij voor de werkgever de arbeidskosten laag blijven én de jongeren een inkomen krijgen waarvan ze kunnen bestaan, ontstaat een win-win-situatie. Als je dan kijkt naar de stabiliteit van de samenleving, maak je een flinke sprong voorwaarts.”

ook voor de onderkant een reële prijs betaald wordt. De CDA-bewindslieden in die tijd wilden dat absoluut niet.”

De herziening van de verzorgingsstaat waarmee het eerste kabinet-Lubbers op dat moment druk bezig was, bestond vooral uit het omlaag brengen – Geelhoed gebruikt de uitdrukking ‘platslaan’ – van de uitkeringen. “Wij gingen er vanuit dat we er daarmee niet zouden zijn. Op een gegeven moment zou je door de vloer van de sociale zekerheid zakken. Je zag toen ook al dat minder productieve arbeid in de WAO werd geduwd, of via de WW in de bijstand. Dat was ook de reden dat wij zeiden: ‘In een periode waarin een economie niet meer gesloten is en je een sterk grensoverschrijdende mededinging hebt, komt de laagproductieve arbeid onvermijdelijk onder druk’. Ook in dat opzicht vond ik het dus een visionair rapport.”



Het economisch beleid van die tijd was nog steeds gebaseerd op Keynesiaanse inzichten, verklaart Geelhoed. Met macro-economische ingrepen probeerde de overheid de werkgelegenheid op peil te houden. Die aanpak was achterhaald. “Als je de top van de conjunctuurcyclus weer bereikt had, bleek de arbeidsproductiviteit in Japan toch weer verder te zijn gestegen. De scheepsbouw die je aan het begin van die cyclus was kwijtgeraakt, kreeg je echt niet meer terug. Dat soort dingen werd in de Nederlandse politiek volstrekt niet onderkend.”

Beleid maken is complex. Daarom heeft de regering een orgaan nodig dat op armlengte afstand mee kijkt naar de vraagstukken waar de overheid tegenaan loopt. Een WRR dus. Maar die moet daarvoor wel de nodige onafhankelijkheid hebben, benadrukt Geelhoed. “Wie in de storm zit en de koers dreigt kwijt te raken, moet niet meedenken over wat die koers zou moeten zijn. Dat gaat fout.”

Niet alleen de regering heeft dergelijke onafhankelijke meedenkers nodig. Op veel andere plekken kunnen ze ook van onschatbare waarde zijn. “Toen ik secretaris-generaal op Economische Zaken was, had ik bij de directie Algemene Economische Politiek een onderzoeksgroepje zitten dat ik altijd ongehoofd goed beschermd heb. Dat waren vijf, zes mensen die gewoon hun gang mochten gaan. Ik gaf ze ook regelmatig opdrachten: ‘Zoek dat eens precies voor mij uit, kijk daar eens kritisch naar, gaan we op dat terrein de goede kant op?’ Dat is een idee dat ik van de WRR naar EZ heb meegenomen. In je eigen club moet je altijd tegenspraak organiseren om te voorkomen dat je te makkelijk mee hobbelt met de geest van het gouvernement. Ik wilde graag tegengesproken worden.”

Om dezelfde reden koesterde Geelhoed ook de onafhankelijkheid van het Centraal Planbureau dat formeel onder zijn departe-

ment viel. “Ik werd regelmatig aangesproken op het beleid van het CPB. Dan zei ik consequent: ‘Reageren kan, interveniëren niet’. Als SG van EZ moet je de speelruimte van zo’n orgaan bewaken.” Toen hij later als secretaris-generaal van Algemene Zaken de WRR onder zich had, hanteerde hij een zelfde aanpak. “Het is me twee keer gebeurd dat een collega belde omdat hij bezorgd was over een rapport waar de WRR mee bezig was. Beide keren heb ik gezegd: ‘Je krijgt je kans bij de voorbereiding van de kabinetsreactie’.”

Dat de relatie tussen wetenschap en politiek soms gevoelig ligt, had Geelhoed al gemerkt aan het begin van zijn WRR-carrière. In 1983 verruilde hij zijn raadadviseurschap bij het ministerie van Justitie voor een plaats in de WRR. Hij was koud vier weken in dienst toen zijn oude baas, minister Korthals Altes, hem vroeg of hij de Dereguleringscommissie wilde voorzitten. Het verminderen van de overheidsregels was een van de vier speerpunten van het kort daarvoor aangetreden eerste kabinet-Lubbers. Geelhoeds commissie moest de filosofie achter het project uitwerken en tevens met een aantal voorstellen komen.

De keuze voor Geelhoed lag voor de hand. Een jaar eerder had hij over de rol van de overheid het boek *De Intervenierende Staat* geschreven. Geelhoed beschouwde het als een ideale voorstudie waarop hij als WRR-lid graag door wilde gaan. “Het ging om cruciale vragen: wat kan de wetgever doen? Wat moet ie doen? Voor mij ging het om de dichotomie tussen staat en markt.”

Maar een verzoek van het kabinet aan de WRR zat er niet in. Geelhoed kreeg een aanstelling van een dag in de week, buiten de raad om. “Het kabinet was huiverig om de regie over dit project te veel uit handen te geven. En met name de christen-democraten waren bang dat ik het maatschappelijk

middenveld zou aanpakken. Die reputatie had ik toen al.”

Het wantrouwen zat zo diep dat het ministerie van Economische Zaken ook een eigen dereguleringscommissie instelde. Voorzitter daarvan werd de oude Nijmeegse jurist Willem van der Grinten die in 1950 als staatssecretaris van Economische Zaken verantwoordelijk was geweest voor de Wet op de bedrijfsorganisatie, die het typisch Nederlandse stelsel van product- en bedrijfsschappen mogelijk had gemaakt. “Die was dus gepokt en gemazeld in de pbo-omgeving. Men wist ook mijn opvattingen op dat terrein. Ik zag al die pbo-achtige constructies als een onnodige bron van buitengewoon lastige regulering die ons op de grote Europese markt wel eens duur zou kunnen komen te staan. Je kunt niet iets half door de markt laten doen. Je moet het helemaal aan de markt overlaten, maar dan met een sterke en harde mededingingswet.”

Die opvatting ging velen toen nog te ver. Dat gold ook voor de werkgevers, merkte Geelhoed toen eind jaren tachtig bekend werd dat hij secretaris-generaal van Economische zaken zou worden. “Bij mijn kennismakingsgesprek bij VNO was een van de eerste vragen: ‘Blijft u uw tamelijke rabiate opvattingen over mededingingsbeleid ook als SG aanhangen?’ Ik heb me toen wat op de vlakke gehouden. Je gaat niet meteen al een sterk antagonistische discussie aan.”

Maar een mededingingsbeleid zoals Geelhoed voor ogen had, kwam er een paar jaar later wel. De geesten waren rijp gemaakt doordat kort daarvoor de Europese Commissie snoeihard had ingegrepen. De Nederlandse bouwsector kreeg een enorme boete voor ongeoorloofde kartelvorming. “Het bedrijfsleven zei toen tegen Lubbers: ‘Kom alsjeblieft een beetje voor ons op in Brussel’. Dat was natuurlijk een kansloze exercitie. Daarmee had ik dus een prachtig aan-

knopingspunt om te zeggen dat we nu toch eindelijk eens op moesten houden met dat Nederlandse model omdat het nergens werd begrepen. Vervolgens had ik al het geluk van de wereld dat in 1994 Hans Wijers minister van Economische Zaken werd. Die was ook heel duidelijk in zijn marktgerichte ordeningsmodel.”

Dat Europa een belangrijke zet gaf aan de mededingingswetgeving in Nederland was voor de jurist Geelhoed geen verrassing. Zijn loopbaan was hij in 1970 begonnen bij het Europa Instituut van de universiteit van Utrecht. Een jaar later vertrok hij naar het Europese Hof van Justitie in Luxemburg waar hij drie jaar lang medewerker was van rechter André Donner, de vader van de huidige minister van Sociale Zaken.

Ook in zijn WRR-jaren hield Geelhoed zich uitgebreid met Europa bezig. *De onvoltooide Europese integratie* heette het rapport uit 1986 dat de WRR onder zijn leiding maakte. “Wij zagen de stagnatie van de samenwerking in Europa als een probleem bij de opkomst van de nieuwe geïndustrialiseerde landen. De disciplinerende werking van de markt was niet alleen nodig om voldoende gewicht in de schaal te kunnen leggen in de concurrentiestrijd met de Verenigde Staten en Japan, maar ook voor het verhogen van onze eigen efficiency. We waren druk bezig met het likken van de wonden die we onszelf hadden toegebracht in de subsidierace om de zogenaamde kwetsbare industriële sectoren te beschermen. In de staalsector had dat zo’n tachtig miljard gulden gekost, in de scheepsbouw zestig. Die bedragen hadden landen tegen elkaar uitgegeven om de sanering van hun industrieën te kunnen uitstellen. De algemene houding was toen ook: ‘Dat mag ons nooit meer overkomen’.”

In het rapport probeerde de WRR duide-

lijk te maken dat achter elke Europese richtlijn een politieke keuze zat. “Als je het over marktintegratie hebt, speelt altijd de vraag wat voor soort markt je wilt. Wil je een hoog beschermingsniveau als het gaat om arbeid en volksgezondheid, of wil je daar afstand van doen? Dat zijn principiële beslissingen. Dat gaat om het borgen van publiek belang in de Europese wetgeving en dat moet onderdeel zijn van zuivere, publieke belangenafweging. Dat hebben we in dat rapport naar voren gebracht. Gek genoeg heeft de Tweede Kamer dat nooit opgepakt.”

Dat dat niet gebeurde, had volgens Geelhoed alles te maken met de complexiteit van het Europese integratieproces. Dat Europa voor veel mensen ingewikkeld is, merkte hij ook aan de man die eind jaren tachtig zijn kamergenoot was bij de WRR: Pim Fortuyn. Fortuyn was binnengehaald door toenmalig voorzitter Wil Albeda die hem kende van een project dat ze samen hadden gedaan voor Rotterdam. De toen nog redelijk onbekende wetenschapper was tijdelijk ingehuurd voor een studie over arbeidsmarktbeleid, maar naar buiten toe presenteerde hij zichzelf als adviseur van de WRR. Volgens Geelhoed werd hij er verschillende keren op aangesproken dat dat te veel eer was, maar zonder resultaat. “Fortuyn was niet aan te spreken. Hij had iets onbestuurbaars.”

“We hebben meerdere keren uitgebreid gesproken over de Europese integratie en de legitimatie daarvan”, zegt Geelhoed. “Dat was een proces waarvan hij niks moest hebben. Daar was hij toen al heel expliciet over. Pas naderhand heb ik een beetje begrepen waarom. Fortuyn was iemand die zich als een vis in het water voelde in een typisch Nederlandse setting. Hij sprak zijn talen nauwelijks en had altijd duidelijke aanleidingen nodig om ergens op in te gaan. Voor dat abstracte Europese beleid is een grote mate van voorkennis nodig en hij had niet de

tijd en de rust om daarin te investeren. Dan kwam hij altijd maar weer met het argument van de gebrekkige democratische legitimatie. Hij had het vooroordeel dat er een duidelijke elite was die toch gewoon deed wat ie wilde.”

Eind jaren tachtig dacht Geelhoed zijn raads-werk te kunnen bekronen met het voorzitterschap. “Ik was er mentaal klaar voor en aanvankelijk was iedereen het er ook over eens dat ik het moest worden. Maar de stemming sloeg om kort nadat het derde kabinet-Lubbers was aangetreden. Op een gegeven moment moest ik bij de premier komen. Die zei: ‘Ad, ik weet dat je voorzitter van de WRR wilt worden. Dat zou je ongetwijfeld ook prima kunnen, maar we moeten een beroep doen op jouw kennis voor een functie dichtert tegen bestuur en beleid aan’. Ik wist toen al dat Lubbers secretaris-generaal Rutten van Economische Zaken voor de WRR op het oog had. Toen de dag daarop de secretaris-generaal van Algemene Zaken me belde met het verzoek om SG van EZ te worden, realiseerde ik me dat het voorzitterschap er niet meer in zat.”

De min of meer gedwongen overgang pakte voor Geelhoed goed uit. Veel leidinggevende ervaring als manager had hij niet, maar dat was ook niet nodig. Zijn functie was vooral beleidsinhoudelijk. De praktische gang van zaken op het departement was meer een zorg voor zijn plaatsvervanger. “Als ik terugkijk, denk ik dat dit voor ondergetekende de leukste baan binnen de rijksdienst is. Je kunt je met ongelooflijk veel dingen bemoeien. Veel meer dan SG’s van andere departementen heb je de ruimte voor *policy entrepreneurship*.”

Ten tijde van het interview heeft Geelhoed het werken voor de Nederlandse overheid al zeven jaar achter zich gelaten. De hoog-

ste ambtelijke functie op het ministerie van Algemene zaken, verruilde hij in 2000 voor een positie als advocaat-generaal bij het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. In oktober vorig jaar zette hij ook daar een punt achter. Daarna werd hij lid van post- en telecomwaakhond OPTA en buitengewoon hoogleraar in Amsterdam (Den Uyl-leerstoel).

Hij maakt zich grote zorgen over de kwaliteit van de overheid. Niet alleen omdat het parlement zich steeds meer richt op incidenten, ook de kwaliteit van het ambtelijk apparaat neemt af. De overheid lijkt steeds minder bereid en in staat om de werkelijke slimme mensen binnen te halen. Banken, grote advocatenkantoren en consultants slagen daar volgens hem veel beter in. “Die hebben denktankjes die er niet zijn om klanten bij te staan, maar om grote zaken wetenschappelijk te ondersteunen en ook om tegenspraak te organiseren. De ambtelijke organisatie

vorming werkte, werd hem al duidelijk dat de pabo's hun leerlingen vooral uit de onderkant van de havo recruteerden. “Als je als havigist niks meer kon, kon je altijd nog naar de pabo. Daar hebben we ook nog wat over gezegd in ons rapport, maar dat signaal is nooit opgepikt. Ik heb daar een heel boosaardige verklaring voor. Zodra je aandacht gaat geven aan de kwaliteit van het onderwijsgevend personeel, moet je je ook buigen over hun status en honorering. Die werd op dat moment consequent verlaagd.”

Geelhoed noemt het curieus dat politici in de afgelopen decennia veel aandacht hebben gegeven aan de structuur van het onderwijs, maar nauwelijks naar de kwaliteit van de docenten hebben gekeken. Dat laatste is volgens hem nou juist de cruciale factor. “Als je daar geen centraal aandachtspunt van maakt, wordt ieder onderwijsbeleid inefficiënt en overbodig.”

*Het is me twee keer gebeurd dat een collega belde omdat hij bezorgd was over een rapport waar de WRR mee bezig was. Beide keren heb ik gezegd: ‘Je krijgt je kans bij de voorbereiding van de kabinetsreactie’.*

heeft niet meer het gezag om de politiek te waarschuwen. Er komen steeds minder kleurrijke ambtenaren die buiten hun organisatie aanzien hebben om wat ze zijn of om wat ze weten en die aan het publieke debat kunnen deelnemen. Het wordt steeds meer een verzameling grijze muizen. Als je als overheid niet meer in staat bent om ‘the best and the brightest’ binnen te halen, ga je een verloren oorlog aan.”

Hij zag het jaren geleden ook in het onderwijs gebeuren. Toen de WRR medio jaren tachtig aan een rapport over de basis-

“De Nederlandse politiek is een erg in zichzelf besloten geheel waar eigen ratio's gelden en wetenschappelijke argumenten vaak nauwelijks een rol spelen”, zegt Geelhoed. Dat komt volgens hem door een aantal factoren. Dat Nederland altijd geregeerd wordt door coalities van verschillende partijen speelt daarbij een belangrijke rol, net als het feit dat regering en parlement fysiek dicht bij elkaar zitten. Dat leidt soms tot heel eigen werkelijkheden. Als grootste voorbeeld daarvan noemt hij de dubbele leugen van het Nederlandse migratiebeleid tijdens de kabinetten

Lubbers en Kok. “De eerste leugen was dat Nederland geen immigratieland was. Dat bleven we roepen terwijl de statistieken echt het tegendeel lieten zien. Daarmee definieerden we een voor iedereen waarneembaar fenomeen weg.”

De leugen werd nog verergerd door te ontkennen dat de multiculturele samenleving ook een bron van spanning kan zijn. Het beleid werd nog onwaarschijnlijker toen staatssecretaris Cohen in het tweede paarse kabinet de Vreemdelingenwet aanscherpte en dat niet zo benoemd mocht worden. “Daar ging toen het verkeerde signaal van uit naar de bevolking. Zo van: we ontkennen dat er een probleem is. Men zat gevangen in de dialectiek van de beleidsillusie en dat is heel kenmerkend voor de Haagse kaasstolp.”

De wetmatigheden van die kaasstolp stellen ook eisen aan hoe de WRR moet opereren, zegt Geelhoed. “Een intelligent rapport, dat wetenschappelijk onaanvechtbaar is, kun je qua werking ontcrachten door je geen rekenschap te geven van wat je ermee wilt.” Geelhoed benadrukt dat het doel van de rapporten niet het beïnvloeden van het beleid is, maar het verschaffen van elementen die volgens de raad een rol moeten spelen in dat beleid. “Het is dus zaak dat je het zo presenteert dat je politici en bestuurders aanleiding geeft tot het meenemen van jouw argumenten in hun beleid. Dat betekent ook dat je ruimte moet bieden. De WRR kan nooit voorschrijven wat de regering moet doen.”

Dat gebeurt lang niet altijd op de goede manier, meent Geelhoed. Zelfs 35 jaar na de oprichting van de WRR gaat er nog wel eens

wat fout. In het rapport over Islamitisch activisme dat de raad vorig jaar uitbracht, zaten volgens hem zeker een aantal goede aanbevelingen, maar door de presentatie kregen die niet de aandacht die ze verdienden. “Je wist dat dit onderwerp controversieel lag. Als je controversiële standpunten inneemt, moet je er altijd voor zorgen dat je je potentiële tegenstanders ertoe dwingt jouw argumenten te lezen voordat ze hun standpunten innemen. Voor je effectiviteit is het ook belangrijk dat je niet meteen het geheel van je overtuigingen op tafel gooit. Zelfs in een WRR-rapport moet je dat niet doen. Als je met een interessant rapport komt waarvan je denkt dat de politiek er nog niet rijp voor is, is het heel belangrijk om je aanbevelingen als alternatieven te presenteren.”

In zijn laatste baan als advocaat-generaal bij het Europese Hof in Luxemburg merkte hij hetzelfde. “Als ik vond dat de bestaande rechtspraak van het Hof aangevuld moest worden, dan was het zaak om mijn betoog zo dwingend mogelijk te maken. Maar daarbij moest ik nooit zover gaan dat ik iets voorschreef. Als je merkt dat je al te ver voor de troepen uitloopt, kun je iets beter presenteren als een alternatief, een mogelijkheid, een suggestie. Dat is vaak veel effectiever.”

Het bovenstaande interview werd gehouden op 7 februari, enige dagen voordat prof. Geelhoed ziek werd. Hij overleed op 20 april 2007. Helaas was hij hierdoor niet in staat om het interview te accorderen. Wij danken zijn familie voor toestemming tot publicatie.







## “Ik zag de rapporten niet primair als opdrachten aan de regering”

*Ruud Lubbers was minister-president en minister van Algemene Zaken van 1982 tot 1994*

## Ruud Lubbers

In Den Haag overheerst de waan van de dag. Wat ‘s ochtends in de kranten staat, bepaalt voor een groot deel het politieke debat. Begrotingen dwingen politici naar een heel jaar te kijken, regeerakkoorden naar vier jaar. Maar daarmee houdt de tijdshorizon van de meeste politici dan ook op. De WRR moet daar juist overheen gaan, vindt oud-premier Ruud Lubbers. “Ik zag die rapporten altijd als analyses van mensen die er eens goed voor waren gaan zitten, en dan niet voor de korte termijn.”

Ruud Lubbers begint zijn verhaal alsof hij met een speelfilm bezig is. “Shot één”, noemt hij het zelf. In korte staccatozinnnetjes vertelt hij over een jonge minister van Economische Zaken die in 1973 aanwezig is bij discussies tussen premier Joop den Uyl en Sjeng Kremers, die voorzitter is van de dan nog voorlopige Raad voor het Regeringsbeleid.

“Dat was helemaal in het begin en dat waren stevige discussies”, herinnert Lubbers zich. “Toen werden de piketpaaltjes geslagen. Den Uyl zei: ‘Het primaat ligt bij de politiek, de politiek moet de agenda van de WRR bepalen’. Het liefst wilde hij ook

de uitkomsten nog sturen. U weet wel: het was de tijd van de maakbare samenleving en Den Uyl wilde ook maakbare WRR-rapporten. Dan stond hij op, ging rondlopen en zei: ‘Wat de WRR opschrijft gaat over de publieke zaak, en de publieke zaak wordt bepaald door de politiek’.”

“Nou maakte die Kremers ook bepaald niet de indruk dat hij een bedeesde man was”, zegt Lubbers. “Ik dacht dus: ‘Die redt zich wel’.” Maar de jonge minister van Economische Zaken was het duidelijk niet met zijn premier eens. “Ik dacht: ‘Die Sjeng moet gewoon de ruimte krijgen, dat heeft met wetenschap te maken’. Ik vond het raar dat een minister hem daarover wilde aansturen, maar ik was een nieuwkomer. Als u er de stukken nog eens op na zou lezen, zult u ook geen uitgebreide betogen van mij terugvinden waarin ik ervoor pleit dat de lijn-Kremers de bovenhand zou moeten krijgen. Maar ik dacht er wel het mijne van.”

Die opvatting, die hij al bij zijn eerste ontmoeting met de WRR had, bleef Lubbers hou-

aan de voorzitter en de rest van de raad.”

