

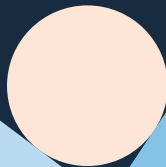
# Tijd en ruimte voor beleid

Vooruitzichten voor de Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid na een halve eeuw  
van politieke getijdewisselingen

Ernst Hirsch Ballin

---

50  
WRR



# Tijd en ruimte voor beleid

Vooruitzichten voor de Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid na een halve eeuw  
van politieke getijdewisselingen

Ernst Hirsch Ballin\*

---

\* De auteur maakt sinds 2014 deel uit van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, tot 2020 als lid, sindsdien als adviserend lid. Verder is hij emeritus universiteitshoogleraar (Tilburg University) en emeritus hoogleraar rechten van de mens (Universiteit van Amsterdam). Hij dankt Corien Prins, Frans Brom en Godfried Engbersen, respectievelijk voorzitter, directeur en adviserend lid van de WRR, voor hun waardevolle commentaar op de eerste versie van dit essay.



WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

Buitenhof 34  
Postbus 20004  
070-356 46 00  
info@wrr.nl  
2500 EA Den Haag  
wrr.nl

Vormgeving binnenwerk: VormVijf, Den Haag

ISBN: 978-90-832908-5-0

NUR: 741

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,  
Den Haag 2023

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn.

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Veranderende tijden</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Funderen van vertrouwen</b>	<b>9</b>
<b>3.</b>	<b>Oprichtingsjaren: besturing in plaats van bestendinging</b>	<b>13</b>
<b>4.</b>	<b>De WRR in tijden van een nieuwe politieke economie</b>	<b>19</b>
<b>5.</b>	<b>De WRR in en na jaren van crisis</b>	<b>26</b>
<b>6.</b>	<b>Een verhaal voor de toekomst</b>	<b>28</b>
	Ontwarren van complexe vraagstukken	28
	Wat we toch moeten weten	28
	Beleid ter beheersing van risico's legitimeren en funderen	30
	Leven met complexiteit	34
	Vertrouwen funderen	36
	<b>Epiloog: de WRR, democratie en rechtsstaat</b>	<b>41</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>43</b>

## 1. Veranderende tijden

Democratische politiek reageert op actuele gegevens en richt zich door de uitoefening van rechtsstatelijk gezag op de gewenste toekomst van de samenleving. Die toekomst betreft het leven van de burgers, zowel de kiezers van nu als degenen die zich als nieuwkomers bij hen zullen voegen en degenen die na hen zullen komen. Maar het gaat ook om de toekomst van het ecosysteem van de aarde. De uitwerking van ons doen en laten reikt immers verder dan het stukje aarde waarover Nederlands staatsgezag wordt uitgeoefend: reële samenhangen doorsnijden de door mensen getrokken grenzen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) staat sinds een halve eeuw in dienst van de besluitvorming door regering en parlement. Die halve eeuw is een periode met zoveel ingrijpende veranderingen dat de institutionele continuïteit van de Raad en zijn wettelijke taken uitnodigt tot een waar nodig kritische terugblik, en tot een bezinning op zijn potentieel voor toekomstig beleid.

Door de ervaringen van crises zoals de klimaatcrisis en de huidige oorlog in Europa, dringt – al werd er al veel eerder opgeroepen tot waakzaamheid – eindelijk het besef door hoeveel gevolgen het heeft wanneer beslissingen over voor de toekomst bepalende onderwerpen uitblijven. Hierbij gaat het niet alleen om toekomstige generaties, maar ook om hun biotoop: het deel van de aarde dat zij zullen bewonen. Soms waren er rechterlijke uitspraken nodig om politieke ambtsdragers te herinneren aan hun verantwoordelijkheid om waar te maken waartoe ze zich in wetten en verdragen hadden verplicht.<sup>1</sup> Wachten op later is geen deugdelijke politiek.<sup>2</sup>

Ook eerder hebben crises duidelijk gemaakt dat publiek gezag verantwoordelijkheden meebrengt die tot ver in de toekomst reiken. De politiek-culturele omwenteling die in de jaren zestig van de twintigste eeuw inzette, had het karakter van een veelomvattende crisis, in de kern van de zaak een crisis van de maatschappelijke structuren. Die bepaalde ook de context van de oprichting van de WRR.<sup>3</sup> De na de Tweede Wereldoorlog opgegroeide generatie keerde zich in de jaren rond 1968 af van ‘regenteske’ verhoudingen en accepteerde niet langer militaire en dreigende nucleaire escalatie van de internationale politiek. In de Nederlandse politiek en ook in het kerkelijk leven ontstonden beroeringen

---

1 Voorbeelden hiervan zijn het Urgenda-arrest van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2019:2006) en het Neubauer-Urteil van het Duitse constitutionele gerechtshof (ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1 bvr265618). Zie over zulke rechterlijke herinneringen aan de ambtsplicht tot waakzaamheid Hirsch Ballin 2022a: 46-50.

2 Nijpels 2022.

3 De eerste vijfendertig jaar zijn besproken in Den Hoed en Keizer 2007.

die alleen met moeite konden worden geabsorbeerd in processen van gematigde vernieuwing onder leiding van wijze, spektakelmijdende bestuurders. P.J.S. de Jong (minister-president 1967-1971) en kardinaal Bernard Alfrink (in de periode 1955-1975 voorzitter van de Nederlandse bisschoppenconferentie) zijn memorabele voorbeelden daarvan.

Sociologisch kan dit worden geduid als een opengaan van voorheen vastgelegde patronen van samenleven voor ontwikkelingen die andere kanten uit kunnen gaan en dus, zoals dat heet, contingent zijn. Er dienden zich keuzes aan die voorheen niet werden onderkend, onder andere in de politiek en in het geloofsleven. Dit betekent niet dat zulke keuzes een handeling van willekeur zijn. Het kan en zal bij voorkeur moeten gaan om weloverwogen keuzes. Wat dat overwegen inhoudt, moest men echter wel nog leren, en ging gepaard met allerlei persoonlijke en maatschappelijke spanningen.

Wie verder keek, zag een postindustriële samenleving op zich afkomen met nieuwe mogelijkheden voor interacties tussen overheid, economie en samenleving. Wetgeving, voorheen vooral opgevat als codificatie van breed gedragen opvattingen, werd steeds meer ingezet om maatschappelijke veranderingen te bereiken.<sup>4</sup> Overheidsbeleid, voorheen slechts opgevat als besturing binnen de geijkte kaders, werd een prominent onderwerp van planning en besluitvorming, met daaraan verbonden nieuwe vragen van legitimatie.<sup>5</sup>

De teloorgang van de vermeende normatieve bestendigheid was voor de generatie van de naoorlogse Wederopbouw vaak een onthutsende ervaring. Tegelijkertijd manifesteerden zich – deels in de gedaante van rellen en zelfs van gewelddadige bewegingen – stromingen die de bestaande orde omver wilden werpen. Met prudente hervormingen werd een afglijden naar gewelddadige confrontaties voorkomen. Het nog steeds op samenwerking gerichte Nederlandse politieke bestel – vrucht van de ‘stille revolutie’ van 1917<sup>6</sup> – bood ruimte voor degenen die onderkenden dat zij aan het begin stonden van een nieuw tijdvak. Dit werd aangeduid met de trefwoorden ‘postmodern’ en ‘post-industrieel’: woorden die met het voorvoegsel ‘post-’ tegelijk de nawerking aanduiden van een tijd die ten einde ging en van onzekerheid over wat komen gaat.

---

4 Koopmans 1970; Hirsch Ballin 2019.

5 Dit was het onderwerp van mijn dissertatie; Hirsch Ballin 1979.

6 Hirsch Ballin 2017; ook in Hirsch Ballin 2022b: 369-402.

Tot de toonaangevende publicaties van die tijd behoorde het boek van Daniel Bell over *The Coming of Post-Industrial Society*.<sup>7</sup> Deze naast de Verenigde Staten (vs) ook op andere landen in de westerse wereld toepasselijke verhandeling bracht velen tot het besef dat, of zij het wilden of niet, de toekomst geen prolongatie van het verleden kon zijn. Reflecterend op deze weerklank en de ontwikkelingen sindsdien, beklemtoonde Bell in 1999 het punt waarop de *post-industrial society* zich radicaal onderscheidt van de *pre-industrial* en de *industrial society*, namelijk de afwezigheid van een enkelvoudige, hiërarchische structuur rond de verwerving of fabricage van goederen. In een postindustriële samenleving verhouden het techno-economische stelsel, de politieke orde en de culturele sfeer zich tot elkaar met een onbekende afloop. Bell wijst op de prominente plaats van *services* waaronder opvoeding en zorg in de economie, de ingrijpende culturele veranderingen en de “control” problems for the political order: ‘political scales of sovereignty and authority do not match the economic scales. In many areas we have more economic integration and political fragmentation.’<sup>8</sup> Bell duidde deze verhoudingen nog niet aan als ‘complex’, zoals men in latere theorievorming zou kunnen doen.