Maar Lubbers had wel een vereiste waaraan de WRR-producten moesten voldoen. Ze moesten zich niet richten op de korte termijn, want dat was het terrein van de regering. Dat gaf hem ook de mogelijkheid om er op een ontspannen manier mee om te kunnen gaan. “Ik zag de rapporten dus niet primair als opdrachten aan de regering. Ik zag ze als analyses van mensen die er eens rustig voor waren gaan zitten, en dan niet voor de korte termijn.”

Rapporten van de WRR las hij dan ook anders dan de ambtelijke stukken die hij onder ogen kreeg. In de kantlijn daarvan zat hij altijd driftig aantekeningen te maken: ‘prima’, ‘onzin’ of ‘dit moeten we niet doen’. In WRR-rapporten deed hij dat niet. “Die gingen over de hoofdzaken.”

“Ik heb het nooit zo gevoeld dat die rapporten zich primair richtten tot de regering”, zegt Lubbers. “In mijn ogen gingen ze over het regeringsbeleid.” Het lijkt een woordenspel, maar voor de oud-premier was dat een

*Wees er zelf ook duidelijk over dat jullie over een regeerperiode heen reiken. Een advies moet niet opgevat worden als een aan de Kamer voorgelegde motie om de regering het heel anders te laten doen.*

den toen hij van 1983 tot 1994 zelf premier was en het ministerie van Algemene Zaken bestuurde waar de WRR formeel onder valt. Natuurlijk sprak hij wel met de WRR-voorzitters over de werkprogramma's. Ook kwamen ze af en toe in de ministerraad. “Maar ik zat daar dan niet met een maatlatje van dit moet je wel en dat moet je niet doen. Dat was

wezenlijk onderscheid. Het beleid wordt dan wel vormgegeven door de regering, maar dat gebeurt in wisselwerking met de samenleving. “Je hebt natuurlijk ook te maken met politieke partijen, kiezers en allerlei institutionele netwerken. Daarin ben ik misschien wel een typische CDA'er. In mijn ogen is een WRR-rapport even belangrijk voor een voor-



zitter van VNO-NCW als voor een minister van Economische Zaken, en zo kun je nog allerlei andere reeksen noemen. Er staat van alles in dat anderen moeten doen.”

De functie van die rapporten was dan ook vooral dat ze de geesten rijp maakten voor bepaald beleid, meent Lubbers. “Die rapporten worden gelezen door belangstellenden

echt niet zeggen dat het een verlengstuk is van de liberalen, de christen-democraten, de Wiardi Beckmanstichting of Jan Marijnissen avant la lettre.”

Veel herinneringen aan de WRR uit zijn tijd zijn ver weggezak. Of zijn kabinet ooit onderwerpen op de agenda van de raad heeft

## *Eerlijkheidshalve moet ik ook zeggen dat ik soms tot aan de grens gegaan ben.*

op een bepaald terrein. Daar beïnvloeden ze de discussie en de gedachtenvorming. Het effect is haast altijd op de lange termijn. Het is de druppel die de steen doet slijten. Maar of een bestuurder op een bepaald moment iets gaat doen omdat de WRR dat ooit gezegd heeft? Misschien wel, maar dat valt heel moeilijk te zeggen.”

Het rapport over islamitisch activisme dat de WRR in 2006 uitbracht, vindt hij wel een goed voorbeeld. “Dat is informatief, prikkelend en heeft een stevige boodschap: ‘Wees niet te makkelijk in je denken over de islam.’ Daarvan denk ik: ‘Goed dat het geschreven is’. Niet zo zeer om mij te bekeren, want ik ben al weer uit de politiek, maar wel de wereld om de regering. Want dat doet de WRR, die beïnvloedt de *Umwelt* van het regeringsbeleid. Dat gaat op basis van het gezag van de raad. Als mensen op een bepaald terrein iets willen bereiken en ze zeggen dat de WRR dat drie jaar eerder al geadviseerd heeft, geeft dat kracht aan hun argumenten.”

Vandaar dat de reputatie van de WRR ook zo belangrijk is. Nooit mag het beeld ontstaan dat de raad vanuit bepaalde politieke opvattingen te werk gaat, zegt Lubbers. Zelf heeft hij die indruk ook nooit gehad. “Ik kan

gezet, kan hij zich niet meer herinneren. Lubbers weet zeker dat alle adviezen hem ooit onder ogen zijn gekomen. “Als premier kon ik het me niet veroorloven dat ik die rapporten niet las.” Maar wat er in stond, kan hij zich – dertien tot vijftientig jaar na dato – niet meer herinneren.

Ook de gesprekken met de vier verschillende voorzitters die onder hem dienden, kan hij zich niet meer helder voor de geest halen. Wel weet hij zeker dat hij hen bij hun eerste ontmoeting zal hebben gewezen op zijn opvattingen over de onafhankelijkheid van de raad en de termijn waarop de rapporten betrekking moeten hebben. Daarbij had hij een heldere boodschap: “Wees er zelf ook duidelijk over dat jullie over een regeerperiode heen reiken. Een advies moet niet opgevat worden als een aan de Kamer voorgelegde motie om de regering het heel anders te laten doen.”

Een dergelijk gesprek had hij niet toen het kabinet in 1990 Frans Rutten tot voorzitter benoemde. De voormalig premier kende Rutten nog uit zijn tijd als minister van Economische Zaken toen hij hemzelf had aangeworven als hoogste ambtenaar op zijn ministerie. Hij was een goede en succesvolle SG, benadrukt Lubbers. Maar hij was ook een



SG die zich vrijheden veroorloofde die niet vanzelfsprekend waren, zoals zijn jaarlijkse artikel in het blad *ESB* waarin hij zei waar het met het Nederlandse economisch beleid naar toe moest. Toen het derde kabinet-Lubbers was aangetreden, bleek Rutten niet met zijn nieuwe minister Coos Andriessen overweg

te kunnen. De beslissing om hem voorzitter van de WRR te maken, werd volgens Lubbers dan ook meer ingegeven door de noodzaak om een nieuwe baan te zoeken voor de SG dan door de belangen van de raad.

Vervolgens bleken Ruttens plannen met de WRR niet te passen in de filosofie van Lubbers. “Het was alsof hij een wat barse toon had: ‘Dit is het advies en zo moet het uitgevoerd worden’. Daarmee kwam hij in conflict met mijn opvattingen. Er was een *disconnect*. Die ging niet alleen over een bepaald rapport, maar ook over de vraag: waar is die WRR voor en hoe moet die ingericht worden? Dan zat ik maar te praten: ‘Frans, dit is kortetermijnwerk, jullie zijn voor de lange termijn.’ Hij was een doener en misschien vond hij ook wel dat ik niet begreep hoe belangrijk de WRR was, en hoe noodzakelijk het was voor het land dat zijn adviezen veel klemmender consequenties hadden, ook voor de korte termijn.”

Ook met zijn collega-raadsleden kon Rutten slecht overweg. Toen die zich meldden bij het kabinet omdat in hun ogen de verhoudingen onwerkbaar waren geworden, was het dan ook einde oefening voor de voormalige SG.

“Als de WRR in confrontatie komt met een minister, zit er iets scheef met het lange termijnwerk”, zegt Lubbers. “Maar aan de andere kant moet het ook niet zo zijn dat er nooit ophef is, want dat betekent dat die rapporten niet worden gelezen. Ze moeten qua vorm en inhoud prikkelend genoeg zijn om reacties op te roepen.”

Toch bracht de WRR tussen 1983 en 1994 wel degelijk rapporten uit die beschouwd konden worden als kritiek op het beleid van de kabinetten waaraan Lubbers leiding gaf. In 1985 pleitte de raad voor een heel andere inrichting van de sociale zekerheid met een basisinkomen voor iedereen en afschaffing

van het minimumloon. Het rapport *Allochtonenbeleid* (1989) werd door de media gezien als grote kritiek op het minderhedenbeleid van het kabinet.

Lubbers gaat er inhoudelijk niet op in. “Geprikkelde reacties van bewindslieden zullen er in mijn tijd ook wel geweest zijn, maar ik heb nooit de voorzitter van de WRR gebeld om te zeggen: ‘En nu moeten we eens goed praten want wat jullie toch nu weer gedaan hebben’. Ik kan me ook geen ministers herinneren die met een rood hoofd het torentje binnen renden terwijl ze schande riepen over een WRR-rapport.”

Soms ging hij misschien wel een beetje langs het randje, als het ging om het vrij laten van de WRR, zegt Lubbers terugkijkend. Het respecteren van de eigen positie van de raad zou ook uitgelegd kunnen worden als een teken van koelte of zelfs onverschilligheid. Oud-voorzitter Wil Albeda lijkt dat in zijn memoires wel enigszins zo gevoeld te hebben. Over zijn benoeming schrijft hij: “Eerlijk gezegd zag Ruud niet zoveel in de WRR, maar als ik dat wilde, dan was het wat hem betreft best.”

Lubbers kan zich wel voorstellen dat zijn respect voor de speciale positie van de WRR soms ervaren werd als onverschilligheid. Wellicht dat Albeda dat op dat moment ook deed. “Eerlijksheidshalve moet ik ook zeggen

dat ik soms tot aan de grens gegaan ben.”

Maar hij ontkent dat hij niks in de WRR zag. Eerder het tegendeel. Toen in 1977 duidelijk werd dat er geen verlenging van zijn ministerschap in zat, oriënteerde hij zich ook op het lidmaatschap. Het leek hem aantrekkelijk om op een maatschappelijke relevante manier wetenschap te bedrijven. “Ik lees en schrijf graag en dit was echt mijn ambitie. Het stond hoog op mijn lijstje en ik had er al gesprekken over gevoerd. Maar ondertussen was ik ook op de lijst gaan staan voor de Kamer en voordat ik het wist, was ik daar vice-voorzitter van de fractie. Dat was al snel een behoorlijke baan en toen kwam het er niet meer van.”

Toch is de WRR niet helemaal weg uit zijn leven. De dag voor dit interview zat Lubbers op een congres over milieu, een onderwerp dat hem na aan het hart ligt en waar hij veel tijd in steekt. Een van de sprekers citeerde uit het WRR-rapport over klimaatverandering dat een paar maanden eerder was verschenen. “Dat zorgde bij mij wel voor een lichte shock. Ik had het niet gelezen. En dat terwijl ik veel over het onderwerp preendeer te weten. Toen voelde ik even de reflex: ‘Het kan toch niet zo zijn dat ik overal vrijuit over dit onderwerp spreek en het WRR-rapport niet heb gelezen’.”







**“Een goed rapport heeft een  
incubatietijd van Creutzfeld  
Jacob-achtige proporties”**

*Hans Adriaansens was raadslid van 1988 tot 1998*

## **Hans Adriaansens**

Sociologen hebben zich de afgelopen decennia in een hoek laten duwen. Zeker als het gaat over de discussie over de kwaliteit van het onderwijs. “De sociologie heeft het verloren van de psychologie en de pedagogiek. Dat is heel droevig en dat kost ons als samenleving nu goudgeld.” Dat is de opvatting van oud-raadslid Hans Adriaansens, onderwijsvernieuwer en (inderdaad) socioloog.

De dame aan de receptie pakt nog snel de telefoon op. “*Roosevelt Academy, can I help you?*”, klinkt het bijna Amerikaans. Dat ze een geboren Nederlandse is, blijkt als ze de hoorn weer heeft neergelegd en uitlegt dat de kamer van Hans Adriaansens op de eerste verdieping is. De trap op en dan links de gang in, kan niet missen. Voor de zekerheid belt ze nog even naar boven om de secretaresse te waarschuwen. “Het bezoek voor de *dean* is gearriveerd.”

Hans Adriaansens zetelt sinds kort in de oude burgemeesterskamer van het nog veel oudere gemeentehuis in Middelburg. Het gebouw werd op 17 mei 1940 gebombardeerd door de Duitsers. De rest van Nederland had al gecapituleerd, maar de Zeeuwen hielden nog stand. Alleen de voorgevel stond nog overeind.

Adriaansens' kamer stamt uit 1952 en heeft een sobere naoorlogse grandeur: chique maar niet overdadig, met houten meubels met groen velours. "In die stijl is het heel netjes", zegt de bewoner, die laat merken dat het niet helemaal zijn smaak is. "Ik mocht er niks aan veranderen toen ik hier introk. Zelfs de whiskyset niet."

Toch is Adriaansens duidelijk in zijn nopjes met zijn gebouw. Na afloop van het interview gaat hij meteen op zoek naar de sleutel van het Gotische deel, dat geheel in

jongere broertje van het University College, dat Adriaansens halverwege de jaren negentig startte binnen de Universiteit Utrecht. De plannen die hij daarmee had, weken zo af van het gangbare Nederlandse onderwijs, dat aanvankelijk vrijwel niemand hem serieus nam. De studenten zouden bij elkaar op een campus wonen, het programma was Engelstalig en zou niet worden ingericht op basis van afzonderlijke studierichtingen, maar volgens het angelsaksische model van *liberal arts and sciences*.

## *Dat is natuurlijk ook een praktische functie van de raad: de WRR stelt het kabinet en de ambtenarij vrij van het brengen van enge gedachten, zodat eventueel onze nek er afgehakt kan worden.*

oude glorie is herbouwd. De trouwzaal en de grote ontvangsthal staan vol museumstukken: schilderijen, grote bewerkte houten kasten en enorme wandtapijten die honderden jaren geleden ongetwijfeld fel gekleurd waren, maar inmiddels zijn verbleekt. De raadszaal gebruiken zijn studenten nu voor presentaties, legt Adriaansens uit. "Dat vinden ze prachtig, vooral de Amerikanen." De ontvangsthal, waar een kleine tweehonderd man in kan, wordt gebruikt voor lezingen.

In 2004 startte Adriaansens' Roosevelt Academy: een driejarige internationale, engeltalige universitaire opleiding (under graduate). Zo'n 450 studenten met verschillende nationaliteiten staan er al ingeschreven, maar het kunnen er 600 worden. Onderwijs wordt gegeven in kleine groepen van maximaal 25 man.

De Roosevelt Academy is in zekere zin het

Het idee had hij uit Amerika waar hij in de jaren zeventig en tachtig aan verschillende universiteiten werkte. "Ik vond het fascinerend om te zien dat erkende hoogleeraren daar colleges gaven aan eerstejaars. In Nederland deden ze dat al lang niet meer."

"Alles wat in de Angelsaksische landen gebeurt, is kleinschalig", zegt Adriaansens. "Oxford heeft 39 van dit soort schooltjes die in principe allemaal hetzelfde zijn, maar wel in competitie met elkaar. De een levert de meeste Nobelprijswinnaars af, de ander is goed in roeien. Allemaal genereren ze identiteit en trots, en dat zijn precies de factoren die mensen ergens toe aanzetten. Het is een beetje ons oude boerenleenbankmodel. Dat werkte wel, maar op een gegeven moment zijn we dat als ouderwets gaan zien. Nu hebben we een meer episcopale organisatie met veel managementlagen, waar de werkvloer er eigenlijk niet meer toe doet. We denken



dat het effectief is als je 500 studenten in een zaal stopt en daar een docent voorzet. Van universiteiten hebben we bandenfabrieken gemaakt.”

Een universitaire opleiding moet drie functies vervullen, doceert Adriaansens. Het academisch vormen van jonge mensen, het opleiden tot academische beroepen en het zorgen voor de komst van voldoende jonge wetenschappers. “Die kon je alle drie bereiken in een ongedifferentieerd instituut zolang dat nog kleinschalig was. Dat was de tijd toen er van elke middelbareschoolklas nog maar een of twee mensen naar de universiteit gingen. Met de massificatie van het universitair onderwijs zijn die drie doelstellingen verworpen tot een waterig compromis. Het is van alles een beetje.”

Problemen in het onderwijs werden volgens Adriaansens lange tijd op een totaal verkeerde manier aangepakt. “Als het over onderwijsverbeteringen ging, werd steeds weer naar de kwaliteiten van de individuele participanten gewezen: docenten en leerlingen. Er werden allerlei onderwijskundige grappen uitgehaald: de structuur van de lesstof werd anders en pakketten gingen van zeven naar veertien vakken en weer terug.”

Wat bij alle veranderingen buiten beeld bleef, was de context waarbinnen dat onderwijs werd aangeboden. Dat was volgens Adriaansens een essentiële fout, die kon ontstaan doordat de sociologen het hadden laten afweten en er veel te veel geluisterd werd naar pedagogen en psychologen. “De sociologie heeft het verloren van de psychologie en de pedagogiek. Dat is heel droevig en kost ons nu als samenleving goudgeld.”

“Mijn stelling is dat het onderwijskundige verschil er niet toe doet, zolang je de mensen maar in de ogen kunt kijken”, zegt Adriaansens. “Dat is eindeloos veel belangrijker dan welk model dan ook. Het gaat erom dat je de initiële intelligentie en moti-



vatie van mensen die op de universiteit binnenkomen vasthoudt.”

Met dat beginniveau van studenten is volgens hem weinig mis. Aan geklaag van collega's dat het Nederlandse middelbaar onderwijs steeds meer tekort schiet, weigert hij mee te doen. “Het is een constante in-



de geschiedenis dat het niveau steeds verder omhoog gaat, maar we blijven toch zeggen dat het steeds minder voorstelt.”

Met het opzetten van het Utrechtse University College deed Adriaansens precies datgene dat hij als raadslid in het rapport Hoger onderwijs in fasen (1995) had geadviseerd. De belangrijkste aanbeveling daaruit was dat universiteiten duidelijker keuzen moesten maken wat betreft hun doelstelling. Daar zouden ze zich dan helemaal op kunnen richten.

“Dat beeld werd toen als een affront gezien”, zegt Adriaansens. “Ik weet nog dat ik voordat het rapport uitkwam bij minister Ritzen van Onderwijs ben geweest. Die zei: ‘Goh Hans, een heldere analyse, een fantastisch rapport. Maar doe mij een lol en laat die aanbevelingen weg. Daar krijg ik enorm last mee’. Dat heb ik dus niet gedaan.”

Niet alleen de minister zag het niet zitten. Ook de universiteitsbestuurders voelden er weinig voor. Ze deden hun uiterste best om invloed uit te oefenen toen het rapport nog in de maak was. “Ik herinner me dat de ene na de andere voorzitter op bezoek kwam.

dokters en journalisten mag je ook niet in de keuken kijken.” Maar hij snapt dat de zenuwachtigheid van de universiteiten ook te maken had met hun angst voor nieuwe bezuinigingen. Nog niet zo lang daarvoor was de opleidingsduur van studies teruggebracht van vijf naar vier jaar. Ze vreesden dat er opnieuw een jaar vanaf zou gaan. “Achteraf heb ik begrepen dat ze ook bang waren dat ik op zou schrijven dat HBO en WO in feite hetzelfde waren, terwijl het toch juist het omgekeerde was.”

Het WRR-advies pleitte ook voor het ombouwen van de vierjarige universitaire opleidingen naar driejarige bachelorprogramma’s met daar bovenop nog een master van een jaar. Die aanbeveling verdween met de rest van het rapport in een diepe la, zegt Adriaansens. Maar niet lang daarna kwam ze weer boven tafel toen minister Hermans met zijn Europese collega’s in Bologna afsprak om overal het bachelor-mastermodel in te voeren om zo de internationale uitwisseling te vergemakkelijken.

Die ombouw is inmiddels zo goed als afgerond. Ook de waarde van kleinschalig onderwijs wordt steeds meer gezien.

## *Als je woorden kunt geven aan de tekenen van de tijd geeft dat een enorme macht tot verandering. Dat is de opdracht aan de WRR.*

Het waren er zo veel dat ik op een gegeven moment aan Piet Hein Donner, onze eigen voorzitter, gevraagd heb: ‘Wil jij ze niet ontvangen?’ Het ging zelfs zover dat ze besloten om een tegenrapport te schrijven, dat veertien dagen eerder uitkwam.”

“Blijkbaar is het voor elk gevestigd instituut moeilijk om commentaar van buiten te accepteren”, verzucht Adriaansens. “Bij

“Logisch”, zegt Adriaansens. “Het rendement van het onderwijs was 10 procent en wij lieten zien dat het ook 90 kon zijn. Dat was dan natuurlijk een affront.”

Toen eind jaren tachtig WRR-voorzitter Wil Albeda aan Hans Adriaansens vroeg of hij raadslid wilde worden, antwoordde Adriaansens dat er dan in ieder geval twee onderwer-

pen waren waarover hij een rapport wilde schrijven: het hoger onderwijs en de arbeidsparticipatie. Dat laatste sloot goed aan bij een onderwerp waarmee hij gedurende zijn wetenschappelijke loopbaan uitgebreid bezig was geweest: de verzorgingsstaat.

Adriaansens ging er snel mee aan de slag en eind 1990 verscheen het rapport *Een werkend perspectief*. Daarin constateerde de raad dat er in Nederland dramatisch weinig mensen aan het werk waren. Slechts 58 pro-

voor veel mensen heel moeilijk te vatten.”

Het rapport maakte ook een einde aan het idee dat de Nederlandse arbeidsproductiviteit zo slecht nog niet was. “Onze statistieken lieten zien dat die net zo hoog was als in de Verenigde Staten, Japan en Canada”, zegt Adriaansens. “Dat verbaasde me in hoge mate. Maar als je beter keek, zag je dat vrouwen helemaal niet werden meegeteld. Het ging alleen om de mensen die werkten en de door hen gewerkte uren. Als je dat ging

## Een duivels rapport, want het joeg vrouwen naar de arbeidsmarkt en ging over individualisering.

cent van wie kon werken, was ook echt aan de slag. Bij vrouwen en ouderen lag dat percentage nog lager.

De WRR pleitte dan ook voor maatregelen om te zorgen voor een hogere instroom op de arbeidsmarkt en een lagere uitstroom. Het arbeidskostenforfait moest omhoog en de belastingvoordelen voor kostwinners konden maar beter verdwijnen. In plaats van de voltijd VUT, waar inmiddels het vrijwillige karakter vanaf leek, moest er een deeltijdvariant komen. Ook wilde de WRR meer mogelijkheden voor het doorwerken na het 65ste jaar. De raad verwachtte dat hierdoor de participatie in de jaren negentig met zo'n 750.000 mensen kon stijgen.

Volgens Adriaansens was het rapport indertijd vloeken in de kerk. “Het is nu niet meer voor te stellen maar in die tijd was het nog bon ton om te spreken over een *jobless society*. De industrie verloor veel banen en de stijgende werkloosheid werd mentaal opgevangen met het idee van ‘we gaan naar een baanloze samenleving’. Het idee dat werken een voorwaarde was voor elke vorm van maatschappelijke participatie, was toen

omrekenen per hoofd, kelderde dat vreselijk. We hielden onszelf op een fantastische manier voor de gek.”

Het denken in die tijd was nog helemaal niet gericht op arbeidsparticipatie. Werkloosheid was het begrip waar alles om draaide. “Premier Lubbers bleef maar beloven dat de werkloosheid teruggedrongen zou worden. Dat lukte hem op geen enkele manier, terwijl tegelijkertijd de arbeidsdeelname van vrouwen flink steeg.” Dat de premier er niet voor koos om te beloven dat hij de arbeidsparticipatie omhoog zou brengen, gaf volgens Adriaansens ook wel aan dat veel mensen niet door hadden wat er speelde.

“Ik herinner me ook dat het na het uitkomen van het rapport nog zes maanden duurde voordat we erover mochten komen praten met minister De Vries in de krochten van het ministerie van Sociale Zaken. Het was voor hem een duivels rapport want het joeg vrouwen naar de arbeidsmarkt en het ging over individualisering.”

Volgens Adriaansens is het gedachtegoed uit *Een werkend perspectief* inmiddels redelijk doorgedrongen in het beleid. “Maar ik

weet zeker dat geen enkele politicus het in 1990 had willen schrijven.” Hetzelfde geldt volgens hem voor andere adviezen die tijdens zijn raadsperiode uitkwamen: *Allochtonenbeleid* (1989), *Hoger onderwijs in fasen* (1995), *Tweedeling in perspectief* (1996). “Dat is natuurlijk ook een praktische functie van de raad: de WRR stelt het kabinet en de ambtenarij vrij van het brengen van enge gedachten, zodat eventueel onze nek er afgehakt kan worden.”

Maar dat is niet de belangrijkste functie, vindt Adriaansens. De WRR moet de tekenen van de tijd herkennen, ook op het moment dat politici en bestuurders daar nog niet aan toe zijn. De toekomst voorspellen en uitlijnen, zoals in het begin van de raad wel geprobeerd is, is volgens hem veel te hoog gegrepen en ook niet nodig. “Als je woorden kunt geven aan de tekenen van de tijd geeft dat een enorme macht tot verandering. Dat is de opdracht aan de WRR. Dat betekent per definitie dat het soms een flinke

en de rest kan stikken’. De tekenen van de tijd gaven toen al aan dat individuen er juist steeds meer toe wilden doen, dat ze het verschil wilden maken. Daar moesten we onze instituties dus meer op afstemmen.”

Het vinden van de tekenen van de tijd, kost wel veel werk. “Onze filosofie was dat elk rapport een *unique selling point* moest hebben dat op een briefkaart paste. Maar voor je dat gevonden hebt, ben je vaak al 600 pagina’s verder. Ik herinner me dat we het bij een aantal rapporten pas op het laatste moment tegenkwamen. Als je ergens dieper induikt, domme vragen durft te stellen en open staat voor kritiek van collega’s en staf, dan ontstaan de momenten waarop je iets uit de lucht kunt pakken waardoor een paradigma draait.”

Als dat dan lukt, moet de WRR ook niet te bang zijn om dat duidelijk te brengen, vindt Adriaansens. Van rapporten waarin verschillende scenario’s gepresenteerd worden, is hij geen fan. “Ik heb dat altijd een beetje laf

## *De sociologie heeft het verloren van de psychologie en de pedagogiek. Dat is heel droevig en kost ons nu als samenleving goudgeld.*

tijd zal duren voordat een advies wordt overgenomen. Een goed WRR-rapport heeft een incubatietijd van Creutzfeld Jacob-achtige proporties”.

“De tekenen van de tijd zijn vaak ondergesneeuwd door de gevestigde belangen en de woorden van gisteren”, zegt Adriaansens. “Op het moment dat *Een werkend perspectief* uitkwam, was individualisering nog een begrip dat vooral een negatieve betekenis had. Het had een connotatie van ‘ikke, ikke

gevonden. Daar zat dan een houding achter van ‘wij zijn de wetenschap en laat de politiek maar kiezen’. Feitelijk zadel je de politiek op met onmogelijke keuzen. Al die scenario’s zijn virtueel. De raad moet gewoon op basis van feiten en *gut feeling* zeggen wat de beste lijn zal zijn. Daar krijg je dan gegarandeerd kritiek op, maar zo ontstaat wel het democratische gesprek. Dat is de dynamiek van het beleid.”









## “Bestuurders moet je niet lastig vallen met jouw problemen”

*Marina Van Damme-van Weele was raadslid van 1988 tot 1992*

## Marina van Damme

Natuurlijk was Marina van Damme vereerd toen toenmalig WRR-voorzitter Albeda haar eind jaren tachtig vroeg toe te treden tot zijn eerbiedwaardige college. Maar meer nog dan vereerd was ze verbaasd. Ze was geen hoogleraar aan een universiteit, maar staf-directeur bij Akzo. “Ik dacht dat er nooit mensen uit het bedrijfsleven in zaten.”

Ze mag dan inmiddels al weer zo'n vijftien jaar raadslid af zijn, Marina van Damme-van Weele (77) ontvangt nog steeds alle WRR-rapporten. De meeste daarvan leest ze ook daadwerkelijk en soms doet ze er nog wat meer mee. Voor de vereniging van vrouwen met een hoge opleiding – bijna allemaal op vergevorderde leeftijd – hield ze een inleiding over generatiebewust beleid. Het rapport over klimaatstrategie had ze al uitgeleend aan een vriendin voordat ze het kon uitlezen. Van het rapport over islamitisch activisme heeft ze genoten. “Het is slecht gevallen omdat de dominante politieke stroming op dit moment een andere kant op gaat. Het zal zijn werking nog wel hebben.”

Eigenlijk verschillen de rapporten van nu niet zoveel van die



uit haar tijd, en dat geldt niet alleen voor de onderwerpen. De samenvatting mag dan inmiddels naar voren gehaald zijn – “daar heb ik in mijn tijd enorm voor gevochten” –, ze zijn nog steeds te dik, te technisch en te gedetailleerd. “Ik heb medelijden met de arme Kamerleden die ze moeten lezen.”

Toen Van Damme begin jaren zeventig bij chemieconcern Akzo voor de raad van bestuur ging werken, leerde ze om adviezen vooral kort en bondig te maken. “Bestuurders moet je niet lastig vallen met jouw problemen. Zij moeten besluiten nemen

en daarom moet je je focussen op de oplossingen. Al het andere ontnemt het zicht daarop.”

Het argument dat het wetenschappelijk karakter van het raadswerk een compact formaat niet mogelijk maakt, gaat volgens Van Damme niet op. De WRR is niet in de eerste plaats onderdeel van de wetenschappelijke wereld maar een adviesorgaan van de regering. In haar tijd leek het vaak juist andersom. “Ik heb de indruk dat dat nu wel anders is, al kun je dat in de rapporten nog niet echt merken. Je moet veel meer letten op beleidsmatige formuleringen dan op wetenschappelijke onderbouwing.”

Wel ziet ze met grote tevredenheid hoe de raad steeds meer naar buiten treedt. Op de opiniepagina's van de kranten en in tv-programma's als Buitenhof. Van haar mag het best nog meer. “Ik zie de WRR bijvoorbeeld nooit in *Fem Business* staan, terwijl dat goed zou kunnen”.

Toch is dit al een hele verbetering ten opzichte van vijftien jaar geleden. “In het begin heb ik een keer gezegd: jullie moeten meer aan marketing doen. Nou, dat was vloeken in de kerk. Letterlijk kreeg ik te horen: ‘Een wetenschapper doet niet aan marketing’.”

In haar tijd gebeurde dat dan ook nauwelijks. “Als een rapport klaar was, volgde er een persconferentie”, herinnert Van Damme zich. “Vervolgens vielen de boeken in de bus en ontstond er een grote stilte. Ik had niet zo'n zicht op wat er verder in de Haagse wandelgangen plaats vond, maar kreeg niet de indruk dat dat zoveel was. Soms was er nog wel eens een grote conferentie, maar daar spraken dan weer veel te veel mensen zodat niemand echt iets kon zeggen. Op die manier breng je dus niet de emoties achter een advies bij de ontvanger. Je moet veel meer naar buiten treden. Ga maar praten met die ministers, Kamerleden en al die commissies.”





Toen Marina van Damme in 1988 in de WRR kwam, had ze al een flinke carrière in het bedrijfsleven achter de rug. In 1953 was ze afgestudeerd in Delft als chemisch technoloog. Dik tien jaar later was ze de eerste vrouw die in Twente promoveerde in de technische wetenschappen en in 1965 kreeg ze de leiding over de onderzoeksafdeling van Akzo. Meer dan honderd man had ze onder zich, waarvan zo'n dertig academici. "Die deden eigenlijk precies hetzelfde als wat ze in die tijd op een universiteit ook deden. Dat was vrijheid blijheid, er waren geen plannen of zo. Ik heb geprobeerd om daar wat meer lijn in aan te brengen."

Via een aantal andere functies werd ze directeur chemische strategie van het concern. Ze adviseerde de raad van bestuur over de strategische en operationele plannen van de drie (later twee) chemische divisies. Grote investeringsprojecten, acquisities en *divestments* liepen via haar.

Van Damme's activiteiten voor Akzo waren niet beperkt tot de grenzen van het bedrijf. Ze zat in de raden van toezicht van TNO en ABN Amro, was actief binnen ondernemersorganisatie VNO en lid van studiegroepen die zich in Brussel en op het ministerie van Economische Zaken bogen over het technologiebeleid. Die activiteiten pasten naadloos in het bedrijfsbeleid dat zich sinds de jaren zeventig steeds meer op de samenleving was gaan richten.

"Het besef dat je als industrie onderdeel hoort te zijn van je omgeving kwam toen een beetje opzetten", zegt Van Damme. "Deels kwam dat voort uit defensieve motieven. Het waren jaren waarin heel wat weerstand tegen het bedrijfsleven bestond. Maar binnen bedrijven groeide ook het besef dat je naast en met elkaar moest leven. Akzo zat op roerige locaties als Delfzijl en de Botlek waar natuurlijk wel het een en ander gebeurde. Voor werknemers was het dan natuurlijk

niet leuk als ze op verjaardagen werden aangesproken op allerlei zogenaamde schanddaaden van hun onderneming. Dat soort zaken is nu normaal onderdeel van de business, maar dat was toen nog nieuw."

Toen Albeda haar benaderde, zat Van Damme al weer dik tien jaar op haar directeurspost en was ze toe aan wat nieuws. Drie dagen in de week bleef ze bij Akzo werken en voor twee dagen trad ze in dienst bij de WRR. Omdat haar man in die tijd ernstig ziek was – hij overleed in de periode toen zij in de WRR zat – waren het tropenjaren. Op zaterdagochtend kwamen de eerste stukken binnen voor de raadsvergadering van de dinsdag erop. Op zondagmiddag en -avond zat ze die dan te lezen. Maandag was haar vaste Akzo-dag, maar aan het einde daarvan reed ze niet naar haar huis in oostelijk Nederland, maar naar Den Haag waar ze zich op de tweede zending WRR-stukken voor de volgende ochtend stortte. "Ik heb er altijd aantekeningen op gemaakt en die dan doorgegeven aan de secretarissen. Wat die er vervolgens mee deden, was me niet altijd duidelijk."

Natuurlijk werden de stukken ook in de raad besproken, maar dat vond Van Damme vaak weinig efficiënt. "Eens in de veertien dagen zat je daar met zo'n tien man om de tafel om in een kleine drie uur tijd twee à drie rapporten te bespreken. Iedereen wilde zijn zegje kunnen doen. Dat werkt dus niet. Dan kun je geen echte discussies hebben en verval je in mantra's. In de werkgroepen werd vaak veel inhoudelijker gediscussieerd."

De bijeenkomsten van die werkgroepen waren dan ook veel bevredigender. In drie ervan draaide ze mee: over landbouwbeleid (*Grond voor keuzen*), milieubeleid en een nooit uitgekomen rapport over de Europese Gemeenschap. "Dat was voor het begin van de Europese Monetaire Unie. Het kabinet wilde van ons weten hoe het nu verder

moest met het monetaire en fiscale beleid. De externe monetaristen en fiscalisten die we voorstudies hadden laten maken, waren het niet met elkaar eens. Voor ons was het erg lastig om daarvan een synthese te maken. Dat rapport is eindeloos herschreven. Steeds kwam er weer een nieuwe versie. Het heeft wel twee jaar geduurd voordat we er een punt achter hebben gezet. Daar zijn we echt in gestikt en voor die projectgroep was dat natuurlijk enorm frustrerend.”

De beide andere projecten waren weliswaar erg interessant maar gingen volgens Van Damme weer veel te diep. “*Grond voor keuzen* was een geweldige studie. De constatering dat er in Europa meer dan voldoende grond is voor landbouw is een eye-opener geweest in Nederland en Europa, maar voor de WRR schoot het zijn doel bijna voorbij. Ik denk dat het project te ambitieus van opzet was. Ook bij andere projecten had ik soms het idee dat het zelf ontwikkelen, of laten ontwikkelen van nieuwe methodieken zoveel tijd kostte dat de eigenlijke taak van de WRR – het op een efficiënte en politiek bruikbare manier adviseren van de regering – erdoor in tijdnood kwam.

Van Damme benadrukt dat ze enorm veel geleerd heeft bij de WRR en ze had de ervaring zeker niet willen missen. Maar afgezien daarvan was de raad niet echt een leuke werkplek eind jaren tachtig, begin jaren negentig. Sociale activiteiten waren er nauwelijks, afgezien van de jaarlijkse bijeenkomst in de tuin. “Het was er kil en eenzaam. Je zag bijna nooit iemand behalve in de projectgroepen. Ik ging nog wel eens buurten, maar niemand kwam ooit bij mij. De warmste plek in huis was de keuken van mevrouw Den Dulk waar ik graag een babbeltje kwam maken”

Het onderlinge contact werd ook sterk belemmerd doordat staf en medewerkers over twee panden verdeeld zaten (num-

mer 2 en 4 van Plein 1813). “Dat waren echt twee groepen die elkaar alleen zagen als ze meededen in projecten. Verder zag je elkaar nooit, behalve dan in de raad en bij de veertiendaagse raads lunch.”

De sfeer werd er ook bepaald niet beter op toen eind jaren tachtig een nieuwe voorzitter zijn opwachting maakte. Het voorzitterschap van Wil Albeda liep af en premier Lubbers had besloten dat de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken Frans Rutten hem op zou volgen. Raadslid Ad Geelhoed zou dan diens plaats innemen op EZ.

Een flink deel van de raad zag dat niet zitten. De reden daarvoor kan Van Damme zich niet meer precies herinneren. “Ik geloof dat het de reputatie van Rutten was. Op het ministerie stond hij bekend als een man van een-tweetjes. We hebben veel moeite gedaan bij Lubbers om die ruil te voorkomen, maar dat lukte niet.”

Wat veel raadsleden verwacht hadden, bleek te gebeuren. De nieuwe voorzitter was geen man van de collegiale aanpak. Hij was de hiërarchie van het ministerie gewend, had andere ideeën over hoe de raad moest functioneren en was niet goed in communiceren. Het duurde niet lang of de situatie werd onhoudbaar. Buiten hun voorzitter om belegden de overige raadsleden een bijeenkomst in Wassenaar voor crisisberaad. “Daar hebben we toen vastgesteld dat we zo niet meer konden werken. De sfeer was weg.”

Om een oplossing te vinden, toog een delegatie van de raad naar het kabinet. Lubbers, vice-premier Kok en onderwijsminister Ritzen waren aanwezig bij de bijeenkomst in het torentje waar de ontevreden raadsleden hun klachten naar voren brachten. Voorzitter Rutten was er ook. “Het was het merkwaardigste gesprek waar ik ooit bij aanwezig ben geweest”, zegt Van Damme. “Rutten had totaal geen verdediging. Er

kwam geen enkele reactie. Alsof hij van Teflon was, gleed alles van hem af. Ik denk dat de aanwezige ministers daar ook gezien zullen hebben dat met praten niks meer kon worden opgelost. Rutten heeft daarna de raad ook niet meer voorgezeten. Donner zou de vergaderingen gaan leiden tot het aantreden van de nieuwe raad. Niet lang daarna is Rutten ziek geworden. Dat maakte het allemaal nog vervelender. Hij is nog wel naar mijn afscheid bij Akzo gekomen. Dat heb ik erg in hem gewaardeerd.”

Toen Van Damme onlangs het officiële verslag van haar periode in de raad nog eens las, viel ze bijna van haar stoel van verbazing. Daarin stond dat veel adviezen positief door het kabinet waren ontvangen. “Ik had de indruk dat het nogal gepimpt was.”

Voor haar gevoel deed het kabinet namelijk weinig met de WRR-rapporten. “In het

bracht de raad al in 1992 uit, maar het onderwerp werd politiek pas door de kabinetten van Balkenende opgepakt.

Dat laatste thema was indertijd zelfs voor veel raadsleden nog te nieuw, zegt Van Damme. “Er werd vaak nogal denigrerend over gesproken, wat erg vervelend was voor Herman van Gunsteren die dit project leidde. Sommige raadsleden wilden dit onderwerp wegduwen naar een achtergrondstudie. In een vergadering die ik een keer moest voorzitten, heb ik het voor elkaar gekregen dat dit rapport toch door de raad geaccepteerd werd. Ik heb begrepen dat er later veel belangstelling voor is gekomen.”

Ook over andere onderwerpen werd soms fel gediscussieerd. “Bij de voorbereiding van het advies *Ouderen voor ouderen* (1992) merkte iemand op dat de AOW niet meer houdbaar zou zijn. Nou, dat was vloeken in de kerk. Er ontstond een merk-

## *Ik heb medelijden met de arme Kamerleden die ze moeten lezen.*

algemeen was ik daar altijd vrij onaangenaam door getroffen. De reactie was meestal nogal lauw. Als dat eens een keer niet zo was, zei het kabinet dat er een commissie zou komen of dat het beleid al uitgevoerd werd zoals wij voorstelden. Dan dacht ik: ‘Dat is niet waar’. Ik kende dat gedrag wel een beetje vanuit Akzo. Tussen *corporate* en de divisies ging het vaak net zo.”

Terugkijkend denkt ze dat de raad bezig was met thema’s waarvoor politiek en maatschappij nog niet rijp waren. De emissierechten voor CO<sub>2</sub> waar sinds 2005 in gehandeld kan worden om het broeikas effect te verminderen, stelde de WRR al begin jaren negentig voor. Het rapport over burgerschap

waardige splitsing in de raad. Dat rapport is uiteindelijk wel geaccepteerd, maar de conclusies zijn volgens mij flink afgezwakt. Dat is natuurlijk altijd het gevaar van het streven naar consensus.”

Bij die discussies speelden ook de politieke voorkeuren van de verschillende raadsleden regelmatig een rol, zegt Van Damme, die zelf liberaal is. “De wetenschappelijke onderbouwing van WRR-rapporten is niet altijd politiek neutraal. Het is bijna onmogelijk dat de innerlijke politieke overtuiging van de leden geen rol speelt bij de afwegingen die gemaakt moeten worden. Daarom is een brede samenstelling van de raad ook zo van belang.”







## “Een echte techneut heeft bij de WRR niks te zoeken”

*Rudy Rabbinge was raadslid van 1988 tot 1998*

# Rudy Rabbinge

Wie Rudy Rabbinge zegt, zegt *Grond voor keuzen*. Veel mensen associëren de Wageningse hoogleraar nog steeds met het baanbrekende WRR-rapport van begin jaren negentig over het Europese landbouwbeleid. Toch was dat niet het rapport waarop Rabbinge zelf met de grootste tevredenheid terugkijkt. “Conceptueel gezien was het niet vernieuwend. De benaderingen die we toepasten, kenden we binnen de wetenschap al wel.”

Milieubeleid, ouderenbeleid, hoger onderwijs, besluitvorming over grote projecten, ruimtelijke ontwikkelingsproblematiek. Het zijn maar een aantal van de onderwerpen waarmee Rudy Rabbinge zich tijdens zijn raadsperiode bezig hield. Tussen 1988 en 1998 werkte hij mee aan een hele serie rapporten. “Ach hoe gaat dat? Als er besloten wordt om aan een bepaald onderwerp aandacht te besteden, steek je je vinger op en dan heb je het.” En dan maakte het aantal leden dat op dat moment in de raad zat niet eens zo heel veel uit. In 1991 en 1992 zat Rabbinge met tien collega’s aan tafel, in 1993 waren dat er nog maar vier. Rabbinge trekt zijn schouders op: “Ach, in zo’n raad van elf weet je ook dat maar de helft echt werkt.”

Lang niet al zijn rapporten lagen in het verlengde van zijn opleiding of zijn onderzoek. Rabbinge (61) studeerde biologie in Wageningen, promoveerde er en werkte er als hoogleraar gewasecologie en theoretische productie-ecologie. “Als je een technicus bent zoals ik, heb je bij de WRR in feite niets te zoeken. Je echte expertise wordt niet of nauwelijks benut. Het gaat om de vraag hoe je inzichten vanuit verschillende disciplines bij elkaar kunt brengen en benutten. Als je daarin geschoold bent, is dat een enorm voordeel.”