De openheid die Bell nastreefde, betrof primair kennis: mensen zullen alleen dan meer greep op hun sociale lotgevallen kunnen krijgen ‘under conditions of intellectual freedom and open political institutions, the freedom to pursue truth against those who wish to restrict it.’<sup>9</sup> Deze duiding van onze leefwereld kan worden opgevat als een waarschuwing dat het niet zal lukken de economie en cultuur tot het object van politiek te maken en een vermaning dat ook niet te proberen, omdat het zoeken naar kennis in vrijheid moet kunnen plaatsvinden. Dat anno 2023 kennis zozeer het object is geworden van politiek en economisch machtsstreven, onderstreept de actuele relevantie van deze waarschuwing. De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) benadrukte daartegenover in een recente brief het belang van een integere, niet aan externe doelstellingen onderworpen beoordeling van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek: ‘Wetenschappelijke kennis wordt op een systematische manier vergaard volgens de principes eerlijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid, zoals opgenomen in de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit.’<sup>10</sup>

---

7 Bell 1973.

8 Bell 1973/1999: lxxxiii.

9 Bell 1973/1999: lxxxiv.

10 AWTI 2022:2.

Andreas Reckwitz heeft de veranderingen van deze periode sociologisch onderzocht. De voor de industriële tijd kenmerkende standaardisering is afge-  
lost door een economie waarin de productie en uitwisseling van wat cultureel  
bijzonder is, centraal staat. Hij noemt dat de samenleving van singulariteiten.<sup>11</sup>  
Politieke tradities die zich baseerden op verondersteld homogene gemeenschap-  
pen, boetten aan invloed in, zodat ruimte ontstond zowel om meer of minder  
ingrijpende politieke hervormingen na te streven als voor bewegingen die een  
weldadig effect verwachtten van een ‘onzichtbare hand’ van maatschappelijke  
en economische dynamiek. De Nederlandse politieke geschiedenis van midden  
jaren zestig tot begin jaren negentig was vooral een worsteling tussen deze twee  
tendensen. Met het zoeken naar een verbinding daartussen vonden christen-  
democratische erfgenamen van op gemeenschapsvorming gerichte tradities in  
deze periode een nieuwe missie, deels geïnspireerd door het *communitarian*  
*project* van Amitai Etzioni.<sup>12</sup> Na de deconfiture van het socialistische staten-  
stelsel in Midden- en Oost-Europa liep deze periode echter uit op een, destijds  
als definitief beschouwde, zegetocht van liberalisering en globalisering.

Het neoliberale politiek-economische paradigma werd dominant. Daaraan  
pasten andere politieke stromingen in de westerse wereld zich vaak in meerdere  
of mindere mate aan. Met de crisiservaringen aan het eind van het eerste decen-  
nium van de eenentwintigste eeuw keerde het politieke getij echter nogmaals.  
Dat heeft voornamelijk geleid tot een uitzonderlijke politieke instabiliteit. Landen  
zoals Hongarije, de VS en India, die in de jaren negentig nog werden beschouwd  
als toonbeelden van kracht van de democratie, zijn vatbaar gebleken voor  
nationalistisch rechts, terwijl bijvoorbeeld in het Nederlandse en het Franse  
parlement meerderheidsvorming ongewoon lastig is geworden.

Hierin spelen technologische en daarmee samenhangende culturele veran-  
deringen een grote rol. Ze stimuleren een maatschappelijke ontwikkeling die  
onophoudelijk gekenmerkt is door versnelling. Dit is het begrip dat Hartmut  
Rosa centraal stelde in zijn cultuursociologie: het temporele facet van een  
dynamiek die gewoonlijk slechts onder de ruimtelijke noemer van ‘globali-  
sering’ wordt besproken.<sup>13</sup> Samenleving en politiek hebben in dit tijdvak de  
traditionele traagheid en ruimtelijke beperktheid achter zich gelaten. Van een  
bestendige, lineaire ontwikkeling is sindsdien geen sprake meer, ook niet in de  
levensloop van mensen.<sup>14</sup> In de eenentwintigste eeuw is dat bevestigd door een  
aaneenrijging van crises. Anno 2023 hebben die geleid tot zoveel onzekerheid

---

11 Reckwitz 2017: 113.

12 Etzioni 1988; Etzioni 2003: 339, 358.

13 Rosa 2005.

14 Weidenhaus 2015; Hirsch Ballin 2016: 79-86.



dat het vertrouwen in politieke instituties in riskante mate is aangetast.<sup>15</sup> Dit betekent niet dat zulk vertrouwen volledig afwezig is; waar dit de schokken heeft doorstaan, liggen aanknopingspunten voor herstel. Wijdverbreid politiek onbehagen en wantrouwen bieden echter kansen aan leiders van bewegingen die de waarden van de democratische rechtsstaat verwerpen, zoals de ontwikkelingen in verschillende landen laten zien. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) had daarop al in 2014 en 2017 gewezen.<sup>16</sup> Door deze ontwikkelingen is niet alleen het feitelijke vertrouwen in de overheid aangetast, maar ook haar bestuurlijk vermogen.

---

15 Engbersen et al. (2021). Ook het Sociaal-Cultureel Planbureau constateert nu een laag institutioneel vertrouwen. Zie SCP 2022.

16 AIV 2014; 2017.

## 2. Funderen van vertrouwen

Dit essay staat in het teken van de vraag wat de WRR kan bijdragen aan herstel van gefundeerd vertrouwen. Dit kan aangrijpen bij wat aan vertrouwen in de instituties schokbestendig is gebleken en kan zich in het bijzonder richten op het vermogen om die schokbestendigheid duurzaam te versterken. Dit essay wordt afgesloten met aanbevelingen daartoe.

Al aan het begin van het turbulente tijdsgewricht rond 1968 ontstond het besef dat de staatstaken meer kunnen inhouden dan beheer van de gevestigde verhoudingen. Dit inzicht lag ten grondslag aan de sinds eind jaren zestig voorbereide versterking van de planningsfunctie ten behoeve van de overheid. Hiermee werd gehoor gegeven aan het verlangen om de politiek minder op te vatten als voortbouwen aan het bestaande – beleid dat de naoorlogse wederopbouw had voltooid – en meer op de toekomst te betrekken. In het bijzonder op het gebied van de ruimtelijke ordening vonden sinds 1972 beleidsnota's ingang die op een met wetgeving vergelijkbare manier parlementair werden behandeld, de zogenaamde planologische kernbeslissingen. In 2008 maakten deze plaats voor een nieuw stelsel van structuurvisies (Wet ruimtelijke ordening, hoofdstuk 2).

Dat waren grootse en gewaagde ambities, die politiek breed werden gedeeld. Het was echter ook de tijd waarin de grote volkspartijen werden geconfronteerd met een snelle erosie van hun cultureel en religieus onderbouwde vanzelfsprekendheid (de 'ontzuiling'). Ondanks de tevredenheid waarmee ze konden terugkijken op wederopbouw en modernisering, werden ze geconfronteerd met radicale vernieuwers, eerst in eigen gelederen. Deze politieke herijking werd gevoed door ongenoegen over maatschappelijke ongelijkheden en over naar binnen gekeerde bestuursstijlen. Op beide terreinen manifesteerden zich wetenschappelijke inzichten. Kritische sociale en politieke theorieën die uit de *Frankfurter Schule* en het 'Denken in Parijs' voortkwamen<sup>17</sup>, wilden doorgronden wat voorheen vanzelfsprekend leek; nieuwe benaderingen in de bestuurskunde en de openbare financiën, gericht op rationalisatie, coördinatie en planning, equippeerden de staat voor een proactieve vervulling van publieke taken.<sup>18</sup>

Bij een politieke getijdewisseling gaat het dus nooit om een totale omslag, maar altijd om een verandering waarvan de gevolgen op het ene waarnemingspunt eerder in zicht komen dan op het andere, net als bij getijdewisselingen in

---

17 Jeffries 2019; Berns et al. 1981.

18 Van der Eijden 1970; Stevers 1971.

zeeën en oceanen. Daarom zijn de fasen die in dit essay worden onderscheiden wel over drie hoofdstukken verdeeld (3 – oprichtingsjaren, 4 – tijden van een nieuwe politieke economie, 5 – in en na jaren van crisis), maar niet voorzien van quasi-precieze begin- en einddata, ook al zijn er markante data en jaartallen. Ook na een getijdewisseling blijven onderstromen in tegengestelde richting voelbaar. De getijdewisseling waaraan men het jaartal 2001 ('9/11') verbindt, maakte weliswaar een einde aan de illusie of – al naar gelang het perspectief – het schrikbeeld van een onstuitbare opmars van liberaal-kapitalistische levensvormen, maar niet aan de aanwezigheid daarvan. Er werd en wordt teruggevochten. In reactie op de rechtspopulistische en socialistische kritiek verdedigt Francis Fukuyama een klassieke, gematigde vorm van liberalisme die er niet van uitgaat dat 'removing all constraints from economic activity' goed zou zijn.<sup>19</sup>

Democratische politiek vermag echter weinig in verhouding tot zulke getijdewisselingen, zelfs niet wanneer men ze ziet aankomen. Zoals al blijkt uit de genoemde gebeurtenissen, houdt de *jet stream* van de politieke geschiedenis zich niet aan staatsgrenzen, en dat is nooit anders geweest. 1848 bijvoorbeeld wordt in ons land herinnerd als de nationale gebeurtenis van Thorbeckes grondwetsherziening, maar in Europa als geheel was het de *Printemps des peuples*, de Lente van de volkeren.

Zulke historische getijdewisselingen zijn bovendien krachtiger en langduriger dan de veranderingen in de politieke windrichting in het bestel van afzonderlijke democratieën. Alleen autocraten zoals Poetin en leiders van revolutionaire bewegingen zoals Bin Laden kunnen proberen iets – soms letterlijk – met één klap te veranderen. Juist in een democratie is de zeggenschap van politici echter beperkt, in middelen en in tijd. Hun mandaat is gebonden aan procedures, waarborgen en zittingstermijnen. Ze worden verkozen of benoemd voor een afgebakende periode, die constitutioneel en wettelijk is vastgelegd en een garantie vormt voor de mogelijkheid van een democratische machtswisseling. De gekozen volksvertegenwoordigers en de indirect gelegeitmeerde bestuurders verliezen hun mandaat na vier jaren of wat daarvan over is, en in geval van een tussentijdse crisis nog eerder.

Bovendien is hun mandaat ruimtelijk beperkt. Het strekt zich niet verder uit dan het territoriale geldingsgebied van een staat of soms – met name in de uitzonderlijke constructie van de Europese Unie – een supranationale entiteit. Het besef daarvan is vooral van belang in verhouding tot de grote vraagstukken zoals die van oorlog en vrede, klimaat en milieu, en welvaart en ontwikkeling.

Dat leidt onvermijdelijk tot een spanning in het politieke denken en handelen, omdat dit primair betrokken is op staten die als politieke verbanden een – in constitutionele zin – nationale samenleving bijeen moeten houden. In de periode waarin de oprichting van de WRR werd voorbereid, waren nationale staten het primaire politieke aggregatieniveau. Hun constitutionele grondslagen hadden in West-Europa de discreditering van etnisch nationalisme overleefd. In plaats van tegen elkaar ten strijde te trekken, hadden ze zich gericht op samenwerking in Europees, Atlantisch en mondiaal verband.