Wetenschap moet nut hebben voor de samenleving. Dat zal vrijwel iedereen zeggen die aan de Wageningse universiteit is

zich daarvoor het best leenden, zou Europa met aanmerkelijk minder landbouwgrond toe kunnen. Van de 140 miljoen hectare die op dat moment in gebruik was, kon de helft weg; 50 tot 70 miljoen was meer dan voldoende. De landbouw zou ook veel milieuvriendelijker kunnen. De ongeveer 400 miljoen kilo aan pesticide die op dat moment over de Europese akkers werd uitgereden, kon met 80 tot 90 procent omlaag.

Het rapport was voor veel mensen een eye-opener. Het werd niet alleen in het Nederlands uitgebracht, maar ook in het Engels, Frans en Spaans. Rabbinge heeft er honderden inleidingen over gehouden. Toch is het Europees beleid niet die kant opgegaan.

## *De WRR moet zich bij het begin van elke nieuwe raadsperiode van vijf jaar weer opnieuw bewijzen.*

opgeleid, zegt Rabbinge. “Mijn belangrijkste missie is voedselzekerheid voor de hele wereld, met zo weinig mogelijk milieuvervuiling en een zo goed mogelijk gebruik van ecologische kennis en inzichten. Daaraan wil ik bijdragen. Ik kan het niet zien dat mensen honger hebben.”

Toch past het rapport waar Rabbinge nog steeds het meeste mee geassocieerd wordt, wel degelijk bij zijn achtergrond. In 1992 publiceerde de raad *Grond voor keuzen*, over het Europese landbouwbeleid. “Daarin hebben we aangetoond dat het Europese beleid voor de landelijke gebieden, dat ingezet was in de jaren vijftig en aanvankelijk ook goed werkte, feitelijk contraproductief was geworden als je keek naar de veranderde doelstellingen.”

Door betere productietechnieken en concentratie van de productie op plekken die

De productiesteun voor de boeren mag dan inmiddels vervangen zijn door inkomenssteun, het cultuurareaal wordt nog steeds in stand gehouden.

“En die inkomenssteun betekent echt niet dat boeren een andere baan gaan zoeken”, zegt Rabbinge. Volgens hem moet het wel die kant op. “Er moeten weer grote bossen komen in Europa, grote natuurgebieden. Je kunt niet tegelijkertijd propageren dat het tropisch regenwoud in stand wordt gehouden en alle grond in Europa opofferen aan onnodig cultuurareaal.”

“Conceptueel gezien was het niet vernieuwend”, zegt Rabbinge over *Grond voor keuzen*. “De benaderingen die we daarin toepasten, kenden we binnen de wetenschap wel.” Vernieuwender in zijn ogen was het rapport dat de raad twee jaar later uitbracht: *Duurzame risico's*.

Duurzame ontwikkeling was een thema dat de WRR zelf geagendeerd had. Het was een begrip waarover veel onduidelijkheid bestond. Van alles en nog wat werd op een hoop geveegd, maar wat het precies betekende, bleef onduidelijk. Dat gold ook voor de consequenties.

“Mensen dachten dat voor duurzame ontwikkeling een grondhouding nodig was”, zegt Rabbinge. “Iedereen zei: het is twee voor twaalf, maar als we nu de broekriem flink aantrekken, komt het goed. Op zo’n manier ben je verkeerd bezig. In verschillende domeinen zul je andere keuzen moeten maken ten einde in zijn totaliteit goed te kunnen functioneren.”

Wie er bijvoorbeeld op uit is om een zo groot mogelijke soortenrijkdom in stand te houden, moet kiezen voor een intensivering van de landbouw, verduidelijkt Rabbinge. Door de voedselproductie te laten plaatsvinden op een zo klein mogelijk terrein blijft er des te meer grond over voor de natuur. “Maar zo’n boodschap is volstrekt tegenintuïtief. De gemiddelde Nederlander denkt dat als je

de politieke keuzen die nodig waren om het tot een succes te maken. De raad wilde dan ook dat de regering duidelijker zou aangeven wat precies duurzame ontwikkeling was en welke consequenties het had voor het handelen van overheid, burgers en bedrijven.

Het rapport kwam politiek gezien erg ongelegen. “Toen het verscheen, had de regering net na veel vijven en zessen vastgesteld hoe zij duurzame ontwikkeling wilde realiseren”, vertelt Rabbinge. “Nederland zou binnen vijftien jaar duurzaam zijn, had Lubbers geclaimd. Wij zeiden: ‘Dat is volstrekt onmogelijk, je moet eerst keuzen maken’. Daarmee trokken wij de zaak weer open en beleidsmatig was dat natuurlijk heel vervelend.”

Het ministerie van VROM probeerde aanvankelijk het rapport zelfs tegen te houden. Een directeur-generaal die een conceptversie onder ogen had gekregen, schreef de WRR doodleuk dat het niet mocht verschijnen. Rabbinge: “Toen zijn we naar de minister gestapt, die niet eens op de hoogte bleek van die brief. We hebben gezegd: ‘Zo werken we

*Wat je vooral moet doen, is zo goed mogelijk tegenspraak organiseren. Je moet hier op basis van argumenten tot opinies komen. Als WRR-lid moet je daarvoor ook openstaan. Anders ben je eigenlijk niet geschikt.*

hoogproductief bent, je ook slecht bent voor het milieu. Je ziet dan ook dat mensen daar heel veel moeite mee hebben.”

Politici deden volgens de WRR te veel alsof duurzame ontwikkeling een zaak van de wetenschap was. Daarmee ontliepen ze

‘dus niet’. Het rapport is toen gewoon verschenen, de ambtenaar kreeg een disciplinaire straf en is een jaar later overgeplaatst.”

Het kabinet deed weinig met dit rapport, zegt Rabbinge, maar het gedachtegoed werd in de samenleving wel opgepakt. “Nu zijn



er veel meer aarzelingen als het gaat om een standaarddefinitie van duurzame ontwikkeling. Men heeft zich gerealiseerd dat het wel wat anders is dan alleen maar zeggen: dit en dat verstaan we eronder.”

Alles wat de WRR aflevert, moet van goede kwaliteit zijn, zegt Rabbinge. “Het bestaansrecht van de raad wordt steeds weer ontleend

aan de kwaliteit van de laatste rapporten. Dat betekent niet dat ze dienend moeten zijn ten opzichte van de overheid, wel dat ze vernieuwend moeten zijn als het gaat om concepten, methodieken en benaderingen. Als WRR krijg je invloed via rapporten met gezaghebbende analyses en argumenten. Je krijgt het niet qualitate qua zoals bijvoorbeeld het Centraal Planbureau. Wat het CPB aflevert, kan kwalitatief gezien nog zo beroerd zijn, het heeft altijd wel invloed.”

Dat laatste komt volgens Rabbinge niet alleen omdat Nederlanders te veel ontzag hebben voor de in zijn ogen nogal simpele modellen van het planbureau, maar ook omdat het CPB een meer gevestigde positie heeft. De WRR moet zich bij het begin van elke nieuwe raadsperiode van vijf jaar weer opnieuw bewijzen. Op zich vindt hij dat wel een mooi systeem omdat elke raad zo gedwongen wordt er wat van te maken en niet te teren op het werk van voorgangers.

Toch leverde de WRR ook wel mindere adviezen af, erkent Rabbinge. *Van de stad en de rand* (1990) noemt hij zelfs een slecht rapport. “Het focuste eigenlijk maar op één ding: als we in de grote kernen weer meer gaan bouwen voor de hogere inkomens komt het allemaal wel goed. Dat was te beperkt. Het rapport had een grotere rol kunnen spelen als onderkend was dat het ruimtelijk beleid een heel ander beleid was geworden dan een aantal jaren eerder. We hadden beter kunnen zeggen: hoe zit het nu eigenlijk met die enclaves om die grote steden? Moeten we daar niet bestuurlijk heel anders mee omgaan?”

Dat het rapport onder de maat was, kwam volgens Rabbinge ook doordat het gemaakt werd op het breukvlak van twee raadsperiodes. “De vorige raad was er al mee begonnen en daardoor was het erg lastig om het nog bij te stellen.” Toch kan het ook goed uitpakken wanneer een rapport wordt doorgescho-



ven van de ene raad naar de andere. De eerste projectgroep waarin Rabbinge meedraaide, werkte aan het rapport *Rechtshandhaving*. “Dat was al een tijdje blijven liggen omdat de voorzitter iedere keer opnieuw begon. Steeds als de projectgroep dacht dat het ongeveer klaar was, kwam hij weer met nieuwe inzichten. Toen hij een paar weken ziek was, heb ik die projectgroep voorgezeten en hebben we besloten hoe het eruit moest zien. Toen hij terugkwam, hoefde hij het alleen nog maar af te ronden. Op een goed moment moet je gewoon zeggen: ‘En nu is het klaar’, ook al weet je dat het niet perfect is.”

In veel gevallen was Rabbinge zelf de trekker van een rapport. Maar altijd wilde hij wel minstens een van de andere raadsleden in zijn projectgroep hebben. “Wat je

hem belangrijker dan de kwaliteit van dat argument. Bij de WRR moet juist dat laatste tellen. Dan kan het niet schelen of de jongste bediende iets zegt of het oudste raadslid. Dat is natuurlijk volstrekt in strijd met het hiërarchisch denken op een ministerie. Daar is het heel wat anders of een SG iets zegt of een junior beleidsmedewerker.”

Zelf combineerde Rabbinge zijn raadslidmaatschap wel een tijdlang met een hoge functie op een ministerie. Kort voordat Jozias van Aartsen in 1994 minister van Landbouw werd, was Rabbinge aangesteld als raadadviseur op dat departement. Voor LNV was dat een nieuwe functie. Aanvankelijk probeerde de top van het ministerie hem te strikken voor een al bestaande hoge,

*Mensen dachten dat voor duurzame ontwikkeling één grondhouding nodig was. Iedereen zei: het is twee voor twaalf, maar als we nu de broekriem flink aantrekken komt het goed. Op zo'n manier ben je verkeerd bezig.*

vooral moet doen, is zo goed mogelijk tegenspraak organiseren. Je moet hier op basis van argumenten tot opinies komen. Als WRR-lid moet je daarvoor ook openstaan. Anders ben je eigenlijk niet geschikt.”

Het korte voorzitterschap van Frans Rutten begin jaren negentig noemt hij dan ook een ramp. De voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken die door Lubbers was benoemd tot opvolger van Wil Albeda, had een instelling die volgens Rabbinge niet bij de WRR paste. “Uit welke mond een argument kwam, was voor

ambtelijke post, maar daarin had hij geen trek. “Dan kwam ik in de lijn en zou ik mijn onafhankelijkheid verliezen. Ik wilde hoogleraar blijven en mijn internationale oriëntatie behouden.”

Van Aartsen was aanvankelijk volstrekt onbekend met het beleidsterrein van zijn nieuwe ministerie. Jarenlang was hij secretaris-generaal geweest van Binnenlandse Zaken. “Hij realiseerde zich dat hij zijn positie zou verzwakken als hij zich te afhankelijk maakte van zijn ambtenaren”, zegt Rabbinge. “Toen belde hij mij met het verzoek

om te komen praten. Dat hebben we toen in het begin van zijn periode om de paar weken een uurtje gedaan. Dat was voor hem een soort scholing.”

Maar Rabbinge deed meer als raadgever. Hij schreef mee aan de nota *Dynamiek en Vernieuwing* die Van Aartsen een half jaar na zijn aantreden naar buiten bracht. Mest, gewasbescherming en dierziekten waren de heikele problemen waar de minister een oplossing voor moest vinden. Rabbinge realiseerde zich dat het niet bepaald onderwerpen waren waar de bewindsman mee kon scoren. Vandaar dat er daarnaast ook drie terreinen werden opgenomen waarop Van Aartsen zelf iets neer kon zetten. De ombouw van landbouwbeleid naar plattelandsbeleid was al in het regeerakkoord opgenomen, maar kon volgens Rabbinge wel wat steviger. Het Europees landbouwbeleid zou beïnvloed kunnen worden in de richting van *Grond voor keuzen*, en het landbouwonderwijs en -onderzoek kon veel beter op elkaar worden afgestemd.

Voor de uitwerking van dat laatste schakelde Van Aartsen Bram Peper in. “Dat waren vriendjes”, zegt Rabbinge. “Maar Peper had daar ook geen verstand van. Toen heb ik niet alleen die nota-Peper geschreven maar ook nog eens de reactie daarop vanuit het departement. Vervolgens hebben we Wageningen Universiteit en Researchcentrum in de steigers gezet. Dat is de enige instelling ter wereld waar universiteit, onderzoeksinstituten en hbo-onderwijs geïntegreerd zijn en elkaar de bal toespelen. Dat was nieuw en een voorbeeld voor de hele wereld.”

In zijn beginperiode bij de WRR deelde Rabbinge zijn kamer met socioloog Hans Adriaansens. Met Adriaansens zat hij later ook in de projectgroep die tekende voor het rapport *Hoger onderwijs in fasen* (1995). Kennisinstellingen moesten van de WRR veel beter definiëren wat ze eigenlijk wilden en zich daar vervolgens ook op richten.

Adriaansens ging hier vervolgens zelf mee aan de slag toen hij in Utrecht het University College van de grond hielp. Rabbinge deed iets soortgelijks in Wageningen. Maar waar Adriaansens zich richtte op een kwalitatief hoogstaande bacheloropleiding, zag Rabbinge meer heil in het opleiden van studenten die het eerste deel van hun opleiding al achter de rug hadden.

“Toen ik terugkwam van de WRR ben ik in Wageningen decaan geworden voor het graduate onderwijs. Daar wilde de universiteit zich mee profileren, in ieder geval ook internationaal. We hebben gekeken naar de domeinen waarin we goed waren. Daarom hebben we onderzoeksscholen opgezet die we lieten groeien in omvang en kwaliteit. Wageningen is nu de derde universiteit van het land als het gaat om promovendi. We zijn gegroeid van 300 naar 1200, waarvan de helft uit het buitenland.”

Het handen en voeten geven aan het denkwerk dat hij zelf binnen de WRR had helpen ontwikkelen, ging niet vanzelf. “Ik zal niet verhullen dat het binnen de universiteit nog een enorme strijd was om dit tot stand te brengen. Je moet zo’n rector en zo’n raad van bestuur constant overtuigen. Maar in de WRR leer je natuurlijk wel hoe je gezaghebbend moet argumenteren.”









## “Niet te veel aantrekken van de gevoeligheden van het kabinet”

*Gerrit Zalm was adviserend lid van de raad van 1989 tot 1994 en kent de WRR beroepshalve al vanaf 1975*

## Gerrit Zalm

Het meeste van wat de WRR in de afgelopen 35 jaar produceerde, is Gerrit Zalm al lang vergeten, maar een handvol rapporten is hem wel degelijk bijgebleven. Sommige omdat ze hem ergerden, andere omdat ze de aandacht vestigden op problemen waar hij ook wat aan probeerde te doen. Een enkel rapport was een echte eye-opener. In 1994 slaagde de raad er met het rapport *Belang en beleid* volgens Zalm in om het marktmechanisme een plek te geven in de publieke sector. “Dat rapport was voor mij een inspiratiebron. Ik had het idee: ‘Dit kun je op heel veel terreinen toepassen’.”

Het is misschien niet de leukste manier om een gesprek voor een jubileumboek te beginnen, geeft Gerrit Zalm zelf toe. Maar hij wil eerst kwijt dat er een paar WRR-rapporten zijn geweest waaraan hij zich gruwelijk gestoord heeft.

Voornaamste bron van ergernis waren de toekomstverkenningen van begin jaren tachtig. Methodologisch gezien rammelden ze volgens Zalm omdat ze op geen enkele manier rekening hielden met de werking van het prijsmechanisme. “Als ik het me goed herinner, was het een heel simpel input- output-

model; een typisch ingenieursmodel dat ook gebruikt was door de Club van Rome om aan te tonen dat we in 2000 geen energie meer zouden hebben of alle grondstoffen op zouden zijn.”

Daarnaast legden de verkenningen in zijn ogen een veel te groot beslag op de capaciteit van de WRR, terwijl het Centraal Planbureau voor dergelijk werk in feite veel beter geëquipeerd was. De voormalig minister van Financiën is dan ook blij dat de raad deze aanpak al weer een tijd geleden achter zich gelaten heeft. Alhoewel: “Jaren later heeft ook Rabbinge geloof ik ooit nog eens zo’n rapport gemaakt. *Grond voor keuzen* heette dat en het ging over de landbouw in Europa. Daar was ik het ook weer zo grondig mee oneens.”

Voor alle duidelijkheid voegt Zalm er meteen aan toe dat hij niks tegen Rabbinge zelf heeft. “Het is een briljante, eigenwijze geleerde. Ik mag het wel dat hij tegen alle heersende politieke modes in strijd voert tegen biobrandstof. Soms zijn die ingenieurs ook wel degelijk interessant, maar op de een of andere manier begrijpen ze het marktmechanisme niet. Hoe kun je nou het schaars-teprobleem bespreken zonder aandacht te

de werkgelegenheid op peil te houden. Zalm trekt er nog steeds een vies gezicht bij: “Banen creëren bij de overheid is natuurlijk het makkelijkste dat er is. Alsof dat de oplossing was voor de Nederlandse economische problemen op dat moment. In plaats van dat je de marktsector laat groeien en bloeien, tap je die juist af. Dat riep toen bij mij intellectuele emoties op en grote ergernis.”

Als hij dat gezegd heeft, buigt hij voorover voor een knik en een knipoog. “Zo, nu ben ik mijn frustraties kwijt en kunnen we verder.”

De geschiedenis van Zalm met de WRR gaat al een heel eind terug. Van 1975 tot 1983 werkte hij als ambtenaar op het ministerie van Financiën, waar hij opklom tot plaatsvervangend directeur begrotingszaken. Vervolgens maakte hij de overstap naar Economische Zaken waar hij vier jaar lang de directie Algemene Economische Politiek leidde. Van 1989 tot aan zijn ministerschap in 1994 was hij directeur van het Centraal Planbureau.

Tijdens zijn CPB-directeurschap begaf het planbureau zich op een pad dat nu juist door de WRR was verlaten. Zalm mocht dan kri-

## *Zelfs als atheïst kon je wat met dit rapport.*

besteden aan economische wetmatigheden? De uitkomsten van dit soort verkenningen zeiden meer over de WRR dan over de werkelijkheid. Dat was echt voluntarisme.”

Het in Zalms ogen gebrekkig economisch inzicht van raadsleden leverde wel vaker ergernis op. Eind jaren zeventig bracht de WRR een rapport uit over marktwerking in de quartaire sector. Daar zouden 50.000 extra banen gecreëerd moeten worden om

te hebben op de toekomstverkenningen, in 1992 kwam zijn eigen CPB dan toch ook met zijn eerste scenariostudie uit. *Scanning the future* heette het rapport waarin via vier scenario’s de mogelijke ontwikkeling van de wereldeconomie tot 2015 in kaart werd gebracht. Kort daarna verscheen *Nederland in Drievoud* waarin hetzelfde nog eens werd gedaan maar dan op nationaal niveau. “Dat hebben we ook gemaakt zonder groot model.



We hebben gekeken naar wat volgens verschillende theorieën de kracht van de economie bepaalt. Dat was een stuk nuttiger dan wat de WRR indertijd deed. Dat was toch een beetje draaien aan de koffiemolen.”

Als CPB-directeur was Zalm ook Buitengewoon (adviserend) lid van de WRR. Eens per kwartaal kwam hij samen met zijn collega's van het SCP en het CBS, en de directeur-

voldoende draagvlak blijven bestaan voor oudedagsvoorzieningen, zorg en onderwijs. Concreet zou dat moeten door mensen aan het werk te krijgen, de uitgavenstijging in de gezondheidszorg te beperken en de staats-schuld terug te dringen. “Eindelijk kwam er vanuit de WRR aandacht voor een problematiek die wij op Financiën al veel langer een warm hart toedroegen”, zegt Zalm. “Het

## *Ik denk dat je je als WRR niet te veel met politieke timing moet bezighouden. De actualiteit verloopt toch altijd weer anders dan je plant.*

generaal Ruimtelijke Ordening bij de raad op bezoek om over het werkprogramma te praten. Veel kan hij zich er niet meer van herinneren. “Ik geloof dat ik er altijd wel met plezier naar toe ging. Je hoorde er nog wel eens wat. In mijn nadagen werd toen het overleg opgericht van de directeurs van de planbureaus. Daar zat toen ook de RIVM bij en dat verving de bijeenkomsten bij de WRR een beetje.”

Tijdens zijn ministerschap duurde het een tijdje voordat het contact met de raad weer wat frequenter werd. Toen in 1999 het rapport *Generatiebewust beleid* verscheen, was dat voor Zalm reden om de banden weer wat aan te halen. Hij was er erg enthousiast over. “Ik geloof niet dat ooit eerder de problematiek van de overheidsfinanciën bij de WRR aan de orde was geweest.”

In het rapport stelde de raad dat verdelvingsvraagstukken niet alleen bekeken moesten worden in het heden, maar ook door de tijd heen. Alleen door rekening te houden met toekomstige generaties zou

kon geen kwaad dat dit ook eens vanuit de WRR werd geagendeerd. Voor ons betekende het een ondersteuning voor een gedachte die we toch al hadden, voor anderen was het een eyeopener.”