De WRR was een opmerkelijk ambitieuze en, in de goede zin van het woord, idealistische poging om de beperkingen naar tijd te overwinnen, en ook – zoals al blijkt uit het allereerste rapport van de Raad, getiteld *Europese Unie* (1974) – de ruimtelijke beperking van een slechts op het Nederlandse territorium betrokken denken. De vijftigjarige institutionele continuïteit van de Raad neemt niet weg dat zijn taakopvatting in deze zelfde periode vergaand is geëvolueerd, soms – net als in de politiek – in een overlappend patroon van oude en nieuwe benaderingen. In het vervolg van dit essay zal ter sprake komen hoe snel na zijn oprichting de illusies van centraal gestuurde, rationeel onderbouwde maatschappelijke sturing werden aangetast. Ze maakten plaats voor een benadering die zich meer op begeleiding van veranderingen dan op sturing richtte.

Die benadering kon tot op zekere hoogte meegaan met de neoliberale politieke golfbeweging, maar heeft de WRR niet belet om – al had in retrospectief het contrast met de feitelijke politieke tendensen van die tijd meer scherpte moeten krijgen – te wijzen op de daaraan verbonden risico's. In zijn tijdens het voorzitterschap van W.B.H.J. van de Donk uitgebrachte rapport *De verzorgingsstaat heroverwogen* (2006) vat de Raad de ontwikkelingen op als een hervorming van de verzorgingsstaat, niet als een geleidelijke afschaffing daarvan. De term 'sociale rechtsstaat' past hier beter.<sup>20</sup> De Raad onderscheidde vier functies: verzekeren, verzorgen, verheffen en verbinden, en bepleitte een 'andere weg' daarvan. Na de hervormingen die inzake de eerste twee functies hadden plaatsgevonden, zouden het verheffen – in de zin van bevorderen van sociale en educatieve ontwikkeling van mensen – en het verbinden – daar waar mensen qua opleidingsniveau of culturele achtergrond spanningen ervaren – meer inzet vereisen.<sup>21</sup> Hierbij speelt een rol dat de constitutionele en cartografische omgrenzing van Nederland – en dus van de bevoegdheden voor het regeringsbeleid – op velerlei wijze permanent wordt uitgedaagd: deels doordat vanuit Nederland economische, culturele en politieke verbindingen met de buitenwereld worden gelegd (en omgekeerd), deels doordat Nederland

20

Hirsch Ballin 2022a: 110-114.

21

WRR 2006: 251-259.

de gevolgen ondervindt van veranderingen waar het niet om heeft gevraagd, zoals internationale migratie, grilliger weersomstandigheden en stijging van de zeespiegel. ‘Verblijven’ – de door Paul Schnabel voorgesteld vijfde v van de verzorgingsstaat<sup>22</sup> – krijgt hierdoor steeds meer betekenis, juist ook in een langetermijnperspectief. De gedachte dat grenzen kunnen worden ‘gesloten’ oefent weliswaar politieke aantrekkingskracht uit, maar is praktisch weinig relevant. Daarentegen zijn de gevolgen voor de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening zo groot dat zorg voor de ruimte om te verblijven moet worden gerekend tot de actuele kerntaken van de sociale rechtsstaat. In hoofdstuk 1 van de Grondwet zijn de sociale grondrechten aanwijsbaar die op deze v’s van de verzorgingsstaat betrekking hebben.

Twee decennia, sinds de aanvallen van 11 september 2001, van diep ingrijpende catastrofes en crises, nationaal en internationaal, hebben inmiddels aanleiding gegeven om de verhouding tussen overheidsbeleid en de onloochenbare, grensoverschrijdende complexiteit van het samenleven te herijken. Anders dan in de periode van ogenschijnlijke bestendigheid waaraan rond het moment van instelling van de WRR een einde kwam, kan overheidsbeleid niet meer worden gezien als een bipolaire keuze tussen goed en slecht overheidsbestuur, zoals in Ambrogio Lorenzetti’s beroemde *Allegoria ed effetti del Buono e del Cattivo Governo*, geschilderd in 1338-1339.

Overheidsbeleid – en dus het Nederlandse regeringsbeleid waarover de WRR adviseert – moet worden beoordeeld naar zijn vermogen om tegenwicht te bieden aan geweld en onvrijheid en zo in blijvend onzekere tijden menswaardig samenleven mogelijk te maken, dus risico’s voor de samenleving af te wenden. Dit impliceert dat over zulk beleid niet in een simpele tegenstelling van goed of verkeerd kan worden gesproken. Langetermijnbeleid van de overheid moet dienstbaar zijn aan duurzame levensperspectieven, ook voor volgende generaties. Opvattingen daarover zullen uiteenlopen, maar het ethos en de besluitvormingsregels van een democratische rechtsstaat dienen te voorkomen dat een samenleving in vijandschap uiteenvalt. De toekomst onttrekt zich aan beheersing, maar haar contingentie is geen afgrond waar de mensheid redeloos op af moet gaan, zelfs niet nu klimaatverandering onafwendbaar is geworden en de internationale rechtsorde in haar voegen kraakt.

### 3. Oprichtingsjaren: besturing in plaats van bestendiging

Voor het verwerven van kennis voor langetermijnbeleid moet de politiek het hebben van de externe impulsen die adviesraden, planbureaus en andere gezaghebbende actoren kunnen geven, waaronder sinds 1972 de WRR. Bij de totstandkoming van de Raad stond precies deze bedoeling voorop. De regering zou, uiteraard in het kader van haar parlementaire verantwoordelijkheid, gevoed door verkenningen van de toekomst tot langetermijnbeleid moeten komen. Deze wens hing samen met de omwentelingen die zich in de tweede helft van de jaren zestig in het politieke bestel van Nederland en andere Westerse landen voltrokken. Het jaar 1968 was dat van een internationale golf van protestbewegingen, die de maatschappelijke en politieke ordeningen fundamenteel uitdaagden en ter discussie stelden.<sup>23</sup> Het was het jaar van vredesbewegingen en universiteitsbezettingen, te beginnen in Parijs, van het Tet-offensief in Vietnam en het begin van vredesonderhandelingen, van de moorden op Martin Luther King jr. en Robert Kennedy, van de Praagse lente, en van een generatiewisseling onder politici in heel Europa. Uiteraard voltrokken die veranderingen zich niet in een enkel jaar, met een symbolisch geworden jaartal, maar in een episode van een jaar of tien. In Nederland waren daaraan de Provotijd, krakersrellen en de rellen rond het huwelijk van Prinses Beatrix, en partijpolitieke conflicten en herschikkingen voorafgegaan.

Deze periode – van het midden van de jaren zestig tot het midden van de jaren zeventig – was een afrekening met de ambiguïteiten van het postbellum.<sup>24</sup> De Wederopbouw na 1945 werd politiek gekenmerkt door een breed gedragen ontwikkeling tot een democratische en sociale rechtsstaat. De hoofdstromingen in de politiek waren weliswaar electorale concurrenten, maar hun opvattingen over het bestuur van de samenleving waren in hoge mate gelijkgericht of minstens compatibel. Dit maakte het mogelijk elkaar te vinden in brede coalities. In Nederland waren hun concurrerende posities, meer dan in veel andere landen, verbonden met specifiek levensbeschouwelijke maatschappelijke organisaties: de veelbesproken Verzuiling, die al sinds 1917 in een verzoenend constitutioneel kader was ingebed.<sup>25</sup>

De rond 1960 ingezette culturele transformatie zette in de hele westerse wereld de eeuwenoude continuïteit van geografische en culturele biotopen, waaronder

---

23 Kraushaar 2018.

24 Kennedy 2017: 416-421.

25 Hirsch Ballin 2017.

het behoren tot geloofsgemeenschappen, op losse schroeven.<sup>26</sup> Mensen lieten zich meer en meer leiden door de gedachte dat ze een individu kunnen en mogen zijn als geen ander.

Deze politiek-culturele veranderingen betekenden dat de toekomst veel minder dan voorheen werd opgevat als een organische doorontwikkeling van het heden. Lang nog waren statische en traditionalistische visies op het samenleven geschraagd door een religieuze bevestiging. In kerk en theologie maakte men zich in deze zelfde periode daarvan los, onder andere in het Tweede Vaticaanse Concilie, waardoor ruimte ontstond voor nieuwe, fluïde scheidslijnen en tegenstellingen. Reckwitz omschrijft deze verandering als een *Kontingenzöffnung*, die zich zowel op sociaal-cultureel als op economisch-politiek terrein aandient. Daarmee bedoelt hij dat bindingen wegvallen en lossier worden, zodat om het even welke invulling van mogelijkheden kan plaatsvinden. In Nederland gebruikt men hiervoor meestal het woord ‘liberalisering’, inderdaad op beide terreinen: economisch en sociaal-cultureel. Dit woord kan echter gemakkelijk misverstaan oproepen omdat het herinnert aan ‘liberale’ politieke partijen, terwijl ook andere partijen minstens een van beide vormen van ‘liberalisering’ stevig hebben bevorderd. Daarom houden we het hier liever op de onvertaalde Duitse term: niet alleen omdat een aanvaardbaar Nederlands equivalent ontbreekt, maar ook omdat deze term de tweevoudige ontwikkeling preciezer aangeeft. Die ontwikkeling houdt in dat noch de cultuur, noch de economie nog langer wordt gezien als bepaald door voortdurend herbevestigde normen. Ze zijn integendeel juist contingent en staan dus ‘open’ voor verschillende opvattingen en strevingen om er verder gestalte aan te geven. Het heden wordt ervaren als de erfenis van een verleden waarin goede dan wel verkeerde keuzes waren gemaakt, en de toekomst wordt gezien als wezenlijk contingent en dus vatbaar voor gewilde en ongewilde beïnvloeding. *Öffnung* is dus het wegvallen van veronderstelde fixeringen, *Kontingenz* de hiermee aanvaarde realiteit dat ontwikkelingen verschillende kanten op kunnen gaan.

Deze *Kontingenzöffnung* had in de jaren na 1968 zowel onmiddellijke als pas later intredende effecten. Ze creëerde allereerst de ruimte voor planning en langetermijnbeleid als nieuwe en uit zichzelf vernieuwende dimensie van de politiek. Naarmate de analyses van het heden en het recente verleden kritischer uitvielen – zoals in de kritische sociale theorie – werd de aandrang groter om de politiek te richten op fundamentele veranderingen. De context daarvan werd gevormd door het democratische politieke bestel. De democratische politieke cultuur die zich ondanks de breuken van de twintigste eeuw had ontwikkeld, hield in dat in het publieke debat concurrerende opvattingen werden

ontwikkeld over de inrichting van de samenleving. Het langetermijnbeleid waarvoor de WRR werd ingericht, vormde daarvan – letterlijk en overdrachtelijk – het verlengstuk.

Het was tevens alom in de westerse wereld een periode van verdere democratisering en emancipatie van voorheen volgzaam kiezersgroepen. De toegankelijkheid van het publieke debat speelde hierin een belangrijke rol. De sociale ruimte daarvoor, intermediair tussen het politieke en het persoonlijke leven, werd door Jürgen Habermas in een baanbrekende studie omschreven als de *Öffentlichkeit*.<sup>27</sup> Dit concept was nauw verbonden met een opvatting van democratie als politieke vorm van samenleven waarin eenieder als drager van fundamentele rechten wordt erkend, en kan participeren in de ontwikkeling van beleid en recht.

De groeiende welvaart en het snel gestegen opleidingspeil maakten mensen steeds meer bewust van hun individuele rol als politieke actor en – ook op andere terreinen van het leven – van hun bijzonderheid. Reckwitz is dit hun ‘singulariteit’ gaan noemen.

Deze veranderingen in de manieren van denken en handelen werden nog eens extra gestimuleerd door nieuwe vormen van massacommunicatie, door de verplaatsing van industriële productie naar lagelonenlanden, en de opmars van kennis als belangrijkste productiefactor.<sup>28</sup> Dit droeg bij aan een ‘singularistische’ manier van leven, die in veel vrijere omgangsvormen maar ook in politieke veranderingen tot uitdrukking kwam, zowel binnen als naast de bestaande partijen: Nieuw Links in de PvdA, de christen-radicalen in KVP en ARP, de oprichting van Democraten '66 (D'66, later D66), deels als afsplitsing van de VVD, en naderhand de oprichting van de PPR, later met PSP en CPN samengegaan in GroenLinks. De constitutionele kaders werden als gevolg hiervan herijkt, zij het minder radicaal dan D'66 en christenradicalen hadden bepleit: de grondwetsherziening die na advisering door een zwaar verdeelde Staatscommissie-Cals/Donner in de jaren zeventig vorm kreeg (maar pas in 1983 werd afgerond), werd vooral gekenmerkt door het centraal stellen van de democratisch aanvaarde wet als voertuig van maatschappelijke veranderingen.<sup>29</sup>

Het verlangen om – individueel en in nieuwe groepen – het heft in eigen handen te nemen werd het belangrijkste kenmerk van deze omwenteling in de Nederlandse politieke cultuur. De oude cementering – die van de Verzuiling,

---

27 Habermas 1962; heruitgave 1990.

28 Reckwitz 2017: 273.

29 Zie mijn Inleiding bij hoofdstuk 1 *Grondrechten* in Hirsch Ballin et al. 2021: 30.



gekenmerkt door samenwerking aan de top – liet los en men moest op zoek naar een nieuwe grondslag voor doelgerichtheid en eenheid van beleid. Die kreeg, met buitenlandse inspiratie, vorm in onder andere een institutionalisering van beleidscoördinatie onderbouwd door planning.

In Nederland werd deze transformatie gekanaliseerd via adviescommissies ter verbetering van de beleidsontwikkeling.<sup>30</sup> De belangrijkste daarvan was de in 1968 in het leven geroepen Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, onder voorzitterschap van de Amsterdamse hoogleraar econometrie P. de Wolff. Deze adviseerde de regering in 1970 om de wetenschappelijk onderbouwde beleidsvoorbereiding te verbeteren; in deze zin vatte de commissie ‘planning’ en ‘plan’ op. De door haar geconstateerde leemte in de facetplanning leidde in 1973 tot de instelling van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Om de leemte inzake integrale planning te dichten adviseerde de commissie bovendien een Raad voor de Planning in te stellen. Deze zou ‘een samenvattend inzicht’ moeten verschaffen ‘in de mogelijke lange-termijnonwikkeling van de maatschappij als geheel en op deelterreinen’; en ‘alternatieve mogelijkheden’ voor het overheidsbeleid moeten aangeven.<sup>31</sup> Bij dit laatste advies sloot de in 1969 door minister-president P. de Jong ingestelde Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie aan, onder voorzitterschap van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken mr. C. van Veen (CHU). Voorafgaand aan de kabinetsformatie van 1971 adviseerde deze commissie om een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in te stellen, belast met integrale wetenschappelijke beleidsvoorbereiding; de gedachte dat dit in beleidsalternatieven zou moeten uitmonden, kwam echter in het advies niet terug.<sup>32</sup> Aan dit advies werd bij de kabinetsformatie van 1971 gevolg gegeven.<sup>33</sup> De instelling van zo’n vast adviescollege zou volgens de Grondwet bij wet moeten geschieden. Om daarop te kunnen vooruitlopen werd – na voorbereiding door de Nijmeegse hoogleraar prof. dr. J. Kremers in 1972 – in eerste instantie bij koninklijk besluit van 6 november 1972 (Stb. 590) de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het leven geroepen. Daarop volgde in 1976 de Instellingswet w.r.r. (Wet van 30 juni 1976, Stb. 413).

---

30 Hirsch Ballin 1979: 9-13.

31 *Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur*, Kamerstukken II 1970-1971, 10914, nr. 2: 11.

32 *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*, Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, 's-Gravenhage 1971: 58.

33 Bijlage bij het Eindrapport van de formatiewerkzaamheden van B.W. Biesheuvel, Kamerstukken II 1971, 11389, nr. 3, punt D.2.

De vijftigjarige geschiedenis die hierop volgde, laat een institutionele *continuïteit* zien die anno 2022 als tiende lustrum kon worden gevierd,<sup>34</sup> maar die niet aan het zicht kon onttrekken dat de politieke geschiedenis van diezelfde periode ook door *discontinuïteit* wordt gekenmerkt. De getijdewisselingen in langere lijnen van ontwikkeling kunnen tot op zekere hoogte worden gedateerd: het begin van de periode Thatcher in 1979, de ontmanteling van het communistische statensysteem in Midden-Europa in 1990-1992, de aanvallen op de Twin Towers en het Pentagon in 2001, het begin van de bankencrisis, de aankondiging van een nieuwe koers van confrontatie door Vladimir Poetin op de *Münchner Sicherheitskonferenz* in 2007,<sup>35</sup> en de massieve Russische inval in Oekraïne in 2022.<sup>36</sup> De gebeurtenissen waarnaar deze jaartallen verwijzen (en waaraan zeker nog andere data kunnen worden toegevoegd) betekenden dat ergens een ‘eind’ aan kwam: aan een situatie die men, met positieve of negatieve gevoelens, gewoon was gaan vinden. Politieke en culturele stromingen komen bij zulke gebeurtenissen niet uit het niets tevoorschijn, en evenmin gaan ze spoorloos ten onder. Voor de een waren die gebeurtenissen het startsein om aan veranderingen vorm te geven, voor de ander om terug te vechten teneinde de toekomst zoveel mogelijk te laten lijken op wat teloor dreigde te gaan.

Toen in dit politieke tijdsgewricht de WRR werd opgericht, leefde de verwachting dat (wetenschappelijke) kennis de regering in staat zou stellen de samenleving te veranderen (‘maakbare samenleving’), de economie te besturen en het gedrag van burgers en andere actoren doeltreffend te reguleren. ‘Integraal overheidsbestuur’ was het *Leitbild* van die tijd. Men stelde zich dit voor als coördinatie van beleid en wetgeving, dat wil zeggen wederzijdse afstemming tussen sectoren die hun (departementale) autonomie behielden. De structuur van de WRR was daarmee in overeenstemming: een college dat onder meer zou kunnen voortbouwen op het werk van sectorale planbureaus, waarvan de directeuren adviserend lid van de WRR werden. De constitutionele positionering van de WRR was daarmee in overeenstemming: een permanent adviescollege in de zin van art. 79 (destijds art. 87) van de Grondwet. Het voorgenomen streven naar een coherent, toekomstgericht langetermijnbeleid werd vastgelegd in de Instellingswet, naast een verplichte formele reactie van de regering op de rapporten (art. 2, art. 12). Op deze manier werd de Raad betrokken bij de beleidsontwikkeling. Van meet af aan is echter geaccepteerd dat de ambitie die ten grondslag ligt aan de WRR – het formuleren van samenhangend beleid – slechts indirect gekoppeld was aan momenten van bindende besluitvorming.

---

34 De WRR wordt volgens de Instellingswet WRR om de vijf jaar opnieuw samengesteld. Een Raadsperiode beslaat dus één lustrum.

35 [https://en.wikisource.org/wiki/Speech\\_and\\_the\\_Following\\_Discussion\\_at\\_the\\_Munich\\_Conference\\_on\\_Security\\_Policy](https://en.wikisource.org/wiki/Speech_and_the_Following_Discussion_at_the_Munich_Conference_on_Security_Policy)

36 Reckwitz 2017: 373.

In de memorie van toelichting bij de Instellingswet wordt in de gebruikelijke instellingsgerichte argumentatie met geen woord gerept over dit open einde. Dit heeft geleid tot een structurele beperking van de impact van de adviezen van de aanbevelingen van de Raad, die sindsdien is blijven bestaan. De kwaliteit van kabinetsstandpunten over rapporten van de WRR loopt sterk uiteen. Soms zijn ze niet veel meer dan een zelfgenoegzame bevestiging van het bestaande beleid, in andere gevallen grijpen ze de advisering van de Raad aan om nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten.