Voor Zalm was het rapport aanleiding om bij de WRR langs te gaan en voorzitter Michiel Scheltema te stimuleren ermee de boer op te gaan. Uit ervaring wist hij dat die aanpak vooral bij bewindslieden goed zou kunnen werken. “Dan heb je vrijdags ministerraad en dan ligt er zo'n dik rapport van de WRR waar een ambtenaar bij heeft geschreven: ‘Je hoeft er geen opmerkingen over te maken’. Dan ga je dus gewoon weer verder met je volgende stukken. Als je als WRR je gedachtegoed wilt overbrengen, is een presentatie een veel betere methode. Een minister krijgt dan van tevoren een samenvatting met wat ambtelijk commentaar erbij. Vervolgens heb je dan nog de presentatie zelf en wat discussie.”

“Ik geloof dat Scheltema daarna zo'n beetje met elk rapport hier langs is geweest”, zegt Zalm. “Dat is misschien mijn vinger-

afdruk geweest op het functioneren van de WRR.” Het betekende volgens hem een duidelijke stijlbreuk in het functioneren van de raad, zeker in vergelijking met de eerste vier jaar van zijn ministerschap toen Piet Hein Donner nog WRR-voorzitter was.

eyeopener. Voor mij was dit echt een doorbraakrapport.”

“Het was in zekere zin het introduceren van het marktmechanisme in de publieke sector”, legt Zalm uit. De taakstelling bleef een zaak van publieke belangenafweging,

*Ja, hoe gaan die dingen in de praktijk?  
Dan heb je vrijdags ministerraad en dan ligt er zo'n  
dik rapport van de WRR waar een ambtenaar  
bij heeft geschreven: 'Je hoeft er geen opmerkingen  
over te maken'. Dan ga je dus gewoon weer  
verder met je volgende stukken.*

“In die functie heb ik hem nooit ontmoet, maar dat is misschien typisch iets voor juristen. Die denken: ‘Als ik iets opschrijf, is het goed’. Maar het idee dat er vanzelf iets gebeurt bij het uitbrengen van zo'n boek, klopt natuurlijk niet. Je moet ermee de boer op. Toen we bij het CPB met *Scanning the future* kwamen, heb ik dat ook gedaan. Ik heb daar geloof ik wel 200 lezingen over gehouden. Dat ging van vakbonden tot politieke partijen.”

Ronduit fantastisch vond Zalm *Belang en beleid* uit 1994. Centraal in dat rapport over de uitvoering van de sociale zekerheid was het idee dat je instituties zo moet inrichten dat ze een existentieel belang hebben bij een goede uitvoering. “Dat heeft mij zeer geïnspireerd. Dat was iets waarmee ik ook sinds eind jaren tachtig bezig ben geweest op het CPB. Die redenering had ik dan ook al langer, maar ik had die nog nooit ergens zo als concept verwoord gezien. Ik vond het een

maar de uitvoering werd in handen gelegd van een instelling die er een enorm belang bij had om dat ook goed te doen. “Ik had het idee: dit kun je op heel veel terreinen toepassen. Het was voor mij een inspiratiebron om dit type hervormingen zoveel mogelijk door te voeren.”

Dat laatste is dan ook inderdaad gebeurd. Het gedachtegoed zit sterk in de wet Werk en bijstand (2005), zegt Zalm. “Vroeger zeiden we tegen de gemeenten: ‘Voeren jullie de bijstand maar uit en stuur de rekening maar naar ons. Dan laten we wel een inspecteur kijken of jullie dat goed doen’. Dat zit in zekere zin nog in de oude Weberiaanse instructiesfeer. Nu hebben gemeenten een duidelijk eigen financieel belang gekregen bij een goede uitvoering. En nu hun eigen existentie op het spel staat, zie je ook dat ze zich heel aardig gedragen. Hetzelfde idee zat natuurlijk ook achter de loondoorbetaling bij ziekte en de premiedifferentiatie in de WAO, al is dat laatste voorlopig weer van tafel.”

In zijn korte loopbaan als fractievoorzitter van de VVD, tijdens het eerste kabinet-Balkenende had Zalm veel aan het rapport *Waarden en normen en de last van het gedrag*. Tijdens de algemene beschouwingen van 2002 kon hij het goed gebruiken. “Het heeft enorm sanerend gewerkt in die discussie van toen. In plaats van al dat vage en weeïge waarden en normengedoe, gaf het een praktisch handvat van hoe je met dit vraagstuk om zou moeten gaan. Het zorgde voor een verzakelijking. Uiteindelijk gaat het toch om de gedragsnormen, ongeacht of daar nu christelijke, joodse of humanistische waarden achter zitten. Ook trok het de discussie weg van het idee dat waarden en normen iets typisch christelijks zijn. Dat vond ik goed. Zelfs als atheïst kon je wat met dit rapport.”

Het waarden en normenrapport verscheen midden in de politieke discussie die over dat onderwerp gevoerd werd. Niet lang daarvoor was het thema geagendeerd door de grootste regeringspartij, die na acht jaar oppositie weer aan de macht was gekomen. Elders in dit boek zegt oud-premier Lubbers dat de WRR zich niet moet richten op het beleid van het zittende kabinet. Het terrein van de raad is de middellange en lange termijn. Zalm is het daar niet mee eens. “Ik denk dat je je als WRR niet te veel met politieke timing moet bezighouden. De actualiteit verloopt toch altijd weer anders dan je plant. Dus als je een leuk rapport hebt, moet je dat gewoon publiceren. Als het niet aanslaat en het is goed, dan heeft het over een paar jaar toch wel zijn impact.”

Zalm wijst erop dat de WRR de wetenschappelijke raad voor de regering is en niet voor het kabinet. Het onderscheid lijkt futiel, maar is volgens hem wezenlijk. De regering is een continuïteit, kabinetten zijn gebonden aan een bepaalde periode. “Daarom ook

moet de WRR zich niet al te veel aantrekken van de politieke gevoeligheden van het zittende kabinet.”

Plek voor de WRR zal er toch wel blijven, denkt Zalm. “Het is een betrekkelijk goedkoop instituut en biedt een goede mogelijkheid om de knappe koppen van Nederland eens een keer wat met elkaar te laten doen. Dat ze dat ook parttime kunnen, is wel een mooie formule. En als dan eens in de zoveel tijd een rapport uitkomt als dat over het existentieel belang, denk ik: ‘Nu heeft de raad wel weer voor een aantal jaren zijn brood verdiend’.”









## “Te vaak worden adviezen gebruikt om te bevestigen wat je al weet”

*Piet Hein Donner was van 1990 tot 1997 lid van de WRR, vanaf 1993 als voorzitter*

## Piet Hein Donner

Een minister komt er niet aan toe om zelf WRR-rapporten te lezen. Dat ontdekte voormalig voorzitter Piet Hein Donner tussen 2002 en 2006 toen hij zelf het departement van Justitie leidde. In zijn WRR-jaren had hij zich dat eigenlijk niet zo gerealiseerd, al voegt hij daar meteen aan toe dat de werkdruk voor bewindspersonen flink groter is geworden. “Uit mijn tijd als ambtenaar weet ik nog dat minister Korthals Altes alle wetsvoorstellen zelf las. Nu heb je daar echt geen tijd meer voor.”

“Als je zo’n boek krijgt, zou je er eigenlijk een paar avonden goed voor moeten gaan zitten om het te lezen”, zegt Piet Hein Donner. “Vervolgens moet je de tijd nemen om er over na te denken.”

Omdat ministers die tijd gewoon niet hebben, gaan ze volgens Donner af op wat ze in kranten over de WRR-rapporten lezen en op verslagen van ambtenaren. “Dat zijn reacties in de trant van: ‘Dit doen we al en dat komt niet uit.’” Dat ambtenaren zo naar rapporten kijken, kan de voormalig WRR-voorzitter zich wel voorstellen. “Een ambtenaar zit er niet primair om ieder moment alles ter discussie te stellen. Die denkt gewoon: ‘Wat



kunnen we gebruiken en wat niet?’.”

Maar datgene wat nu juist de meerwaarde van die rapporten is, komt zo niet over, vreest Donner. “Die komen zelden met concrete beleidsmaatregelen. Daar moeten ze ook niet voor geschreven zijn. Het gaat veel meer om de vraag: ‘Hoe zie je een bepaald probleem en hoe kun je dat hanteerbaar maken om concreet beleid op toe te passen?’.”

Volgens Donner zou het veel beter werken als de WRR naar afzonderlijke ministers

steunde begin jaren tachtig de parlementaire enquête naar de ondergang van scheepswerf Rijn-Schelde-Verolme. Dat hij geen hoogleeraar was, en zelfs niet gepromoveerd, speelde volgens Donner geen rol bij zijn benoeming. “Dat was mijn voorganger Ad Geelhoed ook niet. Dat laat ook zien dat dit werk niet vastzit op uiterlijkheden als titels.”

Als raadslid kwam er niet bijster veel uit zijn handen, geeft Donner toe. Dat kwam ook omdat hij in zijn eerste jaar veel tijd

*De raad heeft het recht om zichzelf uit te nodigen in de ministerraad. Dat moet je niet systematisch doen, maar op de momenten dat je denkt dat je echt iets hebt, moet je zeker zeggen: ‘Nu moeten jullie even naar ons luisteren’.*

of het hele kabinet toekomt. “De raad heeft het recht om zichzelf uit te nodigen in de ministerraad. Dat moet je niet systematisch doen, maar op de momenten dat je denkt dat je echt iets hebt, moet je zeker zeggen: ‘Nu moeten jullie even naar ons luisteren’.”

Het rapport over islamitisch activisme, dat begin vorig jaar voor flink wat tumult zorgde in politiek en media, had zich daar volgens Donner prima voor geleend. “Dat was een mooie aanleiding geweest om naar het kabinet te komen om uit te leggen wat er wel en niet de bedoeling van was.” Helemaal nieuw zou dat niet zijn. Ook in zijn tijd schoof Donner wel eens aan bij een kabinetsvergadering, net als zijn voorgangers.

Donner had niet veel wetenschappelijke ervaring toen hij in 1990 in de raad kwam. Hij was ambtenaar geweest op de ministeries van Economische Zaken en Justitie en onder-

kwijt was aan de commissie die het functioneren van het Openbaar Ministerie onderzocht. In de loop van het tweede jaar kreeg hij de taken op zijn bord van voorzitter Rutten, die eerst lange tijd ziek thuis zat en later voortijdig zijn functie neerlegde. Begin 1993 werd hij ook officieel Rutten opvolger.

Als voorzitter was het vooral zijn taak om ervoor te zorgen dat andere raadsleden goed tot hun recht kwamen, zegt Donner. Vooraf had hij erg tegen de functie opgezien, in werkelijkheid bleek de zwaarte mee te vallen. “Je moet niet de illusie hebben dat je alle onderwerpen die ter sprake komen kunt beheersen. Je moet er wel op een bepaalde manier over mee kunnen denken.”

Maar het belangrijkste voor een WRR-voorzitter is dat hij zicht heeft op de problemen van de overheid, zegt Donner. Door zijn eigen ambtelijke ervaring had hij dat in ruime mate. “Je moet voorkomen dat je bezig bent

met problemen die alleen wetenschappelijk interessant zijn. Ik heb altijd benadrukt: ‘Ze moeten er wel wat mee kunnen’.”

Nu was de noodzaak voor dergelijke bruikbare adviezen in zijn tijd misschien ook wel groter dan op andere momenten. Tweemaal maakte Donner mee dat de WRR in zijn voortbestaan werd bedreigd. Zo had zijn voorganger buiten de rest van de raad om met de ambtelijke top van het ministerie van Algemene Zaken gesproken over een flinke inkrimping van de raad. Toen Donner waarnemend voorzitter werd, mocht hij proberen te redden wat er te redden viel. Dat resulteerde in een forse beperking van het aantal raadsleden en de staf, maar de halvering waarvan aanvankelijk sprake was, bleef uit. De gevolgen bleven ook beperkt, zegt Donner. “Ondanks die efficiëncyoperatie brachten wij meer rapporten uit dan ooit tevoren.”

Toch kwam niet lang daarna het voortbestaan van de WRR opnieuw ter discussie. Het eerste kabinet-Kok wilde het primaat van de politiek herstellen en besloot tot een drastische reductie van het aantal adviesraden. In de zogenoemde Woestijnwet (1996)

en VVD zich konden vinden.

Een van de punten daarin was de introductie van een nieuw stelsel van ziektekostenverzekeringen. Jarenlang was dat een uiterst gevoelig onderwerp in de Nederlandse politiek. Dat was de WRR tijdens Donners voorzitterschap ook pijnlijk duidelijk geworden. Het rapport uit 1997, waarin de raad pleitte voor invoering van een volksverzekering, ging zozeer in tegen het kabinetsbeleid dat minister Borst van VWS het al van tafel veegde voordat het officieel uitkwam.

Dat die volksverzekering in het regeerakkoord van het eerste kabinet-Balkenende weer opdook, was geen toeval, zegt voormalig raadslid Louise Gunning elders in deze bundel. Gunning, die indertijd de projectgroep leidde die het rapport voorbereidde, herkende daar de hand van haar oud-voorzitter in. “Toen ik dat akkoord las, dacht ik: ‘Daar staan precies de juiste bewoordingen in precies de juiste zinnen. Dat komt niet zomaar uit de lucht vallen.’”

Als Donner dat hoort, schudt hij zijn hoofd. Hij vermoedt dat dit onderdeel er ook wel zonder zijn inbreng in was gekomen.

## *Het is de kunst om met een onderwerp te beginnen als nog niemand doorheeft dat iets een probleem is.*

bleven uiteindelijk alleen de SER en de WRR buiten schot. “Maar dat kostte toen wel een flink deel van mijn tijd.”

Vijf jaar na zijn afscheid als WRR-voorzitter stond Donner aan de wieg van het eerste kabinet-Balkenende. Na de tumultueuze verkiezingen van 2002 had hij als informateur anderhalve maand nodig om een regeerakkoord tot stand te brengen waarin CDA, LPF

“Dat advies had al doorgewerkt in de tweede periode van mevrouw Borst. Daar was het denken al veel verder gekomen en in de formatie ging het eigenlijk alleen nog om het doorhakken van een paar knopen.”

Als informateur had Donner meer aan een ander rapport dat in zijn tijd tot stand was gekomen. Net na zijn vertrek als voorzitter verscheen *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (1998) waarin de beginselen wer-



den uitgewerkt voor een meer dynamische ruimtelijke planning.

“In de formatie hadden we een discussie over de vraag of er gekozen moest worden voor economische groei of voor het milieu. Daar zat tussen de partijen nog een duidelijke tegenstelling”, zegt Donner. “Dat rapport stelde dat die groei nou juist nodig was om op milieugebied wat bij te kunnen sturen.”

Ook toen Donner vervolgens zelf minister werd in het nieuwe kabinet, kwam zijn WRR-ervaring hem goed van pas. “Ik had wat meer tijd gehad om na te denken over problemen op allerlei beleidsterreinen. Daardoor kon ik er in de ministerraad makkelijker over meepraten.” Maar hij voegt daar meteen aan toe dat hij wat dat betreft ook veel te danken had aan het lidmaatschap van de Raad van State dat hij na zijn WRR-

waarop we meteen al wat konden doen, maar daarnaast konden we ook de vraag stellen: ‘Hoe zit dit vraagstuk meer in het algemeen in elkaar en hoe zal zich dit verder ontwikkelen?’. Dat is waar je een advies voor nodig hebt, om nieuwe ideeën op te doen. Veel te vaak worden adviezen alleen maar gebruikt om te bevestigen wat je al weet.”

In het rapport *Normen en waarden en de last van het gedrag* (2003) concludeerde de raad vervolgens dat er niet zo veel mis was met het normbesef van de Nederlanders. Waar het soms wel aan schortte, was het gedrag. Overheidsingrijpen was volgens de WRR pas nodig als dat gedrag inging tegen de rechtsregels. De raad moest niets hebben van van bovenaf opgelegde normen. Hetzelfde gold voor de introductie van een schoolvak rond dit onderwerp.

*Je moet voorkomen dat je bezig bent met problemen die alleen wetenschappelijk interessant zijn. Ik heb altijd benadrukt: ‘Ze moeten er wel wat mee kunnen’.*

periode vervulde. Hetzelfde gold voor het voorzitterschap van de commissie die begin 2002 adviseerde over de WAO.

Aan het begin van een regeerperiode staan kabinetten meer open voor WRR-adviezen dan aan het eind, is Donners ervaring. Het regeerakkoord kan aanknopingspunten bieden voor adviezen, maar de WRR kan zich ook richten op belangrijke zaken die daarin juist geen aandacht krijgen.

Het onderwerp waarden en normen, waarmee de kabinetten-Balkenende zich vanaf het begin profileerden, leende zich volgens Donner bij uitstek voor advies. Het was in zijn ogen goed dat de WRR daar in 2002 mee aan de slag ging. “Er was een aantal punten

“Waarden en normen zijn bij uitstek geen zaak van overheidsbeleid maar moeten door de samenleving zelf ontwikkeld worden”, zegt Donner, die wel gelukkig was met dit rapport. “Het heeft er toe bijgedragen dat het onderwerp prominenter op de maatschappelijke agenda is komen te staan. Vier jaar geleden zeiden we nog: ‘Wat moeten we eigenlijk met dit onderwerp?’ Bij de laatste verkiezingen had iedere partij het in zijn programma staan.”

Als bewindsman heeft Donner zelf geen adviesaanvragen richting WRR gestuurd. “Voor mij als minister van Justitie zaten er geen abstracte problemen aan te komen. De problemen op mijn terrein waren juist erg concreet. De vraag was: ‘Hoe pak ik die op?’

Daarvoor had ik geen WRR-advies nodig.”

Afgezien daarvan vindt hij het ook niet op de weg van ministers liggen om bij de WRR aan te kloppen. “Zoiets moet eigenlijk van de minister-president komen of van de raad zelf.” Adviesaanvragen van individuele kabinetsleden kunnen in Donners ogen eigenlijk alleen maar ellende opleveren. “Dan vragen ze altijd dingen die op dat moment urgent zijn, maar waarvan ze ook kunnen weten dat ze niet meer urgent zijn wanneer dat rapport verschijnt. Dat is al gauw anderhalf jaar later. Het is de kunst om met een onderwerp te beginnen als nog niemand doorheeft dat iets een probleem is.”

Advies vragen aan de WRR brengt voor een bewindsman ook weer risico's met zich mee, benadrukt Donner. Het maakt het lastiger om problemen voortvarend aan te pakken. “Zodra je een advies hebt aangevraagd en je gaat handelen, zal meteen de reactie zijn: ‘Hoe kunt u dat nou doen voordat u het advies ontvangen heeft?’”

In het begin van zijn ministerschap had Donner veel aan het rapport *De toekomst van de nationale rechtstaat*, dat eind 2002 uitkwam en dat de raad een paar jaar eerder zelf op de agenda had gezet. “Het bevatte een oproep tot vertrouwen in de rechtsstaat” zegt Donner. “Het was een soort herwaardering en kwam net uit na de periode met Fortuyn. Er werd veel naar verwezen, ook in de Tweede Kamer. In dat opzicht had het wel zijn waarde.”

Onder zijn collega's in het kabinet merkte Donner ook wel eens irritatie over WRR-rapporten. “Bij politici zie je al snel de reflex van: ‘Wij bepalen de adviesagenda en zijn niet gediend van adviezen eigener beweging’. Zeker als zo'n advies weer eens leidde tot commotie in de pers kwam al snel de reactie: ‘Hoe komen ze erbij om dit zo te doen?’ Dan kon ik zeggen: ‘Dat is hun goede recht, daarvoor zijn ze nou juist ingesteld.’”









**“De WRR moet boven alles respect voor de empirie hebben”**

*Dik Wolfson was raadslid van 1990 tot 1998*

## **Dik Wolfson**

Wetenschappelijke inzichten overbrengen naar bestuurders, dat is de taak van de WRR, zegt econoom Dik Wolfson. Met het maken van politieke keuzes moet de raad zich niet bezighouden. “Mijn persoonlijke mening is meer waard dan die van mijn kat, maar daarmee houdt het zo’n beetje op.”

De mooiste schelmenroman die ooit in Nederland is geschreven. Dat is het oordeel van Dik Wolfson over het rapport van de parlementaire enquêtecommissie onder leiding van Flip Buurmeijer, die begin jaren negentig de uitvoering van de sociale zekerheid onderzocht. Veel Nederlanders waren in de WAO beland terwijl ze daar helemaal niet thuishoorden. Vakbonden en werkgeversorganisaties waren op de hoogte van het oneigenlijke gebruik van de regeling, maar deden er weinig aan. Wolfson vertelt het met een grijns die – inmiddels vijftien jaar na dato – nog steeds verontwaardiging en ongeloof uitstraalt. “Er was zóó ontzettend gesoedemieterd met die sociale zekerheid.”

Voor Wolfson, op dat moment twee jaar lid van de WRR, was dit geen onbekend terrein. De voormalig hoogleraar openbare

financiën zat al vanaf 1982 als kroonlid in de Sociaal-Economische Raad. Daar trapte hij met enige regelmaat de sociale partners op de tenen door ze te beschuldigen van corporatisme.

Buurmeijer's onderzoek moest tot werkelijke veranderingen leiden, vond Wolfson. Daarom probeerde hij zijn partijgenoot in de Tweede Kamer ertoe over te halen om zijn eindrapport tot een analyse te beperken. Het formuleren van aanbevelingen zou de WRR

*Belang en beleid* verscheen op exact het juiste moment. Voor een deel was dat het gevolg van planning, zegt Wolfson. "We hadden ervoor gezorgd dat het kort na de verkiezingen uitkwam zodat het niet gepolitiseerd zou worden in de campagne, en de informateur er meteen mee aan de slag kon." Voor een ander deel was het stom geluk. De eerste poging van Wim Kok om een paars kabinet in elkaar te zetten, was net mislukt. De betrokken partijen, die eigenlijk wel met elkaar verder wil-

## *Wat ik in de raad geleerd heb, is dat interdisciplinair werken eigenlijk vooral een kwestie van taal is.*

dan kunnen doen. "Als je dat als Kamercommissie probeert, ga je toch weer compromissen sluiten. Of je loopt het risico dat je er hopeloos verdeeld uitkomt. Buurmeijer zag dat wel, maar de druk was te groot. Zijn aanbevelingen hebben toen nog wel geleid tot de motie van Thijs Wöltgens, waarin een grote Kamermeerderheid vroeg om uitvoering en toezicht uit elkaar te halen, maar verder is er niet zo veel mee gedaan."

De WRR besloot het onderwerp toch op te pakken met als resultaat het rapport *Belang en beleid* (1994). De uitvoering van de werknemersverzekeringen moest zo worden vormgegeven dat geen enkele partij nog de mogelijkheid had om de kosten af te wentelen op anderen, vond de WRR. De raad presenteerde drie varianten waarbij de sturende rol in handen lag van sociale partners, overheid of individuele burgers. De WRR maakte zelf geen keuze, maar benadrukte wel het belang van duidelijke verantwoordelijkheden. Alle betrokkenen zouden een existentieel belang moeten hebben bij een goede vervulling van hun taken.

den, hadden een nieuwe aanleiding nodig om weer bij elkaar te kunnen gaan zitten.

"Ik herinner me dat informateur Kok toen de WRR over dit rapport wilde spreken", zegt Wolfson. "Inhoudelijk hoefde dat niet, want hij wist dondersgoed wat er in stond, maar politiek gezien had hij die ontmoeting nodig. Dus werd ik gebeld door Algemene Zaken met de vraag of voorzitter Donner en ik konden komen. Ik zei: 'Donner heeft vakantie, maar er is wel een ander raadslid dat eraan mee heeft gewerkt: de heer Derksen.' Toen vroeg de stem aan de andere kant of Derksen niet, net als ik, ook PvdA-lid was. Of ik geen liberalen in de aanbieding had? Ik heb toen een collega meegevraagd waarvan ik dacht dat hij liberaal was, maar die niet aan het rapport had mee geschreven. Ik zei: 'Dat geeft niet, laat de techniek maar aan mij over. Ze moeten er gewoon een fatsoenlijk gezicht bij hebben'. Toen hebben we daar gezellig zitten praten met een informateur die al lang op de hoogte was. Na afloop werd er een plaatje geschoten voor de krant en het jour-



naal van acht uur. Het ging allemaal om de beeldvorming.”

De mogelijkheid om de uitvoering van de sociale zekerheid te privatiseren, zoals de WRR als optie had voorgesteld, belandde in het regeerakkoord waardoor de formatie weer werd vlot getrokken. Later werd het plan als nog afgeschoten in de SER. Wolfson zat daarbij in de vreemde positie dat hij als kroonlid moest adviseren over een voorstel dat hij in de WRR mede had uitgedroefd. Het lukte hem niet om het door de SER te slepen. Niet alleen de werkgevers en werknemers, maar ook de meeste kroonleden waren tegen. “Dat is nog steeds een graat in mijn keel.”

Toen de WRR bezig was met *Belang en beleid* zetelde Gerrit Zalm nog als directeur op het Centraal Planbureau. Wolfson herinnert zich dat de latere minister van Financiën toen al erg geïnteresseerd was in het gedachtegoed achter het rapport. Het zou hem blijven intrigeren. “Op mijn laatste dag als lid van de Eerste Kamer was hij als VVD-fractievoorzitter druk bezig met de formatie van het tweede kabinet-Balkenende”, herinnert Wolfson zich. “Toen ik hem tegenkwam, zei hij: ‘Ik ga weer Financiën doen en dat kan ik al, dus daar

Kort daarna stelde Zalm voor dat Wolfson een commissie hierover zou gaan leiden. “Ik zei: ‘O hemel nee. Als het een staatscommissie wordt, krijg ik allemaal bobo’s die niet weten waarover het gaat. Wordt het een ambtelijke commissie, dan moeten de leden bij alles eerst vragen of hun minister het wel goed vindt’.” De heren spraken af dat Wolfson dan maar zelf een stuk zou schrijven. Het eindresultaat was het boek *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*, dat in 2005 uitkwam.

Wolfsons *Transactiestaat* moet een oplossing bieden voor het probleem dat de maatschappij veel te ingewikkeld is geworden voor de overheid. “In een pluriforme, multiculturele samenleving kun je mensen niet meer categoriseren. Ze hebben zoveel vertakkingen dat ze eigenlijk nergens meer bijhoren. De overheid probeert dat nog wel en dat is volgens mij een van de hoofdredenen van de crisis in het openbaar bestuur.”

Dit probleem was hem begin jaren negentig al duidelijk geworden na een gesprek met de directeur van de Sociale Dienst in Den Haag. “Staatssecretaris Elske ter Veld was toen met 23 categorieën van

*Ik heb ze wel over de verbazing heen moeten helpen dat er toch ook een theoretische mogelijkheid is dat economen niet altijd denken in termen van rationaliteit en eigen belang.*

hoef ik ook niet al te veel tijd aan te besteden. Dan wil ik als vice-premier wat nuttigs doen en nagaan in hoeverre dat uitvoeringsmodel van jou ook in andere sectoren toepasbaar is. Wil je daar eens over nadenken?”

jeugdige schoolverlaters voor de bijstand gekomen.” Wolfson vloekt hartgrondig als hij het vertelt: “23! Met een elektronenmicroscop zag je het onderscheid nog niet. Dat was niet uit te voeren.”

“De grondgedachte achter de transactiestaat is zo simpel dat iedereen hem over het hoofd ziet”, legt Wolfson uit. “Als we problemen met de overheid hebben, willen we de markt en als we problemen hebben met de markt, willen we de overheid. Maar beide hebben hun bijwerkingen. Je moet een synthese bedenken, een combinatie van recht en ruil.”

Het waardevolle van de markt is volgens Wolfson dat die duidelijk maakt wat mensen werkelijk willen. Wie iets gratis kan krijgen, wil dat altijd wel. Wie ergens voor moet betalen, maakt een afweging. “De essentie van de markt is dat je het achterste van je tong moet laten zien. Dat deden we als burgers niet meer. We waren uitvreter geworden.”

Het nadeel van de markt is de inkomensongelijkheid. Sommigen kunnen meer betalen dan anderen. Daarom wil Wolfson de aanspraken van mensen blijven regelen via het recht. Via ruil – het leveren van een pas-

er een andere manier komen om burgers te beschermen. “Je moet tegenmacht creëren”, zegt Wolfson. “Als iemand zich onheus bejegend voelt, moet hij een uitweg hebben. Die is er als hij kan zeggen: ‘geef mij maar een persoonsgebonden budget’.”

Toen *Transactiestaat* klaar was, bood WRR-directeur Anton Hemerijck aan om het uit te brengen als een WRR-verkenning. Verkenningen zijn geen verantwoordelijkheid van de raad, maar persoonlijke stukken. Wolfson wilde dat wel. Inhoudelijk sloot het goed aan bij eerder WRR-werk. “Het was een poging tot synthese. Ik geloof dat ik wel negen rapporten geciteerd heb, waaronder maar een van mezelf.”

Intellectueel gezien was *Transactiestaat* ook schatplichtig aan het denkwerk van een van Wolfsons collega-raadsleden uit begin jaren negentig. Filosoof Herman van Gunsteren, die toen bezig was met het project

## *Die commissies zijn er alleen maar omdat politici te laf zijn om zelf het voortouw te nemen bij beslissingen.*

sende tegenprestatie – moeten die vervolgens op de juiste plaats terecht komen. Dat vereist maatwerk. “Je moet niet domweg allerlei regels maken, maar ambtenaren uitleggen wat zo ongeveer de bedoeling is. Hoe die dat dan aanpakken, kun je vastleggen in protocollen volgens het beginsel ‘pas toe of leg uit’.”

Lange tijd was maatwerk taboe omdat het zou kunnen leiden tot willekeur. Regels moesten ervoor zorgen dat gelijke gevallen ook gelijk behandeld zouden worden. Als die regels aan de kant worden geschoven omdat ze niet langer hanteerbaar zijn, moet

burgerschap, benadrukte dat ook burgers een bepaalde rol in de samenleving moeten waarmaken. Een deel van de raadsleden, waaronder Wolfson, kon daar toen niet goed mee uit de voeten. “Zijn hele visie op burgerschap heb ik me pas langzaam eigen kunnen maken. Toen zag ik niet hoe je zijn gedachtengoed operationeel kon krijgen, het was te moeilijk. Hij was een filosoof en zat voor mij in een andere wereld.”

“Wat ik in de raad geleerd heb, is dat interdisciplinair werken eigenlijk vooral een kwestie van taal is”, zegt Wolfson. “Je kunt elkaar vreselijk bestrijden en dan na een



tijdje ontdekken dat je het over dezelfde dingen hebt. Je hebt allemaal andere verbale tradities.”

Soms merkte hij ook wel vooroordelen tussen verschillende disciplines. Zijn collega's waren best redelijk op de hoogte van zijn vakgebied, al liepen ze natuurlijk soms achter als het ging om de laatste inzichten. “Ik heb ze wel over de verbazing heen moeten helpen dat er toch ook een theoretische mogelijkheid is dat economen niet altijd denken in termen van rationaliteit en eigen belang.”

Zelf was hij ook niet geheel vooroordeelvrij en heeft hij veel moeten bijleren. “Jan Schoonenboom bijvoorbeeld heeft mij respect voor de sociologie bijgebracht. Dat had ik te weinig. Ik vond het veel geouwehoer en weinig empirie. Ik vind dat je voor alles respect voor de empirie moet hebben. Die benadering irriteert anderen soms mateloos. Dat heb ik ook in de raad wel gemerkt, maar zo ben ik nou eenmaal opgeleid. In andere sociale wetenschappen is dat Popperiaanse vaak minder ontwikkeld. Ik snap wel waarom: in de economie heb je tenminste nog een paar wetmatigheden. Sociologen hebben die niet en worden dan vaak narratief. De huidige raad is ook wat narratiever. Ik vind dat jammer.”

Toen Wolfson in 1990 raadslid werd, was hij meteen diep onder de indruk van de WRR. In die tijd verscheen *Een werkend perspectief*. “Dat was het juiste rapport op het juiste moment.” Voor hem behoort het nog steeds tot het beste van de raad uit zijn tijd (1990-1998). Het stuk over de arbeidsparticipatie in de jaren negentig betekende volgens Wolfson een breuk in het denken over de verzorgingsstaat. “Het beschermingsparadigma werd ingeruild voor aanvallend voetbal. Dat hing toen in de lucht, en anderen waren er ook wel mee bezig, maar in dat rapport werd dat heel

goed geverbaliseerd. Dat heeft een enorme invloed gehad.”

“Een goed rapport moet twee dingen doen”, zegt Wolfson. “Het moet geharnaste wetenschappelijke inzichten transfereren van wetenschap naar bestuur én het moet niet voor God willen spelen. De raad schrijft rapporten, geen adviezen.” Dat laatste betekent dat Wolfson, ondanks al zijn waardering voor *Een werkend perspectief*, er ook een belangrijke bedenking bij heeft. “Het geeft geen opties, maar pleit voor een bepaald paradigma. Ik heb dat nooit willen doen. Ik heb altijd meerdere paradigma's naast elkaar willen zetten om vervolgens tegen de politiek te zeggen: ‘Kiest u maar’.”

Die principiële opvatting werd niet door alle raadsleden gedeeld en zorgde regelmatig voor vinnige discussies. Die verdeeldheid was er de oorzaak van dat het project Kerntaken van de overheid, waar de raad halverwege de jaren negentig onder leiding van Piet Hein Donner aan werkte, nooit tot een rapport heeft geleid. De vraag welke dan die kerntaken zouden moeten zijn, was volgens Wolfson geen wetenschappelijke maar een politieke. “Donner was in de raad een buitengewoon bindende man, maar ook een heel standvastige. Het heeft ons ontzettend veel tijd gekost voordat we het eens waren dat we er niet uit konden komen.”

Om dezelfde reden verzette Wolfson zich ook tegen plannen om een rapport te maken over keuzes in de zorg. “Mijn persoonlijke mening is meer waard dan die van mijn kat, maar daar houdt het dan zo'n beetje mee op. Als je dit soort normatieve zaken per se wilt benaderen vanuit de wetenschap, vraag het dan aan ethici. Die hebben daar tenminste voor doorgeleerd.”

Toch hield hij zichzelf niet altijd aan zijn eigen norm dat WRR en politiek gescheiden werelden moeten zijn met eigen verantwoorde-



lijkheden. Eind 1991 werd hij voorzitter van een commissie van de Partij van de Arbeid die een nieuwe visie moest formuleren op de verzorgingsstaat. “Dat was inderdaad volstrekt strijdig met mijn WRR-werk”, zegt hij er zelf over. “Maar ik had het wel afgedekt en het was een noodsituatie.”

De partij van vice-premier Kok zat op dat

moment in een diep dal. Een groot deel van de achterban was in opstand gekomen tegen de kabinetsplannen om hoogte en duur van de WAO te beperken. De PvdA-afdeling Amsterdam vroeg hem op een ledenbijeenkomst in de Rode Hoed de kabinetsplannen uit te leggen. Het werd een avond om nooit te vergeten. “Die zaal stoomde eenvoudig van woede”, herinnert Wolfson zich. “Daar werden de vreselijkste dingen over de partijleiding gezegd. Het was weer typisch PvdA. Zo van: geef me een voet en ik schiet erin. Daar ben ik toen zo ontzettend boos over geworden dat ik voor de vuist weg een donderspeech heb gehouden; de enige van mijn leven.”

Twee dagen later belde een medewerker van Kok met de vraag of hij bij de vice-premier wilde komen. Kok wilde een commissie om een nieuwe PvdA-visie op de verzorgingsstaat te ontwikkelen. Een voorzitter had hij al in gedachten: Dik Wolfson. Die hield aanvankelijk de boot af omdat hij het onvereenigbaar vond met zijn WRR-lidmaatschap. “Maar Kok houdt niet van nee, dus die draaide de duimschroeven aan. Uiteindelijk heb ik gezegd: ‘De WRR valt onder Algemene Zaken, dus jij moet het via Lubbers aan mij vragen.’” Zo gebeurde het. “Lubbers belde en zei: ‘Mijn partner heeft het zwaar, doe het dus maar en gebruik de faciliteiten van de WRR’. Dat vond ik chique van hem.”

Het uiteindelijke stuk dat de commissie produceerde, vertoonde grote overeenkomsten met het rapport *Een werkend perspectief*, dat de WRR ruim een jaar eerder had uitgebracht. “Het lijkt als twee druppels water op elkaar”, zegt Wolfson zelf. “Dat was van tevoren ook mijn inzet. Ik dacht: ‘Als ik die optiek erin kan krijgen, geloof ik erin. Lukt me dat niet, dan kap ik ermee’. Niet zozeer omdat ik dan niet meer bij de WRR naar binnen kon, maar gewoon omdat het mijn opvatting was. Ik heb het vervolgens overal

verdedigd: bij het bewindslidenoverleg, bij het partijbestuur. De tijd bleek er rijp voor.”

Als SER-lid hield Wolfson het veertien jaar vol. Te lang, zo oordeelt hij zelf. Vooral de samenloop in de latere jaren met zijn WRR-lidmaatschap, vond hij erg ongelukkig. Maar de leiding van zijn partij wilde graag dat hij aanbleef. “Dat had ik misschien niet moeten doen.” Bij de WRR was hij na acht jaar niet meer herbenoembaar. Een redelijke doorstroom in de raad is volgens hem nodig voor het verversen van de wetenschappelijke ideeën. “Dat is wel jammer, want het is een hemelse baan. Je bent eigenlijk hoogleraar maar dan zonder het bestuursgedoe op een universiteit.”

Vandaar dat hij weinig voelt voor de plannen om het grootste deel van de Nederlandse adviesraden voor de overheid onder te brengen in vier clusters die worden aangestuurd door de WRR. “Dat is een volstrekt bureaucratisch model. De mensen die hier komen, zijn nu juist zo blij dat ze aan het universitaire bedrijf ontsnapt zijn. Die kunnen hier hun ding doen en willen niet weer moeten gaan vergaderen met allerlei mensen van departementen.”

Wolfson kan zich goed voorstellen dat de top van de adviesstructuur wordt teruggebracht tot drie planbureaus. Die zouden zich moeten richten op *people, planet and profit*. In de praktijk zou die taak goed vervuld kunnen worden door SCP, RIVM, en CPB. Die bureaus zouden op hun beurt een

register moeten aanleggen van deskundigen op allerlei terreinen her en der uit het land. “Dat zijn de echte deskundigen die het leuk vinden om zo af en toe eens geraadpleegd te worden. Die hoeven echt niet altijd dikke rapporten te schrijven. Een middagje langskomen is vaak al genoeg.”

Commerciële, externe consultants die nu in grote getale op de departementen rondlopen, mogen van Wolfson zo snel mogelijk weg. “Dat is veel te vaak doorgestoken kaart: ‘Hoe had u het gehad willen hebben?’ Honderden miljoenen worden besteed aan dergelijke ontucht, dat is echt schandalig.”

Ook moet de overheid ophouden met het instellen van speciale commissies. Die worden volgens Wolfson te vaak bevolkt met bobo’s die niet echt bekend zijn met de *ins and outs* van het onderwerp waarover ze adviseren. “Die commissies zijn er alleen maar omdat politici te laf zijn om zelf het voortouw te nemen bij beslissingen.” In tegenstelling tot de vaste adviesraden worden ad-hoccommissies nooit meer geconfronteerd met hun eigen adviezen, zegt Wolfson. Lang voordat een advies zijn waarde in de praktijk heeft laten zien, zijn ze al weer opgeheven. “Kijk maar naar de commissie-Wijffels die begin jaren negentig over de privatisering van de NS adviseerde. Daarin zaten mensen die nog nooit een trein van binnen hadden gezien. Nu heb je een totaal ontwricht bedrijf. Dit soort commissies is levensgevaarlijk.”







**“Uiteindelijk is er precies gekomen  
wat we toen wilden”**

*Louise Gunning was raadslid van begin 1995 tot eind 1997*

## **Louise Gunning**

Als er ooit een kabinet was waarvan verwacht mocht worden dat het een volksverzekering voor de gezondheidszorg zou invoeren, dan was het wel Paars-1. Dat dacht hoogleraar sociale geneeskunde Louise Gunning toen zij eind 1994 gevraagd werd om als WRR-lid een advies te geven over de zorgverzekering. Maar toen het advies tweeënhalf jaar later klaar was, wilde het kabinet er niks van weten. Nog voor de officiële presentatie was het al afgeserveerd.

Louise Gunning is hoofd van de afdeling sociale geneeskunde van het Amsterdams Medisch Centrum als WRR-voorzitter Piet Hein Donner haar eind 1994 vraagt of ze in de WRR wil. Hij vertelt haar dat de raad overweegt een advies te maken over het volksgezondheidsbeleid. Als hoogleraar op een vakgebied dat zich vooral met de sociale en bestuurlijke kant van de zorg bezighoudt, is zij de aangewezen persoon om dit onderwerp onder haar hoede te nemen. Later zullen eventueel andere adviezen op hetzelfde terrein volgen.

“Ik moet eerlijk toegeven dat ik niet wist wat de WRR precies

deed”, zegt Gunning. “Ik heb er ook erg lang over zitten dubben. Ik had een leuke baan, maar anderzijds vond ik het ook wel spannend om te kijken of de WRR nog iets toe kon voegen aan de onwaarschijnlijk grote hoeveelheid rapporten die al over dit onderwerp waren verschenen: Dunning, Dekker de plannen van Hans Simons.”

De financiering van de gezondheidszorg is op dat moment een politiek beladen onderwerp. In het kabinet Lubbers-Kok heeft PvdA-staatssecretaris Hans Simons tevergeefs geprobeerd om het onderscheid tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden op te heffen en een volksverzekering in te voeren. Met name de VVD verzette zich daar binnen en buiten de Tweede Kamer uiterst fel tegen. Gunning: “Als je in Nederland ooit een volksverzekering wilde invoeren, dan moest de VVD daar wel bij betrokken zijn.”

Niet lang daarna komt de VVD in het kabinet, samen met PvdA en D66. Gunning realiseert zich dat de partij die zich lange tijd zo

waarom de plannen van Simons mislukt zijn. Volgens Gunning kwam dat zeker niet alleen door de weerstand in de politiek.

“Kernprobleem was eigenlijk de hindermacht”, zegt Gunning. “Je had een systeem met veel *stake holders* die ieder weer hun eigen belang hadden. Wat er bij Simons gebeurde, was dat er op teveel schakborden tegelijk gespeeld werd. Veel individuele partners konden een veto uitspreken. Wij hebben gezegd: ‘Je moet niet zoveel nadenken over de kern van wat je wilt, want daarin is de variatie helemaal niet zo groot. Je moet wel tijdig je politieke draagvlak aftasten en het dan redelijk snel invoeren.’”

Ook probeert de projectgroep terug te gaan naar de kern van het probleem. Dat is niet de vraag hoe het beste een volksverzekering kan worden ingevoerd. Veel meer gaat het erom hoe je de gezondheidszorg betaalbaar houdt voor alle Nederlanders in een tijd met meer medische mogelijkheden en een toenemende zorgbehoefte als gevolg

## Voor de duurzaamheid van het systeem op de lange termijn was een inperking van de collectieve verantwoordelijkheid gewoon nodig.

tegen de volksverzekering verzette, in feite ook belang heeft bij de invoering ervan. Het is een voorwaarde voor meer marktwerking in de zorg. “Het ging er dus om dat wij die volksverzekering neer moesten zetten als een relatief neutraal idee”, zegt Gunning. “Niet als iets dat van links komt. Ook moest het beide partijen de mogelijkheid bieden om zaken in de zorg te vernieuwen.”