In mijn in 1979 verdedigde dissertatie bezag ik de verhouding tussen het functioneren van de WRR en de reële beleids- en rechtsvorming vanuit de mogelijkheid van een verbindende rationaliteit en de mogelijkheid van een nieuw type plannende wetgeving in formele zin, dus met betrokkenheid van het parlement. Deze laatste gedachte sloot aan bij de in de jaren zeventig opgekomen wens om beleid aan de hand van nota's tot onderwerp van overleg tussen regering en parlement te maken. De hierboven genoemde procedure van de planologische kernbeslissing was hiervan een voorbeeld. Deze formalisering van de plannota's zou een voorbeeld kunnen vormen voor besluitvorming naar aanleiding van rapporten van de WRR.<sup>37</sup> In de toen ontwikkelde gedachtegang zou – om vaagheid en vrijblijvendheid in kabinetsstandpunten te voorkomen – de Instellingswet kunnen worden aangevuld met een verplichting om kabinetsstandpunten te concretiseren en, als het gaat om langetermijnbeleid, met een programmawet inzake het te voeren beleid.<sup>38</sup> Daarvan is het echter niet gekomen en dat zal niet gauw veranderen, al zijn er wellicht andere redenen om over een nieuw type wetgeving na te denken.<sup>39</sup>

---

37 Hirsch Ballin 1979: 176-191.

38 Hirsch Ballin 1979: 207.

39 Hirsch Ballin 2019: 13-43.

## 4. De WRR in tijden van een nieuwe politieke economie

Dit streven naar planmatig, rationaal overheidsbeleid loste het met gesloten mens- en maatschappijbeelden verbonden, eerst en vooral bestendige beleid af; codificerende wetgeving werd, zoals gezegd, verdrongen door modifierende wetgeving. De verwachting van 'maakbaarheid' van maatschappelijke verhoudingen riep echter vanaf de jaren zeventig weerstanden op, enerzijds omdat die aan een ideologisch socialisme werd toegeschreven, maar anderzijds ook door de ervaring van regeldruk en financiële overbelasting.<sup>40</sup> De reactie daarop ging echter verder dan een koerscorrectie. De steeds inniger omhelzing van neoliberale opvattingen over overheidsbeleid tastte niet alleen het streven naar langetermijnbeleid aan maar ook de feitelijke mogelijkheden daartoe. Het uitblijven van een toereikend energiebeleid en klimaatbeleid zijn daarvan voorbeelden.

Het politieke getij dat had geleid tot de wens beleid voor de toekomst te vormen, verliep aldus reeds in de eerste decennia na de instelling van de WRR. Een jaar later, in 1973, kwam na een extreem moeizame formatie het kabinet-Den Uyl tot stand, dat zichzelf positioneerde als centrum van vernieuwing en versterking van publieke taken. Daarin paste de op dat moment nog voorlopige, maar tijdens die kabinetsperiode als vast college van advies bij wet ingestelde WRR perfect. Langetermijnbeleid werd immers gezien als een exemplaar van de ideologie van de maakbare samenleving, die echter sinds de tweede helft van de jaren zeventig meer en meer een slechte naam kreeg. De feitelijk al veel oudere neoliberale ideologie kreeg in reactie hierop eerst in het Verenigd Koninkrijk (VK) en de VS en vervolgens ook in continentaal West-Europa greep op de politiek. Ze bewerkstelligde een vergaande tweede graad van politiek-economische *Kontingenöffnung*, waarin niet overheidsbemoeienis, maar juist de veronderstelde heilzame werking van de markt als motor van verandering centraal kwam te staan. De dynamiek van de economische liberalisering was kennelijk zo sterk dat men er politiek vele kanten mee uit kon gaan. Vooral in West-Europa ging deze samen met verdergaande culturele singularisering. In Nederland ontstond aan de rechterzijde van de politiek een verbinding met economisch en cultureel liberale opvattingen.<sup>41</sup> Ook elders vormden zich merkwaardige allianties. In Zuid-Amerika, verbonden militaire schrikbewinden zich met de neoliberale politieke economie.<sup>42</sup>

---

40 Reckwitz 2019: 257; Van den Braak en Van den Berg 2017: 486-487, 498-504.

41 Oudenampsen 2018; 2021.

42 Biebricher 2012.

De kwadratering van de *Kontingenzöffnung* betekende dat de toekomst als niet vatbaar voor plannend beleid werd gezien, dus als onontkoombaar contingent. De in Nederland doorgevoerde programma's om de overheidsuitgaven en regeldruk te beperken, gaven aan deze politieke getijdewisseling uitvoering, zij het – in een door de noodzaak tot coalitievorming – in vergelijking met de vs en vk in een enigszins afgezwakte vorm, maar toch drastischer dan bijvoorbeeld in Frankrijk.

Dit raakte uiteraard de taak van de wrr. De beelden en verwachtingen rond overheidsbeleid waren ten tijde van de instelling van de wrr nog steeds primair op de nationale staat betrokken, maar veranderingen dienden zich al kort nadien aan. De steeds grotere internationale interactie in economie, politiek en cultuur ondermijnde het nationale karakter van de politiek. Het marxistisch-leninistisch systeem werd onhoudbaar tegelijk met de opkomst van het neoliberalisme, dat zich in de westerse wereld positioneerde in contrast met de sociale democratie; aan deze episode zijn de namen van Michail Gorbatsjov en Ronald Reagan verboden. In de periode 1977-1982 effenden economen in de Nederlandse politiek de weg voor de neoliberale denkwereld van de *Public Choice Theory of New Political Economy*. Kenmerkend daarvoor waren beperking van overheidsuitgaven en deregulering.<sup>43</sup> Daarmee was de ambitie van veel omvattende langetermijnplanning onhoudbaar geworden. De toekomst werd in plaats daarvan opgevat als ontplooiing van de dynamiek van markt en maatschappij.

Hiermee veranderde gaandeweg ook de werkwijze van de wrr. In de beginjaren, onder het voorzitterschap van prof. dr. J. Kremers, trachtte de Raad zijn wettelijke taak als denktank van een vooruitziende overheid waar te maken. Werkwijzen om op een niet-partijpolitieke wijze politiek relevant te zijn, stonden in de eerste jaren voorop, maar de korte rapporten van de Raad beperkten zich tot onderwerpen als de verhouding tussen actieven en niet-actieven, aspecten van de kenniseconomie en – ondanks naar huidig begrip geringe aantallen – een mogelijk toenemende migratie. Al spoedig bleek dat de Raad zich niet waagde aan het adviserend uitzetten van lijnen voor langetermijnbeleid. In 1974 koos de Raad ervoor een Commissie Algemene Toekomstverkenning in te stellen, bestaande uit enkele raadsleden onder wie de commissievoorzitter prof. dr. J.S. Cramer (hoogleraar econometrie aan de Universiteit van Amsterdam) en twintig deskundigen, onder andere uit de sectorale planbureaus. Nadat de commissie haar rapport had uitgebracht, beperkte de wrr zich tot het plaatsen van kanttekeningen. In 1977, net na het einde van de eerste raadsperiode, met ir. W.F. Schut als interim-voorzitter, bracht de Raad het rapport 'De komende

vijftientig jaar' uit. Hierin schetste hij gedetailleerd twee alternatieve toekomstbeelden, gebaseerd op verschillende veronderstellingen over de omvang van de economische groei, te weten 3 procent respectievelijk een tot o aflopend percentage. Mogelijke veranderingen in waarden en normen werden expliciet buiten beschouwing gelaten. De toekomstbeelden betroffen de periode tot 2000 en identificeerden een aantal knelpunten: werkloosheid, milieuverontreiniging, vermindering van de biodiversiteit, aantasting van de natuur, te hoog energiegebruik, verminderde rechtszekerheid door vermindering van regels, suburbanisatie en eenzaamheid.<sup>44</sup> Van de gedachte dat het beleid zou worden gericht op een wenselijk geachte toekomst, was niet veel overgebleven.

Volgens de Instellingswet w.r.r. had de minister-president, minister van Algemene Zaken, in reactie op dit rapport de Raad moeten informeren over de bevindingen van de ministerraad (artikel 12, tweede lid).<sup>45</sup> Onmiskenbaar heeft het rapport 'De komende vijftientig jaar' te denken gegeven, maar omdat de WRR het rapport zelf niet beschouwde als basis voor het doen van operationele aanbevelingen,<sup>46</sup> zag hij geen aanleiding voor een kabinetsreactie.<sup>47</sup> Zo werd reeds vijf jaar na de instelling van de Raad, in het jaar waarin de periode van het kabinet-Den Uyl eindigde in een nog scherpere polarisatie dan waarmee het was begonnen, voorshands afscheid genomen van de gedachte van een integraal planbare toekomst.

Toch werd daartoe na deze Algemene Toekomstverkenning (ATV) nogmaals een poging gedaan. In de tweede raadsperiode zette de WRR, onder het voorzitterschap van de planoloog en oud-ambtenaar prof. ir. Th. Quené, een nieuwe stap om toch tot aanbevelingen te komen voor langetermijnbeleid. In zijn nieuwe 'Beleidsgerichte Toekomstverkenning' ging de Raad juist wél uit van veranderingen in de 'waarden en normen' en de mogelijkheid om in het beleid aan die veranderingen richting te geven. Hij zag dit zelf als een nieuwe benadering, in vergelijking met het werk van de door de eerste Raad ingestelde Commissie Algemene Toekomstverkenning. Daarin werd immers 'vrijwel geen aandacht geschonken aan sociale, politieke en ideologische tegenstellingen':

*'Toch komt wel een mensbeeld naar voren, dat min of meer bij de hoge groei of A-variant van de ATV past: individualistisch en materialistisch ingesteld, dus sterk gericht op bevrediging van behoeften, instrumenteel handelend en met vertrouwen in het vermogen*

---

44 WRR 1977: 23-27.

45 Vervolgens kan de Raad vragen naar aanleiding van die bevindingen te worden gehoord (derde lid), maar dat wordt om onduidelijke redenen niet (meer) gedaan.