Aanvankelijk besteedt de projectgroep die het advies voorbereidt veel aandacht aan de vraag

van de vergrijzing. “Voor de duurzaamheid van het systeem op de lange termijn was een inperking van de collectieve verantwoordelijkheid gewoon nodig.”

In zekere zin betekende dat een ommekeer in het denken, zegt Gunning terugkijkend. Tot die tijd was de discussie voornamelijk gegaan over de vraag wie er in het ziekenfonds mocht en wie niet. Het kabinet-Kok had gekozen voor een langzame uitbreiding van de groep die werd toegelaten. Bij de introductie van marktwerking zou die vraag

volstrekt irrelevant worden. Gunning: “Het zou veel meer gaan om de vraag: hoe zorg je ervoor dat mensen niet uit het collectieve systeem stappen.”

Doelmatigheidsverbeteringen alleen zijn onvoldoende om de Nederlandse gezondheidszorg betaalbaar te houden. Dat is de belangrijkste boodschap van het rapport dat de raad in de eerste helft van 1997 afrondt. De WRR wil een basisverzekering voor alle Nederlanders met daarin het oude ziekenfondspakket en dat deel van de zorg dat bekostigd wordt via de AWBZ (ouderen, gehandicapten en thuiszorg). Voor het overige moeten mensen zich bijverzekeren. Ook wil de WRR dat nieuwe technieken niet automatisch een plek krijgen in de basisverzekering. Eerst moet gekeken worden of de te verwachten kosten opwegen tegen de gezondheidswinst.

Op 24 juni zou het rapport officieel gepresenteerd worden. Zoals gebruikelijk was het al eerder naar het kabinet gestuurd, maar tegen alle gewoontes in maakte minister Borst een van de hoofdpunten – de volksverzekering – zes dagen voor de presentatie al bekend in de Tweede Kamer.

“Dat was wel een beetje gemeen van haar”, zegt Gunning terugkijkend. “We hadden de afspraak dat we niet naar buiten zouden treden tot twee dagen na het kabinetsbeeraad, dat nog moest plaatsvinden. Daardoor voelden we ons monddood gemaakt.” De vraag of zij denkt dat Borst expres gelect heeft, wil ze wel beantwoorden, maar dat antwoord heeft ze liever niet in dit stuk. “Dat is een soort zwartepieten en dat heeft de WRR nooit gedaan.”

Ondertussen zorgt de openhartigheid van de minister wel voor het losbarsten van een enorme discussie. Zonder dat ze nog maar een pagina van het rapport gelezen hebben, schrijven de kranten erover. Politici en belanghebbenden reageren erop; meestal zijn

ze negatief. Directeur Kegel van verzekeraar Geové noemt het een typisch product van kamergeleerden, voorzitter Hans Wiegel van Zorgverzekeraars Nederland diskwalificeert het als ‘een achterhaald plan’. CNV-voorzitter Anton Westerlaken zegt boos: “Ik hoop niet dat politici iets met dit rapport doen.”





Dat laatste lijkt ook de lijn van gezondheidsminister Borst, die kort daarvoor partijleider van D66 is geworden. De beoogd lijsttrekker van de kleinste regeringspartij lijkt de aangevoerde persoon om na de verkiezingen van 1998 opnieuw eerstverantwoordelijke te zijn voor het gezondheidsbeleid.

“Ik ben er niet voor om dit in het nieuwe regeerakkoord te zetten”, zegt Borst in het radioprogramma *Kamerbreed* dat haar aan de tand voelt over het rapport dat dan nog steeds niet openbaar is. “We moeten oppassen dat we niet iedere kabinetsperiode weer van alles overhoop halen. Er ligt nu een prachtige analyse van hoe het zou kunnen met een ziektekostenverzekering voor alle Nederlanders,

bij de kabinetsreactie, die standaard op elk WRR-rapport volgt. Daarin wordt zuinigjes opgemerkt dat de inhoud wellicht een rol kan spelen bij het opstellen van de verkiezingsprogramma’s en later tijdens de formatie. Meer bemoedigend zijn de positieve reacties die Gunning krijgt van ambtenaren. “Die zeiden: ‘Goed advies, daar kunnen we wel wat mee en daar gaan we achter de schermen gewoon mee verder.’”

Dat lijkt inderdaad te gebeuren. Al binnen een jaar laat Els Borst – inmiddels geprolongerd als minister in het tweede paarse kabinet – weten dat een algemene basisverzekering voor de noodzakelijke zorg op termijn gewenst is. De resterende kabinetsperiode

## *Het ging er dus om dat wij die volksverzekering neer moesten zetten als een relatief neutraal idee.*

maar daarmee houdt het op. De WRR houdt op waar de politiek begint.”

“We hadden het advies zo willen presenteren dat het voor alle partijen acceptabel was”, zegt Gunning. “Dan hadden we het goed kunnen neerzetten, maar doordat een deel al was uitgelekt konden we die saus er niet meer overheen gieten.” Of dat uiteindelijk veel had uitgemaakt? Gunning schudt haar hoofd. “Dat is kortetermijndenken. Als een advies om wat voor reden dan ook het kabinet niet welgevaldig is, helpt zo’n saus ook niet.”

Ze vond het jammer, maar niet vreselijk. “Natuurlijk wil je graag positieve reacties, eer en glorie, maar uiteindelijk gaat het daar niet om. En daarbij heb je als WRR-lid natuurlijk het voordeel van een zekere wetenschappelijke afstand: je denkt bij jezelf: ‘Ik heb gelijk en dit komt echt wel weer een keer terug.’”

Dat blijkt nog niet drie maanden later

moet wat haar betreft gebruikt worden voor het doordenken van mogelijkheden en consequenties.

Als in 2002 de paarse kabinetten plaatsmaken voor die van Balkenende, belandt de PvdA in de oppositie, maar komt de altijd met de PvdA geassocieerde volksverzekering in het regeerakkoord.

Dat voormalig WRR-voorzitter Piet-Hein Donner nauw bij de formatie betrokken is, speelt daarbij volgens Gunning zeker een rol. “Toen ik dat regeerakkoord las, dacht ik: ‘Daar staan precies de juiste bewoordingen in precies de juiste zinnen. Dit komt niet zomaar uit de lucht vallen.’”

De veranderingen die Hans Hoogervorst als minister voor Volksgezondheid uiteindelijk weet te realiseren, volgen volgens Gunning in grote lijnen het WRR-advies. “Toen die nieuwe voorstellen kwamen, heb ik nog

wel eens mailtjes gekregen van ambtenaren die zeiden dat ze ons rapport weer uit de la gehaald hadden. Het was dus geland waar het moest landen. Toen dacht ik: ‘Zo hoort het ook’. Dat is misschien ook wel typisch voor de WRR: dat je in staat bent om een rapport te schrijven dat tien jaar na dato nog steeds actueel is.”

Helemaal tevreden is Gunning nog niet. Het WRR-rapport ging ervan uit dat het grootste deel van de premie afhankelijk van het inkomen zou zijn. Het vaste deel dat iedereen moest betalen, zou dan veel kleiner kunnen zijn. Het kabinet daarentegen koos voor een hoge nominale premie, onafhankelijk van het inkomen. “Die nominale premie is veel te hoog voor mensen met een laag inkomen”, zegt Gunning. “Dat is nu opgelost met de zorgtoeslag, maar dat is een wangedrocht. Je hebt zo’n 600 ambtenaren bij de Belastingdienst nodig om dat te verdelen.”

De nu gekozen oplossing was nodig om het stelsel voor de VVD acceptabel te maken, vermoedt ze. “Je zit ter wille van de ideologie een oplossing te zoeken in een geweldige bureaucratie. Maar goed: het is niet zo moeilijk om dat weer terug te draaien.”

Gunning maakt zich meer zorgen over het volledig private karakter van het stelsel, zeker in Europees perspectief. Een publiek stelsel zou vanuit Brussel gezien worden als een deel van de Nederlandse sociale zekerheid. Voor een privaat stelsel gelden richtlijnen die ook voor ondernemingen gelden. De Nederlandse gezondheidszorg wordt hiermee onderdeel van de Europese markt waardoor het risico ontstaat dat de noodzakelijke overheidsregels om de solidariteit in het systeem te garanderen, ter discussie wor-

den gesteld. “Daar hebben we toen heel veel aandacht aan besteed”, zegt Gunning. “Hoogervorst claimt dat hij het voldoende heeft afgedekt. Ik moet nog zien of het de tijd zal doorstaan.”

Een stap heeft de minister nog niet gezet: de afbakening van het basispakket. Dat moet nog wel gebeuren om de kosten daadwerkelijk in de hand te kunnen houden, meent Gunning. “De vraag is dan natuurlijk hoe je dat doet zonder elke keer weer een geweldige ruzie te krijgen als je er iets uitgooit. Dat is een heikel politiek onderwerp. Heel wat bewindslieden zijn daar in de loop van de tijd stoer mee begonnen, waarna ze het weer terug moesten draaien.”

Van de vervolgadvisen over de zorg, waar voorzitter Donner over sprak toen hij haar probeerde over te halen om toe te treden tot de WRR, is het nooit meer gekomen. Al voor de officiële presentatie van het zorgstelseladvies had Gunning besloten om haar WRR-werk alweer te beëindigen. Insiders wisten ervan, maar voor de buitenwereld hield ze die beslissing nog enige tijd geheim om de presentatie niet te doorkruisen. In september trad ze toe tot de raad van bestuur van het AMC, waar ze inmiddels is doorgeschoven naar de positie van voorzitter.

“Ik heb daar wel over zitten dubben. Ik was ook gevraagd voor de volgende raadsperiode. Het was een keus, ‘blijf ik breed in bestuurlijke zaken of ga ik zelf het bestuur in’. Ik vond het ook leuk om zelf aan het roer te gaan staan. Ik heb wel ontzettend veel bij de WRR geleerd. Ik had me geen betere nascholing kunnen wensen.”







## “Besprekingen met de WRR behoorden tot de afdeling corvee”

*Jozias van Aartsen was onder meer minister van Landbouw en minister van  
Buitenlandse Zaken*

## Jozias van Aartsen

Raadslid is hij nooit geweest, maar Jozias van Aartsen heeft het hele bestaan van de WRR vanuit verschillende posities van nabij meegemaakt. Eerst als directeur van het wetenschappelijke bureau van de VVD, vervolgens als topambtenaar, minister op twee verschillende departementen en ten slotte als fractievoorzitter van een grote partij in de Tweede Kamer. “Er zijn een paar rapporten die echt invloed hebben gehad.”

Dat Jozias van Aartsen in 1994 minister van Landbouw werd, betekende voor velen op zich al een kleine schok. Het ministerie was decennialang bestuurd door bewindslieden van CDA-huize die vaak ook nog eens hun wortels in de agrarische sector hadden. Van Aartsen, die tot dan de hoogste ambtenaar op het ministerie van Binnenlandse Zaken was, had geen enkele ervaring in de land- en tuinbouwwereld.

Ook zijn aanpak zorgde voor een verrassing. Als nieuwkomer nam hij aanvankelijk uitgebreid de tijd om na te denken. “Het wordt vaak bepleit maar niemand doet het. Iedereen vond het dan ook maar vreemd: het departement, het parlement en

de landbouworganisaties. ‘Maar wil deze minister dan niks?’, kreeg ik overal te horen. Dat is dus de val die voor je wordt opgezet als je als beginnend minister de zaken anders wilt aanpakken.”

Van Aartsen besloot om eerst met alle belanghebbenden rond het ministerie om tafel te gaan zitten. Hij sprak met deskundigen van binnen en buiten. Na een half jaar was hij eruit en verscheen zijn nota *Dynamiek en Vernieuwing*. “Dat stuk markeerde de omslag in het Nederlandse landbouwbeleid.”

Een van de deskundigen die hij raadpleegde, was Rudy Rabbinge, die hij in dienst nam als raadadviseur. Rabbinge was niet alleen hoogleraar in Wageningen, maar ook de grote man achter het WRR-rapport *Grond voor keuzen* dat twee jaar eerder was verschenen. Daarin schetste de raad hoe de Europese landbouw eruit zou gaan zien. Die zou veel efficiënter worden, met minder grond en minder boeren, ook in Nederland. De Nederlandse akkerbouw zou verdwijnen en ook de melkveehouderij liep gevaar.

Van Aartsen had *Grond voor keuzen* niet

*Dynamiek en Verandering* wel verder willen gaan dan hij uiteindelijk deed. “We zaten in die tijd ook enorm te piekeren over het mestbeleid. Dat werd gezien als een middenvraag. De vraag die daaraan vooraf ging, werd niet gesteld: ‘Waarom hebben we die intensieve veehouderij eigenlijk?’ Dat bleek nog een brug te ver. Rabbinge vond dat wel jammer, maar ik dacht: ‘Dat lukt me nu echt niet’. Ik heb steeds gezegd: ‘Laten we nog maar even wachten. Dat moment komt wel’. Toen in 1997 de varkenspest uitbrak, konden we echt beginnen met het hervormen van de sector. Toen begon ook de reconstructie van Brabant. Die Reconstructiewet is in mijn tijd ontworpen.”

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken, waar hij in 1998 aantrad, had Van Aartsen minder aan de WRR. De beide rapporten over internationaal beleid die tijdens zijn ministerschap uitkwamen, kan hij zich in eerste instantie niet eens meer herinneren. Als hij de samenvattingen nog eens heeft doorgelezen, snapt hij weer waarom. *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur* (2001) paste volgens

## Waar vind je nu nog inhoudelijke kennis op ministeries?

gelezen toen het uitkwam, maar bleek er later als minister wel zijn voordeel mee te kunnen doen. “Het rapport wees er ook op dat we meer moesten doen met de Nederlandse landbouw die niet onder de Europese marktordening viel. Dan kom je vooral uit bij de tuinbouw en alles daaromheen: toeleveranciers, veredeling, *agri-business* en het hele Wageningencomplex. Dat was voor mij als liberaal minister natuurlijk een interessante invalshoek.”

Eigenlijk had Van Aartsen in zijn nota

hem precies in het gevoerde beleid. Het pleidooi uit *Naar een Europabrede unie* (2001) om nieuwe EU-lidstaten al toe te laten op het moment dat ze aan een deel van de Europese regelgeving voldeden (kernacquis), had hij zelf ook al bedacht. “Daarvoor hadden we de WRR niet nodig. Van beide rapporten kun je je afvragen of de raad ze wel had moeten maken. Ik denk van niet. Ze voegden weinig toe aan het staand beleid.”

Waar hij ook niet veel aan had, waren de periodieke besprekingen die de minis-

terraad voerde met de WRR over het werkprogramma. “In mijn herinnering ging het als volgt. Als we de WRR op bezoek kregen, moesten ministers en departementen nadenken of ze nog ideeën hadden. Dat leverde weinig op en resulteerde in nogal obligate zittingen op de vrijdagmiddag met de voorzitter en een aantal leden. Dat behoorde tot de afdeling corvee.” Van Aartsen knikt instemmend als hij hoort dat deze bijeenkomsten inmiddels zijn vervangen door gesprekken met individuele bewindslieden. “Ik denk dat dat heel goed is.”

In zijn eerdere leven als topambtenaar op Binnenlandse Zaken had hij dergelijke ontmoetingen met de WRR niet. Niet toen hij secretaris-generaal was van 1985 tot 1994, ook niet in de twee jaar daarvoor als plaatsvervangend SG. “Ik kan me eigenlijk helemaal niet herinneren dat er contacten waren tussen de ambtelijke top van het ministerie en de WRR.”

Eigenlijk staat hem ook maar een rapport uit die tijd helder voor ogen. Dat is *Van de stad en de rand* (1990) waarin de raad pleitte voor meer bestuurlijke en financiële bevoegdheden voor de vier grote steden. Van Aartsens baas op dat moment was PvdA-minister Ien Dales. “Ik weet zo goed als zeker dat Ien dit rapport niet gelezen heeft, want Ien las weinig. Dat was niet haar grote kracht en ze had natuurlijk ook mensen die dat voor haar deden. Maar Ien was wel iemand met een perfectie intuïtie.”

Voor Van Aartsen en zijn minister was *Van de stad en de rand* uiterst nuttig. Het ministerie was op dat moment bezig met het opzetten van de stadsprovincie Rotterdam. Het idee van de stadsprovincies kwam in het rapport weliswaar niet voor, maar volgens Van Aartsen werd er wel een voorzet voor gedaan. “Laat ik er maar eerlijk over zijn: als basis konden we het goed gebruiken.”

Toch was dat niet voldoende om de poli-



tieke weerstand tegen de komst van de stadsprovincie weg te nemen. Na jaren van voorbereiding strandde het project uiteindelijk op de CDA-fractie in de Tweede Kamer. “Het probleem van de bestuurlijke organisatie is nu nog steeds niet opgelost”, consta-

teert Van Aartsen droogjes. “In *Van de stad en de rand* werd ook al gewezen op de noodzaak van goede verbindingen in de Randstad. Nu we zeventien jaar verder zijn, kunnen we constateren dat ook daar weinig mee is gebeurd.”

Een rapport waarmee volgens Van Aartsen wel wat gebeurde, en ook razendsnel, was *Focus op functie*. Het rapport dat begin 2005 verscheen, pleitte voor een andere benadering van het mediabeleid. Niet langer zouden de verschillende media centraal moeten staan, maar de functies die ze vervullen. Toegespitst op de publieke omroep pleitte de raad ervoor om de nieuwsvoorziening in handen te laten van een onafhankelijke publieke instelling. Maatschappelijke organisaties, waaronder de huidige omroepen, zouden voor opinie en achtergrond moeten zorgen. Voor de levering van kunst, cultuur en vermaak konden allerlei mogelijke profit- en non-profitinstellingen in aanmerking komen.

Dat het rapport snel werd opgepakt, had niet zozeer met de inhoud te maken als wel met een samenloop van toevalligheden. Het stuk was nog nauwelijks uit toen de

lusioneerd uit het kabinet. Een kabinetscrisis kon worden afgewend doordat de fractievoorzitters van de drie coalitiepartijen het zogenaamde Paasakkoord sloten.

Als het aan de toenmalige leider van de VVD-fractie had gelegen, was er niks over de media in dat akkoord gekomen. “Het was noch de voorkeur van Verhagen, noch van mij om daar überhaupt afspraken over te maken”, zegt Van Aartsen. “De enige die dat echt wou, was staatssecretaris Medy van der Laan van D66. Nou, die concessie hebben we gedaan, maar noch de VVD, noch het CDA was daar echt gelukkig mee.”

Van Aartsen betwijfelt of dit deel van het Paasakkoord ook tot stand had kunnen komen als *Focus op functies* er niet was geweest. In het verleden stonden de christen-democraten altijd pal voor de belangen van de omroepverenigingen. “Ik kon bij het CDA merken dat men op basis van dit rapport wat minder star was gaan denken over het mediabeleid. Ze hadden een draai gemaakt. De vraag was niet langer: ‘Hoe gaat het met de omroepverenigingen?’, maar: ‘Wat komt er nu op ons af?’ Dat was de verdienste van dat rapport in de actuele politieke hitte van dat moment.”

## *Ik kon bij het CDA merken dat men op basis van dit rapport wat minder star was gaan denken over het mediabeleid.*

Eerste Kamerfractie van de PvdA een stokje stak voor de plannen van D66-minister De Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing om een gekozen burgemeester mogelijk te maken. Een van de kroonjuwelen van de kleinste regeringspartner lag daardoor aan diggelen en de vice-premier stapte gedisil-

Begin jaren zeventig richtte de conservatieve Britse premier Edward Heath zijn *central policy review staff* op. Dat was een eenheid binnen het ambtelijk apparaat die kritisch moest kijken naar waar de regering mee bezig was. Pakte ze wel de juiste problemen aan en deed ze dat op de goede manier? Jozias van



Aartsen was daar destijds erg gecharmeerd van. “Later werd de raad door Thatcher opgeheven omdat er haar onwelgevallige informatie uit lekte, maar Heath heeft hem wel degelijk goed kunnen gebruiken. Het zou nog steeds een bruikbaar instrument zijn.”

Toen in Nederland de discussie opkwam over een wetenschappelijke raad voor het

Daarbij gaat het dan niet om de politieke brandjes, maar om de dieperliggende problemen. De kwaliteit van het ambtelijk apparaat zou wat hem betreft zo’n onderwerp kunnen zijn. “Waar vind je nu nog inhoudelijke kennis op ministeries? Ambtenaren op sleutelposities die echt verstand van zaken hebben, worden schaarser en schaarser. Dat gaat

*Als we de WRR op bezoek kregen, moesten ministers en departementen nadenken of ze nog ideeën hadden. Dat leverde weinig op en resulteerde in nogal obligate zittingen op vrijdagmiddag.*

regeringsbeleid was Van Aartsen, die in 1974 directeur was geworden van het wetenschappelijk bureau van de VVD, daar dan ook een groot voorstander van. “In mijn partij bestond toen de nodige scepsis, maar ik was er wel positief over.”

Van Aartsen herinnert zich nog hoe Sjeng Kremers, de eerste WRR-voorzitter, veel tijd stak in het contact met de politieke partijen en hun wetenschappelijke bureaus. Die aandacht is onder latere voorzitters wat weggezakt en komt pas de laatste tijd weer een beetje terug, meent Van Aartsen. De WRR moet wat hem betreft eigenlijk constant op zoek naar de problemen van de toekomst waarmee politici bezig zouden moeten zijn. En dan niet alleen bij de ministers langs gaan, maar ook bij de fractievoorzitters in het parlement.

ons opbreken. Dat type mensen heb je nodig. Iedere minister van Binnenlandse Zaken zou daar prioriteit aan moeten geven. De zorg voor de kwaliteit van de rijksdienst is een stiefkind geworden.”