46 WRR 1977: iv.

47 Hirsch Ballin 1979: 173.

*problemen op te lossen met wetenschap en techniek, economische groei noodzakelijk achtend voor het oplossen van sociale problemen.*<sup>48</sup>

In contrast met deze ‘depolitisering’ stelde de Raad zich nu op het standpunt dat beleidsontwikkeling voor de toekomst uitdrukking moest geven aan politieke visies, gebaseerd op expliciet normatieve opvattingen, ondanks de Nederlandse politieke traditie ‘die gericht is op depolitisering van maatschappelijke vraagstukken’, welke traditie wordt ‘versterkt door de verwetenschappelijking van het overheidsbeleid en de verlegging van het accent binnen de maatschappij van beginsel naar belang.’ De Raad stelde daartegenover dat daarover op dat ‘juist in de laatste jaren weer belangstelling [groeit] voor de herformulering van grondslagen, beginselprogramma’s en dergelijke. Deze toekomstverkenning steunt deze tegenbeweging en geeft daarmee tegengas aan ontwikkelingen in de richting van een belangen-democratie.’<sup>49</sup>

Om te voorkomen dat die aanbevelingen zouden worden toegeschreven aan een bepaalde, al dan niet van de regering afwijkende politieke visie, koos de Raad ervoor verschillende scenario’s naast elkaar te stellen. Dit scenariodenken maakte het mogelijk politieke keuzes ‘neutraal’ te bespreken in de context van een strijdbaarder politiek klimaat. In de aanbiedingsbrief van deel 1 van de Beleidsgerichte Toekomstverkenning maakte de Raad kenbaar dat een standpuntbepaling van de zijde van de regering nu ‘wellicht minder in de rede’ lag, maar bij de aanbieding van het tweede deel (1983) vroeg hij daar uitdrukkelijk wél om. Dat tweede deel mondde uit in een tableau van zes beleidsvisies op zestien onderwerpen, ingedeeld in ‘technocratische’ en ‘sociocratische’ onderwerpen, en onderverdeeld naar het onderscheid tussen christelijk, liberaal en socialistisch.<sup>50</sup>

Een kabinetsreactie op dat tweede deel bleef echter uit, volgens het Verslag van de Tweede Raadsperiode omdat de aanbevelingen daartoe geen aanleiding gaven. Het rapport bevatte echter helemaal geen aanbevelingen omdat de Raad daarin beleidslijnen relateerde aan onderscheidende visies.<sup>51</sup> Juist dat maakte de gevraagde standpuntbepaling zo lastig voor een coalitiekabinet met een programma dat was gebaseerd op een compromis tussen verschillende visies op politiek en samenleving. Het zou zichzelf in de problemen brengen als het ideële

---

48 WRR 1980: 8. In 1983, na het begin van de derde Raadsperiode maar toch expliciet als vrucht van de tweede Raadsperiode verscheen *Beleidsgerichte Toekomstverkenning – Deel 2: Een verruiming van perspectief* (1983).

49 WRR 1980: 8-9

50 WRR 1980: 325-339.

51 Verslag van de Tweede Raadsperiode (Voorstudie 33), 1983.

verschillen zou expliciteren. In zijn poging om politiek neutraal te blijven had de WRR de regering dus keuzes voorgelegd die deze, in de op coalitievorming gebaseerde context van het Nederlandse constitutionele bestel, niet kón maken.

Het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) was intussen begonnen aan een programma dat hiervoor een alternatief vormde. Dit programma kan achteraf bezien worden geduid als een poging om de economische *Kontingenzöffnung* verder door te voeren – Ruud Lubbers had zich inmiddels bekeerd tot een gematigde aanhanger van de aanbodeconomie<sup>52</sup> – met behoud van de fundamentele kenmerken van de naoorlogse ordening. De eerste twee kabinetten-Lubbers hadden dus hun eigen agenda, waarmee ze ontkwamen aan de politieke aporie van de beleidsgerichte toekomstverkenning. Voor de WRR was dit dood tij: de ambities van een geplande toekomst waren verlaten, maar een nieuwe verhouding tot de politiek-economische liberalisering was nog niet gevonden. In Lubbers' 'Herinneringen' komt de WRR niet voor, afgezien van een vermelding dat hij het lidmaatschap van de Raad – hem in de jaren na 1977 als functie elders aangeboden – niet begeerde. Ook andere politieke memoires en de parlementaire geschiedschrijving over die periode laten de WRR niet als politiek betekenisvolle actor verschijnen, wat discrete invloed echter niet uitsluit.

Dit speelde zich af tegen de achtergrond van de beschreven ommekeer in het politieke denken die in de jaren tachtig in de hele westerse wereld plaatsvond. De ervaren overregulering en financiële overbelasting van de overheid, met onheilspellende consequenties voor de schuldenlast op langere termijn, maakte een koerscorrectie noodzakelijk. 'Bevrijding' daarvan kreeg vorm door meer taken aan markt en zelfregulering over te laten. De neoliberale politieke economie, omhelsd door Ronald Reagan en Margaret Thatcher, ontwikkelde hierin een grote aantrekkingskracht, maar is zozeer doorgeslagen dat eerst in het VK en later ook elders in Europa kwetsbare mensen aan 'zelfredzaamheid', vaak dus aan hun lot, werden overgelaten – wat in Nederland pas sinds het tweede kabinet-Rutte stapsgewijs enigszins wordt gecorrigeerd.

De gedachte dat de verhouding tussen overheidsoptreden, marktwerking en zelfregulering moest worden herzien, was ook in rapporten van de WRR terug te vinden. In zijn rapport 'Milieubeleid' bepleitte de Raad bijvoorbeeld meer gebruik te maken van 'instrumenten die zich richten op mechanismen van transactie en overreding'.<sup>53</sup>



De kritiek op de instituties en op het functioneren van de verzorgingsstaat raakte de WRR in twee opzichten. Met betrekking tot zijn taak om actief gestalte te geven aan de toekomst, had zich al snel een backlash afgetekend. De ambities van de tijd van oprichting werden grotendeels verlaten onder invloed van de politieke theorie en politieke economie van het neoliberalisme: de toekomst werd opgevat als een in wezen onbeheersbare contingentie. Hierbij werd uit het oog verloren dat het loslaten van de illusie van maakbaarheid niet zou mogen uitdraaien op stuurloosheid. De overheid had zich met de deregulering ontdaan van veel mogelijkheden om economische en maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden.

De Raad kon in dit dood tij maar weinig betekenen, maar wist desalniettemin op verschillende beleidsterreinen verschil te maken met thematische rapporten zoals dat over de sociale zekerheid. Bovendien was de WRR voor kritiek vatbaar geworden doordat hij deel uitmaakte van een vooral systeembevestigend, omvangrijk stelsel van adviescolleges, waarvan de leden en de staf sterk verbonden waren met bestaande patronen. Op politieke initiatieven voor veranderingen en meer proactief beleid werd vaak gereageerd door te wijzen op 'spanningen' met het bestaande – wat op zichzelf klopte, maar ook net de bedoeling was. Voorstellen voor wetswijziging gericht op scherpere bestrijding van de georganiseerde criminaliteit werden bijvoorbeeld door de Raad van State kritisch becommentarieerd.

Het verstarrende effect van het adviesstelsel en de hoge kosten daarvan brachten de ministerraad er op 2 juli 1992 op voorstel van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken toe de verplichtingen om adviesorganen te raadplegen, af te schaffen en de ambtelijke ondersteuning flink in te krimpen. Ondanks de waardering die de WRR nog steeds genoot, raakte dit ook zijn bureau. Een binnenskamers overwogen opheffing werd afgewend toen de oud-secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, prof. dr. F.W. Rutten, voorzitter van 1 juli 1990 tot 1 januari 1993, werd opgevolgd door mr. J.P.H. Donner, tot dan raadadviseur bij het Ministerie van Justitie.

De WRR moest zich dus aanpassen. De keuze van de toenmalige ministers van Algemene Zaken om gewezen ambtenaren tot voorzitter te benoemen (1990-1998) wijst op een behoefte het werk van de WRR te doen aansluiten bij reeds gepercipieerde politieke vraagstukken. Ambities om verder vooruit te zien raakten op de achtergrond; er zou daarvoor ook geen interesse zijn geweest toen in de loop van de jaren negentig de neoliberale visie steeds meer politiek dominant werd. Die visie hield immers in dat een samenleving, mits marktwerking verzekerd werd, zichzelf in goede banen zou leiden (de 'onzichtbare hand').

De rapporten die de WRR medio jaren negentig uitbracht op sociaaleconomisch terrein, pasten wonderwel in het neoliberale politieke klimaat. In het rapport ‘Tweedeling in perspectief’ (Rapport 50, 1996) werd – in de woorden van de aanbiedingsbrief – betoogd:

*‘dat, anders dan vaak wordt gedacht, de kansen op een harmonieuze sociaal-culturele ontwikkeling voor de middellange termijn in de jaren negentig zijn toegenomen. De hoofdpoging voor het beleid is nu de vooruitgang die de bevolking als geheel boekt, ook ten goede te laten komen aan laaggeschoolden die de aansluiting op de arbeidsmarkt missen. Het tot stand brengen van meer eenvoudige werkgelegenheid is, gezien het verder toenemend belang van arbeid als integratiekader, de beste manier om tweedeling in een zich verder individualiserende samenleving tegen te gaan.’*

In het rapport ‘Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw’ (1997) pleitte de WRR ervoor om de traditionele, volgens de Raad door onder andere vergrijzing onhoudbare, inrichting van de sociale zekerheid te vervangen door een methodiek waarin ‘activeringsbeleid’ – dus aanscherping van de prikkels om ‘de eigen broek op te houden’, zoals dit politiek werd *geframed* – en toeslagen centraal zouden komen te staan.

Een kabinetsstandpunt over deze twee in het politieke klimaat van die tijd passende rapporten is in de Kamerstukken niet terug te vinden, behalve een bemoedigende mededeling in de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken voor 1998 over dit rapport en nog twee andere: ‘De regering acht voornoemde rapporten van betekenis met het oog op de formulering van beleid voor de volgende kabinetsperiode.’<sup>54</sup> Toch betekende dit niet dat de WRR de kabinetten steeds met rapporten bediende die pasten in de al gevormde beleidsopvattingen. Op het rapport ‘Orde in het binnenlands bestuur’ (1995) volgde in 1996 een kabinetsstandpunt dat de aanbevelingen van de Raad in harde bewoordingen afwees. De WRR werd dus politiek het meest gewaardeerd als hij zich gedroeg als een beleidsondersteunende ‘denktank’.

## 5. De WRR in en na jaren van crisis

Toen in het eerste decennium van deze eeuw de eerste scheuren in de neoliberale zorgeloosheid optraden, ontstond ruimte voor een herontwikkeling van de taken van de WRR. De aanvallen op de Twin Towers en het Pentagon op 11 september 2001 waren een keerpunt voor die neoliberale zorgeloosheid. De crises van het begin van de eenentwintigste eeuw maakten een einde aan de illusie dat globalisering vanzelf vrede en wereldwijd toenemende welvaart zouden brengen.<sup>55</sup> De internationale verhoudingen en andere planetaire samenhangen werden wetenschappelijk geduid als een – naar zijn aard labiel – complex systeem.<sup>56</sup> Het ontbreken van instrumenten om dat systeem te beheersen ondermijnde het vroegere optimisme in de westerse wereld. Dit ondermijnde ook het vertrouwen in de betekenis van *confidence* (*Zuversicht*) dat mensen in staat stelt met contingentie te leven.

Dat verlies aan *confidence* leidt tot onbehagen, met ondermijnende effecten in onder andere de relatie tussen politiek en burgers. De interpretatie van de gebeurtenissen van 2001 als een onoplosbaar cultureel conflict hebben dit versterkt en op veel plaatsen de sociale cohesie ondermijnd. De ervaring van onbeheersbare risico's in het samenleven tastten ook het vertrouwen in de betekenis van *trust* (*Vertrauen*) in de overheid aan.<sup>57</sup> De WRR volgde dan ook een goede intuïtie door zich na 2001, in elk geval vanaf 2004, meer te richten op het *doorgronden van spanningsvelden en het activeren van voorzorg*. Anders dan in de eerste decennia van de WRR speelden na de eeuwwisseling bij de samenstelling van de Raad en in zijn werkwijze politieke profielen nauwelijks nog een rol. De sindsdien gebruikelijke rekrutering van voorzitters en leden primair op grond van wetenschappelijke kwalificaties werd gesteund door een nieuw wetenschappelijk klimaat. Daarin beleefde – zij het minder ideologisch dan in de jaren zeventig – maatschappelijke verantwoordelijkheid van de wetenschap een revival. Het rapport 'De verzorgingsstaat herwogen' (2006), waar hierboven al melding van werd gemaakt, is een voorbeeld hiervan.

Zo kwamen de rapportage en advisering ook in een andere sleutel te staan, namelijk in die van het, mede op wetenschappelijke inzichten, rijp maken van de geesten voor op de (middel)lange termijn gericht beleid, terwijl voor de omschrijving van de hieraan te verbinden praktisch-politieke consequenties terughoudendheid werd betracht. Voorbeelden van de WRR-rapporten uit deze

---

55 Vgl. Reckwitz 2019.

56 Holland 2014; Mainzer 2005.

57 Zie over het onderscheid tussen deze twee types van vertrouwen Luhmann 2001: 147-148.

periode die vooral de bedoeling hadden de blik te verruimen, zijn ‘Weten is nog geen doen’, ‘Het Betere Werk’, ‘Kiezen voor houdbare zorg’, ‘Veiligheid in een wereld van verbindingen’, ‘Geld en schuld’ en ‘Artificiële intelligentie’. Kenmerkend is een nieuwe/andere manier van kijken om de complexiteit beter te kunnen duiden en daarmee om te gaan.

De politiek raakte in dezelfde periode steeds meer gefixeerd op het verhelpen van groepsgebonden ongenoegen. Kiezersonderzoeken met de instrumenten van de marketingresearch leidden tot oriëntatie van politieke partijen op doelgroepen. Aanbevelingen van adviesorganen gericht op fundamentele veranderingen werden vaak afgewezen met een verwijzing naar ontbrekend draagvlak of tekort aan middelen (wat altijd betekent: andere, reeds gevestigde prioriteiten). Groepsgebonden politiek is echter structureel ongeschikt om beleid te ontwikkelen dat gedeelde perspectieven omvat.

De partijen die, in tegenstelling hiermee, wél een brede visie op de publieke taak met elkaar deelden, lieten deze visies los of reduceerden ze tot vrijblijvende algemeenheden, om zo goed mogelijk op de ‘wensen en zorgen van de kiezers’ (dat wil zeggen van hun specifieke kiezersgroepen) te kunnen inspelen. Veel van die zorgen werden aangewakkerd door de versnelling van een internationale economisch-technologische dynamiek,<sup>58</sup> waartegenover de politiek met lege handen stond, mede doordat ze de zeggenschap over publieke voorzieningen eerder had afgestoten. Politieke controverses zijn het scherpst geworden op die terreinen waar de machteloosheid – door technologische en internationale ontwikkelingen, zoals de Europese integratie en migratie – het sterkst wordt ervaren. Er ontstond dus een structurele discrepantie tussen probleemervaringen en een slechts op repareren gerichte politieke capaciteit. De beelden en verwachtingen waren intussen nog steeds primair op de nationale staat betrokken, maar een verandering was nodig. De WRR had onmiddellijk na zijn instelling al gerapporteerd over de Europese Gemeenschappen en is tot enkele jaren geleden aandacht aan de Europese ontwikkelingen blijven besteden.<sup>59</sup>

## 6. Een verhaal voor de toekomst

### Ontwarren van complexe vraagstukken

De aspiraties van langetermijnbeleid berustten in de jaren '70 op een zelfbewust geworden publieke sfeer (*Öffentlichkeit*), met als doel de contingentie van de toekomst onder controle te brengen. De verdeeldheid daarover had al snel geleid tot verminderde verwachtingen of zelfs desillusie. Die ontwikkeling werd versterkt door nieuwe, verderstreckende contingentie-openingen (*Kontingenzöffnungen*) die een reactie waren op bovenmatige ambities en daarmee verbonden lasten. Daarop gebaseerde liberale politieke stromingen werden versterkt en zelfs geradicaliseerd door een – meestal verwelkomde, maar soms ook bezorgd ontvangen – wereldwijde ontsluiting (globalisering, met lokalisering als zwakke tegenkracht). Deze produceerde echter tegelijkertijd wereldwijde afhankelijkheid in voorheen ongekende mate en vormen. Daarop heeft de theorie van de complexiteit betrekking. De groei van kennis over de samenhangen in onze leefwereld leert ons ook dat – al zijn die samenhangen door menselijk toedoen veranderd – er geen sprake meer kan zijn van een beheersing door mensen. Dat is de hypercomplexe leefwereld van het Antropoceen, waarin mensen niet meer de illusie kunnen hebben de wereld te besturen.<sup>60</sup> De verdeling in vele staten maakt deel uit van de feitelijk bestaande complexiteit.

De WRR heeft zich in het vijfde decennium van zijn bestaan sterk gericht op het ontwarren van complexe vraagstukken en het aantonen van de reële samenhangen, zodat ruimte kan ontstaan voor een nieuwe beleidsvisie. De reacties daarop volgen tot nog toe vaak het patroon van een verdaging van het beleid omdat we het allemaal nog niet zeker weten (of het niet nodig vinden, de kennisinfrastructuur te versterken, zoals in de kabinetsreactie op het rapport 'Veiligheid in een wereld van verbindingen'<sup>61</sup>). Degenen die de wetenschap in diskrediet brengen, hebben een negatieve invloed op het onder ogen zien van onwelkome waarheden. De rapporten van de Raad worden wel 'verwelkomd', de aanbevelingen veel minder; antwoorden zijn in hoge mate procedureel.

### Wat we toch moeten weten

Dat de WRR complexe beleidsvraagstukken wil ontwarren, is te meer van betekenis nu zich in politiek en samenleving krachten manifesteren die – met *fake news* en wantrouwen tegenover wetenschappelijk onderbouwde kennis – de verwarring vergroten, zodat uiteindelijk een autoritair regime wordt gezien als het noodzakelijke antwoord. Het zal nodig zijn dat de WRR, inhoudelijk

voortbouwend op het type rapporten van de voorafgaande jaren, meer scherpte brengt in de maatschappelijke betekenis van beleid en van het uitblijven daarvan. Het achterwege laten van voldoende voorzorgsmaatregelen inzake veiligheid, armoede, klimaat, migratie, houdbare zorg, infrastructuur of institutionele veerkracht doet een vacuüm ontstaan dat door andere krachten wordt gevuld. Internationaal is dit volop gaande.

Democratische openbaarheid voorziet in een voortdurende beproeving van het vertrouwen in ambtsdragers. Het besef van volksvertegenwoordigers dat dit voor henzelf en hun partijen geldt – namelijk op het moment van nieuwe verkiezingen – stimuleert hen werk te maken van hun controlerende functie in relatie tot ministers en andere bestuurders. Dat moet ook betrekking hebben op vooruitziend beleid, bijvoorbeeld naar aanleiding van een beleidsnota of een wetsvoorstel. Het huidige politiek-culturele klimaat is echter meer gericht op gebeurtenissenpolitiek (*Ereignispolitik*)<sup>62</sup> dan op geplande politiek. De methoden van steunverwerving lenen zich ook nauwelijks voor politieke planning. Maar niet alles laat zich vooruitzien en nog minder vooraf beheersen. Dat de politiek zich niet waagt aan (middel)langetermijnbeleid kan worden verklaard uit het ontbreken van consensus en de afwezigheid van middelen zoals bevoegdheden tot (bij)sturing. Die twee factoren versterken elkaar: als er geen toereikende middelen zijn, kan men niet veel beginnen met langetermijnbeleid. Dat ontmoedigt om vertrouwen te stellen in de politieke instituties. Om toch kiezers te bereiken, wordt de mogelijkheid van *political marketing* in plaats van de beleidsinhoud dominant. Een democratie kan echter niet gedijen als deze marketing het karakter krijgt van ideologische propaganda.<sup>63</sup> Ook in dit opzicht blijkt democratie intrinsiek verbonden met de rechten en vrijheden van de rechtsstaat.