Dat probleem is volgens Van Aartsen des te urgenter omdat departementen toch al niet de neiging hebben om naar buiten te kijken om hun kennis aan te vullen. “Op het ministerie van Landbouw hadden we natuurlijk Wageningen. Dat is een succesvolle en mooie universiteit met een grote waarde voor Nederland. De situatie op LNV is in die zin natuurlijk uniek. Het is een departement met een eigen wetenschappelijke achtergrond. Ik hoop dat die er altijd blijft.”





## *“De traditie was dat een rapport voor zichzelf moest spreken”*

*Michiel Scheltema was raadslid van 1979 tot 1981 en WRR-voorzitter van 1998 tot 2004*

## **Michiel Scheltema**

Toen hij eind jaren zeventig aantrad, kon Michiel Scheltema niet vermoeden dat zijn raadslidmaatschap maar twee jaar zou duren. Halverwege de jaren negentig maakte de Groningse hoogleraar bestuursrecht zijn comeback bij de WRR om er een jaar later voorzitter te worden. “Na zeventien jaar afwezigheid viel het mij op dat de vergaderingen nog steeds in dezelfde zaal plaatsvonden, op hetzelfde tijdstip, volgens dezelfde procedures. Enerzijds was het wel vertrouwd, maar anderzijds dacht ik ook: ‘De tijd heeft toch niet stilgestaan?’”

“Het is eigen aan juristen dat ze denken dat de samenleving beter wordt als zij weer een mooie regeling bedacht hebben. Het hele idee dat je misstanden moet aanpakken door regelgeving te maken, is wijdverbreid. Daarbij heeft men vaak niet in de gaten dat het natuurlijk gaat om de vraag hoe die regels functioneren. Economen en sociologen kunnen juristen vertellen dat ze vaak anders uitwerken dan je voor ogen had. Economen op hun beurt leren weer van sociologen dat mensen vaak toch anders handelen dan volgens de economische modellen voor de hand ligt.”

De ogen van Michel Scheltema (68) twinkelen als hij dit vertelt. “Dat soort discussies zagen we ook in de raad en dat ging altijd heel opbouwend. Dat is het essentiële van de WRR. De meerwaarde ligt er niet in dat iedereen zijn eigen ding gaat doen, maar dat je het gezamenlijk doet.”

Tijdens zijn eerste periode in de raad (op de grens van de jaren zeventig en tachtig) bestond de WRR naar zijn waarneming vooral uit afzonderlijke raadsleden met eigen projecten. Onder zijn voorzitterschap wilde hij meer synergie. “Het was mijn bedoeling dat binnen de raad echt inhoudelijk nagedacht zou worden over de verschillende projecten en dat niet iemand alleen maar zijn eigen rapport zou schrijven. Ik heb het als mijn taak gezien om de discussies zo te laten lopen dat je synergie tussen de verschillende mensen, ideeën en wetenschappen tot stand brengt.”

Om dat te kunnen realiseren, besloot hij op een iets andere manier te gaan vergaderen. Raadsleden die niet in een zelfde projectgroep zaten, reageerden tot dan toe alleen op elkaars stukken tijdens de twee wekelijkse raadsvergaderingen. Die discussies

eens ben’.” Ook gaven de mails de leden van de projectgroep die aan een rapport werkte alvast de mogelijkheid om een reactie voor te bereiden. En na afloop hadden ze precies op papier staan waar ze nog verder over na moesten denken. Overbodig was dat niet, meent Scheltema. “Ik had ook wel eens de indruk dat na zo’n stevige discussie in de raad de projectgroep gewoon op de oude lijn verder ging.”

Wie nieuw in de raad komt, heeft tijd nodig, zo is de ervaring van Scheltema. Niet alleen om aan het interdisciplinaire karakter te wennen. Ook het samen maken van rapporten is iets waarmee nieuwkomers vaak weinig ervaring hebben.

In zijn eerste raadsperiode had Scheltema die tijd niet. “Er is minder uit mijn handen gekomen dan ik me had voorgenomen.” Om te beginnen kwam hij al een jaar later binnen dan de andere raadsleden. Voor zijn plek was aanvankelijk gezocht naar een wetenschapper met een VVD-achtergrond. Toen er geen geschikte kandidaat gevonden kon worden, viel de keus op hem. Vervolgens ging hij ook

## *De meerwaarde ligt er niet in dat iedereen zijn eigen ding gaat doen, maar dat je het gezamenlijk doet.*

sies probeerde Scheltema te verdiepen door meer gebruik te maken van e-mail. Uiterlijk een dag van tevoren moesten de raadsleden elkaar hun mening mailen over de concepten die op de agenda stonden. “Dat leverde constructievere vergaderingen op”, zegt Scheltema. “Als je iets op papier moet zetten, ben je gedwongen om eerst een algemeen beeld te schetsen. Dan kun je je er niet van afmaken door te zeggen: ‘Op pagina 53 heb ik iets gevonden waarmee ik het niet

nog weer eens een stuk eerder weg dan de anderen. Aan zijn eerste periode kwam al na twee jaar een einde toen hij staatssecretaris van Justitie werd in het tweede kabinet-Van Agt, waarin CDA, PvdA en zijn eigen D66 samenwerkten.

Als bewindsman werd Scheltema onder meer verantwoordelijk voor het vreemdelingenbeleid, dat nauw verbonden was aan de problematiek van de etnische minderheden waarover de raad in 1979 een rapport



had uitgebracht. Belangrijkste conclusie uit dat rapport was dat de veronderstelling dat gastarbeiders uiteindelijk weer terug gaan naar hun land van herkomst, niet klopte. Dat besef bestond toen nog nauwelijks. “De WRR heeft gezegd: ‘Je moet je ervan bewust zijn dat die mensen een blijvend onderdeel van de Nederlandse samenleving zullen zijn. Dat vergt een heel ander beleid: je moet investeren in taal en onderwijs.’”

Scheltema wijst erop dat die boodschap eigenlijk meer consequenties had voor de bewindslieden van Onderwijs en Binnenlandse Zaken dan voor zijn portefeuille. “Ik was toch vooral bezig met kortetermijnbeslissingen over verblijfstatussen, maar ik heb dat langetermijnperspectief wel steeds voor ogen gehad bij het denken over waar we met dat vreemdelingenbeleid naar toe moesten. Door dat rapport was ik vertrouwd met de problematiek. Toch ben ik echt te kort staatssecretaris geweest om daar veel van te kunnen verwezenlijken.”

Het kabinet waarin Scheltema zitting had genomen, zou de geschiedenis ingaan als een vechtkabinet. Al voor de regeringsverklaring kwam het ten val. Het werd gelijmd, maar hobbelde vervolgens van crisis naar crisis totdat er na acht maanden een definitief einde aan kwam doordat de PvdA opstapte. Omdat CDA en D66 als rompkabinet verder gingen, kon Scheltema nog een half jaar op zijn post blijven zitten. Na veertien maanden was zijn staatssecretariaat definitief voorbij en keerde hij terug naar de universiteit van Groningen, waar hij zijn oude functie weer oppakte.

Halverwege de jaren negentig had Scheltema dat hoogleraarschap wel gezien. Een benoeming tot lid van de Hoge Raad had hij al op zak, toen hij gepolst werd voor het voorzitterschap van de WRR. “Dat vond ik toen nog interessanter dan het ook uiterst interessante



juridische werk bij de Hoge Raad. Het is leuk om in algemene termen na te denken over beleid, trends te zien: waar gaat het met de samenleving naar toe? Eigenlijk heb ik ook altijd meer gedaan aan wetgeving dan aan rechtspraak. Wetgeving is meer het uitzetten van de grote lijnen, rechtspraak is meer gericht op het beslissen in individuele gevallen. Ook belangrijk natuurlijk, maar mij ligt het minder.”

Kort na zijn terugkeer bij de WRR, zei Scheltema tegen de staf: ‘Het lijkt wel alsof alles hier hetzelfde is gebeven’. “Ik was

zeventien jaar weggeweest en het viel mij op dat de raadsvergaderingen nog in dezelfde zaal plaatsvonden, op hetzelfde tijdstip en met dezelfde procedures. Ook het drankje kwam nog steeds om twaalf uur binnen.”

Op de vraag of hij dat een prettige constatering vond of een schok, is hij dubbel. “Allebei een beetje. Het was wel vertrouwd, maar aan de andere kant dacht ik ook: ‘De tijd heeft toch niet stil gestaan?’ Je moet af en toe wel een beetje veranderen. Maar veranderingen werden hier niet altijd als verbeteringen gezien.”

Scheltema wilde dat de raad meer naar buiten ging treden met de rapporten. “De traditie tot dan was dat een rapport in feite voor zichzelf moest spreken. Het zag er mooi uit, werd mooi gepresenteerd en was zo overtuigend dat vervolgens iedereen het vanzelf wel zou gaan uitvoeren.” Volgens Scheltema sloot die benadering goed aan bij de aanpak die veel raadsleden vanuit hun universitaire achtergrond kenden. Wetenschappers denken over een bepaald probleem na, schrijven er een boek of artikel over en beginnen aan een volgend probleem.

Extra lastig voor de WRR was dan ook nog de periode van een maand of drie die na het afronden van een rapport nodig was

bestaande beleid. Je moet de beleidsmakers als het ware een beetje aan de hand meeneemen. Je kunt niet verwachten dat ze meteen al bij het lezen denken: ‘Nu moeten we het dus helemaal anders doen’.”

Voor die aanpak kreeg hij ook steun van buiten. Het eerste rapport dat onder zijn voorzitterschap verscheen, was *Generatiebewust beleid* (1999) over de verhoudingen tussen jong en oud, de vergrijzing en de betaalbaarheid van de AOW en de zorg. Voor minister Zalm van Financiën was dat aanleiding om bij de WRR op bezoek te gaan. “Hij vond het een leuk rapport”, zegt Scheltema. “Maar hij zei ook: ‘Waarom laten jullie er zo weinig over horen? Jullie brengen rapporten uit en vervolgens hoor ik daar niks meer van’. Vervolgens zijn we geloof ik met ieder rapport bij Zalm langs geweest”, zegt Scheltema. “Dat waren interessante discussies met soms de staatssecretaris erbij, wat hoge ambtenaren en jonge honden.”

Daar bleef het niet bij. Scheltema trok ook langs de andere departementen en de Tweede Kamer. De WRR-voorzitter gebruikte die gesprekken ook om te horen hoe zijn gesprekspartners tegen zijn raad aankeken en om adviesaanvragen los te krijgen. “Een tijdlang waren alle onderwerpen op onze agenda door onszelf bedacht. Dat vond ik

## *De traditie tot dan was dat een rapport in feite voor zichzelf moest spreken.*

voor het drukken. “Op het moment dat een rapport uitkwam, was de projectgroep vaak al weer ontbonden”, zegt Scheltema. “De mensen die erin zaten, waren al weer bezig met een volgend project. Maar zeker voor een belangrijk rapport heb je tijd nodig om het uit te leggen, om te vertellen wat het belang ervan is, hoe het zich verhoudt tot het

ongelukkig. Als je als regering een denktank hebt zoals de WRR wil zijn, moet je daar toch ook een aantal vraagstukken neerleggen.”

Die aanvragen kwamen er wel, maar mondjesmaat. Sommige waren wat explicie-ter dan andere. Over de *Toekomst van de nationale rechtstaat* (2002) had het kabinet geen officieel verzoek ingediend, maar op andere

manier had het wel laten weten dat een advies daarover heel gewenst zou zijn. “Soms is het heel moeilijk om een vraagstelling te verzinnen”, legt Scheltema uit. “Als het kabinet ons had gevraagd hoe onze rechtsstaat beter kan functioneren, dan gaat daar toch het signaal van uit dat het nu niet goed gaat.”

Ook ging Scheltema wel eens bij bewindslieden langs voordat een rapport verscheen. Toen de raad op het punt stond om *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur uit te brengen* (2001), meldde hij zich bij minister Herfkens. Haar reactie verraste hem. De minister liet weten dat ze geen enkele behoefte had aan het advies en dat de raad het maar beter niet uit kon brengen. “Zij dacht: ‘Ik heb mijn eigen beleid’ en vond dit rapport alleen maar vervelend. Ik heb haar toen uitgelegd dat het wel degelijk een interessant stuk was. Uiteindelijk heeft ze nog gesuggereerd dat sommige passages dan misschien wat anders konden. Dat hebben we niet gedaan.” Die reactie van Herfkens was een uitzondering, zegt Scheltema. “Ik ben verder nooit bij een minister geweest die zei: ‘Dat kun je maar beter niet doen want daar heb ik geen behoefte aan.’”

Niet al zijn vernieuwingsplannen kreeg Scheltema van de grond. Het streven om de gemiddelde productietijd van een rapport (zo’n tweeënhalf jaar) terug te brengen, lukte slechts in een enkel geval. Het rapport *Warden, normen en de last van het gedrag* (2003) was in een jaar rond. Ongehoord snel, volgens Scheltema. Maar zijn plan om op basis van kennis die al bij de verschillende raadsleden aanwezig was snelle, korte rapporten te schrijven over actuele thema’s, leverde geen geweldige resultaten op.

Wel tevreden was hij over de manier waarop de raad zich bemoeide met de Europese conventie, waarin vertegenwoordigers uit alle EU-landen werkten aan een nieuw verdrag (de inmiddels door de

Nederlandse bevolking afgewezen ‘grondwet’). Kort daarvoor had de raad al een aantal rapporten over de uitbreiding van de Unie uitgebracht. “Wij vonden dat toen te weinig werd meegedacht met de mensen die voor Nederland in die conventie zaten en hebben een begeleidingsproces opgezet. Over verschillende problemen die bij die grondwet aan de orde kwamen, organiseerden we workshops met leden van de conventie en experts. Zo hebben we kennis beschikbaar gesteld waar beleidsmakers vaak geen directe toegang toe hadden. Dat heeft wel wat publicaties opgeleverd, maar geen rapport. Toch vond ik die vorm heel bevredigend.”

Onder Scheltema’s voorzitterschap werd de raad voor het eerst in zijn bestaan door buitenstaanders geëvalueerd. Een visitatiecommissie bestaande uit toenmalig ING-bestuurder Alexander Rinnooy Kan, universiteitsvoorzitter en oud-staatssecretaris Yvonne van Rooy en senator/hoogleraar Uri Rosenthal werd ingesteld om het functioneren van de raad te beoordelen. “Dat was een idee van onszelf”, zegt Scheltema. “Het kabinet wilde met prestatie-indicatoren gaan werken en in de raad kregen we de discussie of wij ook afspraken moesten maken over het aantal rapporten per periode. Voor dat soort criteria voelde ik niks, maar we hebben wel gezegd: ‘Laten we de vraag of we hier ons werk goed doen serieus nemen.’”

Voor Scheltema pakte de visitatie alleen maar goed uit. De commissie wees hem op een aantal zaken waar hij minder bij stil had gestaan. Dat het niet zo verstandig was bijvoorbeeld om de hele raad in een keer te vervensen na afloop van de zittingsperiode van vijf jaar. Verder konden de leden zich wel vinden in zijn meer naar buiten gerichte koers. “Het is natuurlijk prettig als je merkt dat dingen die je zelf al bedacht hebt nog een beetje ondersteund worden.”



## BIJLAGE

# Samenstelling WRR sinds 1972

### Samenstelling eerste raad 1972-1977

dr. J. Kremers, *voorzitter* (tot 1 augustus 1977)  
prof.dr. J.S. Cramer  
ir. W.F. Schut  
dr. H.M. in 't Veld-Langeveld  
dr.ir. W.J. Beek (tot 1 maart 1974)  
prof.dr. C.J.F. Böttcher (tot 1 september 1976)  
prof.dr. G.W. Rathenau (vanaf mei 1974)  
prof.mr. J.M. Polak (vanaf augustus 1974)  
drs. H.A. van Stiphout (vanaf september 1974)

*Secretaris:*

drs. E.D.J. Kruijtbosch (tot 1 oktober 1975)  
dr. P.R. Baehr (vanaf 1 maart 1976)

*Adjunct-secretaris:*

drs. M.C.E. van Gendt

### Samenstelling tweede raad 1978-1982

ir. Th. Quené, *voorzitter* (vanaf maart 1978)  
prof.dr. J. Boldingh  
drs. H.A. van Stiphout  
dr. H.M. in 't Veld-Langeveld  
prof.dr. J. Volger  
prof.dr.ir. C.T. de Wit  
prof.dr. A. van der Zwan  
prof.dr. A.H.J.J. Kolnaar (tot 1 juli 1980)  
prof.mr. M. Scheltema  
(van 1 januari 1979 tot 1 september 1981)  
prof.dr. N.H. Douben (vanaf 1 september 1980)

*Secretaris:*

dr. P.R. Baehr

*Adjunct-secretaris:*

dr. M.C.E. van Gendt  
(tot 24 maart 1980)  
dr. W. van Drimmelen (vanaf 15 juni 1980)

### Samenstelling derde raad 1983-1987

prof.ir. Th. Quené, *voorzitter* (tot 1 februari 1985)  
prof.dr. W. Albeda, *voorzitter*  
(vanaf 1 september 1985)  
prof.dr. P.R. Baehr  
prof.dr. N.H. Douben  
prof.drs. C.J. van Eijk  
prof.mr. L.A. Geelhoed  
prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt  
dr.ir. A.A.Th.M. van Trier  
(overleden 26 november 1983)  
prof.dr. M.A. Layendecker-Thung  
(tot 1 oktober 1984)  
prof.dr.ir. C.T. de Wit (tot 18 november 1986)  
dr.ir. K. Teer (vanaf 1 januari 1985)  
prof.dr. A.M.J. Kreukels (vanaf 1 juni 1986)

*Secretaris:*

dr. W. van Drimmelen (vanaf 21 februari 1983)

*Adjunct-secretaris:*

mr. J.C.F. Bletz (vanaf 20 april 1983)

### Samenstelling vierde raad 1988-1992

prof.dr. W. Albeda, *voorzitter* (tot juni 1990)  
prof.dr. F.W. Rutten, *voorzitter*  
(vanaf 1 juli 1990)  
prof.dr. H.P.M. Adriaansens  
dr.ir. M.A. van Damme-van Weele  
prof.dr. A.M.J. Kreukels  
prof.dr. B.M.S. van Praag  
prof.dr. R. Rabbinge  
dr. A.D. Wolff-Albers  
prof.dr. C.J. Rijnvos (tot 1 september 1989)  
prof.mr. L.A. Geelhoed (tot 1 juli 1990)  
prof.dr. H.R. van Gunsteren  
(vanaf 1 september 1989)

prof.dr. D.J. Wolfson (vanaf 1 april 1990)  
 mr. J.P.H. Donner (vanaf 1 november 1990)  
 drs. H. Hooykaas (vanaf 1 juli 1991)

*Secretaris:*

dr. W. van Drimmelen (tot 16 maart 1991)

dr. A.P.N. Nauta (vanaf 1 juli 1991)

*Adjunct-secretaris:*

mr. J.C.F. Bletz

## Samenstelling vijfde raad 1993-1997

mr. J.P.H. Donner, *voorzitter*  
 prof.dr. H.P.M. Adriaansens  
 prof.dr.ir. R. Rabbinge  
 prof.dr. D.J. Wolfson  
 drs. H. Hooykaas (tot 1 januari 1995)  
 prof.dr. W. Derksen (vanaf april 1993)  
 prof.dr. L.J. Gunning-Schepers  
 (vanaf januari 1995)  
 prof.dr. M.C. Brands  
 (adviseur lid van 1994 tot 1996)  
 prof.dr. M. Scheltema  
 (adviseur lid vanaf april 1997)

*Secretaris:*

dr. A.P.N. Nauta (tot juni 1995)

mr. J.C.F. Bletz (vanaf juli 1995)

*Adjunct-secretaris:*

drs. H.C. van Latesteijn (vanaf juli 1995)

## Samenstelling zesde raad 1998-2002

prof.dr. M. Scheltema, *voorzitter*  
 prof.dr.ir. J. Bouma  
 prof.dr. F.A.G. den Butter  
 prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras  
 prof.dr. W. Derksen (tot 1 september 2000)  
 prof.dr. G.A. van der Knaap  
 prof.dr. P.L. Meurs  
 prof.dr. J.L.M. Pelkmans (vanaf 1 januari 2001)  
 prof.dr. mr. C.J.M. Schuyt

*Secretaris:*

mr. J.C.F. Bletz (tot 1 september 2001)

prof.dr. J. van Sinderen (vanaf 1 september 2001)

*Adjunct-secretaris*

dr. H.C. van Latestein (tot 1 oktober 2000)

dr. A.C. Hemerijck (vanaf 1 september 2001)

## Samenstelling zevende raad 2003-2007

prof. mr. M. Scheltema, *voorzitter*  
 (tot 1 september 2004)  
 prof. dr. W.B.H.J. van de Donk, *voorzitter*  
 (vanaf 1 september 2004)  
 prof. dr. L. Hancher (vanaf 4 februari 2005)  
 prof. dr. P.A.H. van Lieshout  
 (vanaf 1 september 2004)  
 prof. dr. P.L. Meurs  
 prof. dr. B. Nooteboom (vanaf 16 oktober 2006)  
 prof. dr. J.L.M. Pelkmans (tot 1 juni 2007)  
 drs. I.J. Schoonenboom  
 (van 4 februari 2005 tot 1 februari 2007)  
 prof. dr. mr. C.J.M. Schuyt (tot 1 januari 2005)  
 prof. dr. J.J.M. Theeuwes (tot 1 januari 2007)  
 prof. dr. ir. G.H. de Vries (vanaf 16 oktober 2006)  
 prof. dr. P. Winsemius  
 (tot 26 september 2006 en vanaf 7 maart 2007)

*Secretaris:*

prof. dr. J. van Sinderen

(tot 1 november 2002)

prof. dr. A.C. Hemerijck (vanaf 1 november 2003)

*Plaatsvervangend secretaris:*

prof. dr. A.C. Hemerijck (tot 1 november 2003)

dr. R.J. Mulder (vanaf 1 mei 2004)