De politiek heeft zichzelf hiermee ‘geëvacueerd’ uit het beleid voor de toekomst en een veilig heenkomen gezocht in communicatieve zelfbevestiging binnen sociaaleconomische en culturele bubbles. In verhouding tot de predemocratische periode is dat een terugval, zoals de *Balkan ghosts* die de kop opstaken in de Joegoslavische burgeroorlogen van de jaren negentig. De democratische rechtsstaat ontbeert dientengevolge een gezamenlijke ideële basis voor inclusiviteit, in verhouding tot de huidige klassenstructuur en culturele diversiteit: het democratisch-rechtsstatelijke ethos wordt niet opgepikt waar het eisen stelt, en de huidige economische verslechtering maakt dat nog erger. Zo ook in relatie tot de armere delen van de wereld, die zich al in Russische en Chinese armen hebben begeven.

Dit democratisch-rechtsstatelijk vacuüm – dat deels is voortgekomen uit een gemakzuchtige verwerking van de globalisering – wordt gevuld door identitaire bewegingen, die hun politieke activiteit als strijd opvatten, en wordt in extreme vorm in kampen, detentiecentra en militaire acties georganiseerd. Maar met kennis van zaken kunnen alternatieve ontwikkelingen in gang worden gezet, mits het onderzoek vooruitgrijpt naar resultaten die mogelijk in gezamenlijkheid te bereiken zijn. Visies op de toekomst kunnen alleen politiek betekenisvol zijn, als ze verder reiken dan een visioen en handelingsperspectieven bieden: wegen naar een inspirerende toekomst.

De aanpak van de WRR lijkt meer en meer te zijn geworden dat hij zich weliswaar formeel nog steeds tot de regering richt, maar door middel van een publieke presentatie en deelneming aan allerlei discussies in feite politiek en samenleving in den brede als geadresseerde van zijn rapporten beschouwt. Dat past ook bij de keuze om de rapporten meer op bewustwording en verruiming van het gezichtsveld te richten, en minder op in bindende besluiten vertaalbare beleidsaanbevelingen. Maar dit mag er niet toe leiden dat de minister-president, minister van Algemene Zaken, zichzelf nog verder wegcijfert.

### **Beleid ter beheersing van risico's legitimeren en funderen**

De politiek benodigde en relevante kennis betreft dus facetten van deze hyper-complexe realiteit. Het gaat er in het bijzonder om waar interventies zinvol zijn om kwetsbare belangen te beschermen. Maar dat kan niet neerkomen op een terugkeer naar de ambities van integraal, op beheersing gericht beleid. Het werk van de Duitse socioloog Armin Nassehi laat zien dat zo'n ambitie tot mislukken gedoemd zou zijn. De arbeidsdeling van de moderniteit heeft weliswaar betrekkelijk effectieve interventies mogelijk gemaakt, maar juist in tijden van crises komt tot uiting dat effectiviteit daar ook haar grenzen bereikt. Dit noodzaakt ertoe af te zien van 'totaal' beleid en volledige controle en coördinatie.<sup>64</sup> 'Democratie' – aldus Nassehi – is een geniale manier van besluitvorming, maar mensen kiezen soms verkeerde oplossingen. Wetenschap kan onvoorstelbaar veel presteren, maar juist daardoor kan ze niet voldoen aan de verwachting van eenduidige oplossingen. Het recht kan van alles normatief regelen, maar toch alleen in het kader van een consistente wisselwerking van gegarandeerde, veranderlijke rechten.<sup>65</sup>

Deze laatste observatie duidt erop dat democratisch staatsbestuur dat als rechtsstaat is georganiseerd, de inherente beperkingen van politiek-bestuurlijke ambities moet leren te aanvaarden. De talrijke crises die het beeld van de eerste

64

Nassehi 2021: 386.

65

Nassehi 2021: 387 (vertaling HB).

decennia van de eenentwintigste eeuw bepalen – als gevolg van internationaal terrorisme, de collaps van banken, grensoverschrijdende criminele structuren, burgeroorlogen, ongeordende migratie en een pandemie, en nationaal de toeslagenaffaire en de ondermijning van de levensomstandigheden in het aardgaswinningsgebied – worden voornamelijk toegeschreven aan bestuurlijk falen en/of marktfalen. De functionele differentiatie in moderne samenlevingen brengt echter met zich mee dat verstoring van het ene subsysteem door het andere – kenmerk van elk der genoemde crises – heel moeilijk te vermijden valt. Dat leidt tot het wijdverbreide ongenoegen in op vertrouwen gebouwde samenlevingen dat Nassehi in zijn boek centraal stelt: overspannen verwachtingen, vaak nog eens extra verhoogd door ‘verkiezingsbeloften’ en andere propaganda, kunnen niet worden waargemaakt. Herstel van vertrouwen is echter onmogelijk als pogingen worden gedaan tot integrale beheersing, die wel *moeten* falen. Zonder respect voor deze inherente beperkingen wordt alleen maar het onbehagen in de hand gewerkt. Dat blijkt ook wel uit het steeds weer opklinkende verwijt dat ‘de politiek’ haar beloften niet waarmaakt, terwijl bestuurders en ambtenaren zelf ervaren overvraagd te worden.

Tegen deze achtergrond wijst Nassehi erop dat de samenleving inzake klimaat, mobiliteit en bijvoorbeeld de COVID-pandemie min of meer onregeerbaar blijkt te zijn.<sup>66</sup> Gevaren voor de samenleving en voor de levensperspectieven van burgers kunnen alleen worden beheerst door risico’s te onderkennen en het beleid erop te richten die te kunnen opvangen.<sup>67</sup> Dat vereist vooruitziend beleid, in tegenstelling tot de eerder genoemde reactieve ‘gebeurtenissenpolitiek’, waarop politici zich vaak richten; vooruitziend echter niet met een nieuwe ambitie tot beheersing, maar juist in het besef dat onze beslissingen de gevaarvolle complexiteit van onze leefwereld helemaal niet aankunnen.<sup>68</sup> De levensperspectieven van mensen kunnen door collectief handelen worden teruggebracht tot risico’s waarmee te leven valt. Met zulke voorzorgmaatregelen in risicoarrangementen is al ruimschoots ervaring opgedaan, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning bij beroepskeuze, dijkenaanleg, veiligheidsmaatregelen en private, collectieve en sociale verzekeringen.<sup>69</sup>

Daartoe is er behoefte aan kennis van de reële samenhangen, maar niet meer in het perspectief van een onbereikbare bestuurbaarheid: het gaat om die situaties waarin bijsturing door beleid en wetgeving bescherming kan bieden tegen

---

66 Nassehi 2021: 426.

67 Nassehi 2021: 389-391.

68 Nassehi 2021: 411.

69 Vgl. Nassehi 2021: 394.



mensonwaardige en natuurvernietigende ontwikkelingen, en ruimte kan houden of maken voor persoonlijke en gezamenlijke levensprojecten.

Omwille van continuïteit tijdens de loop van hun mandaat en om herkozen te worden, ontkomen politieke ambtsdragers er niet aan scherp te letten op hun vertrouwensbasis; als die te smal wordt, is het met hun effectiviteit gedaan. Dit verklaart dat in de politieke communicatie de actualiteit en rekenschap over het recente verleden de boventoon voeren. Ondanks deze harde realiteiten en de kracht van politieke *jet streams* is de taak waarvoor de WRR is ingesteld en zoals die nu wordt geïnterpreteerd, niet noodzakelijkerwijs een *mission impossible*. Het blijft mogelijk dat democratisch wordt besloten tot beleid dat tijdig in gang wordt gezet en ook na het verstrijken van het mandaat volledig wordt uitgevoerd.

De continuïteit van een politiek ambt staat in een tweeslachtige verhouding tot de continuïteit van het beleid. In het democratische politieke tijdsperspectief verdringen het heden en het recente verleden de langere termijn. Parlementaire onderzoeken en externe evaluaties zijn meestal gericht op de vaststelling van feiten die zich in het voorafgaande decennium of nog korter geleden hebben voorgedaan. Ze worden vaak gevolgd door een afrekening met ambtsdragers die verantwoordelijk worden gehouden voor de tekortkomingen die altijd bij zulke onderzoeken naar voren komen. Daarbij plegen politici te verklaren dat het belangrijk is om hieruit lering te trekken, zij het dat aanbevelingen vaak meer betrekking hebben op organisatie en werkprocessen dan op het beleid. De conclusies van de Parlementaire enquête Srebrenica (1992-1993) hadden relevant kunnen zijn voor de militaire missies in Afghanistan, maar de afloop in 2021 gaf hiervan geen blijk.

Het grondwettelijk enquêterecht van het parlement en de Wet op de parlementaire enquête bieden alle mogelijkheden om de vraagstelling te richten op de kennis die nodig is om vooruit te kijken, dus ten behoeve van langetermijnbeleid. Dat gebeurt maar zelden, hoogstens als bijvangst van een terugblikkend onderzoek. Geheel op de toekomst gericht was wel de in 1881-1882 gehouden parlementaire enquête naar de exploitatie van de Nederlandse Spoorwegen. De resultaten hiervan – een bundeling in enkele bedrijven, uiteindelijk één bedrijf – hebben tot het laatste decennium van de twintigste eeuw standgehouden; daarna zijn ze, zonder toereikend onderzoek naar de effecten voor de werking van het vervoer, ongedaan gemaakt. Doorslaggevend waren neoliberale economische theorieën die in de Europese Richtlijn 91/440 tot uitdrukking waren gebracht en in Nederland waren opgevat als reden voor rigoureuze splitsing. De Fyra-enquête (2015) drong niet door tot zulke onderliggende vragen van economische ordening. Een parlementaire enquête over het klimaat of over de toekomst van de landbouw zou de afgelopen decennia zeker zin hebben gehad – en

nog steeds zin hebben – maar blijkbaar ontbrak het aan impulsen daartoe. De Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden liet medio jaren negentig weliswaar grondige studies doen naar de georganiseerde misdaad, maar de publieke aandacht en aanbevelingen richtten zich vooral op het inkaderen van de werkwijzen van de recherche; inzake ernst en omvang van de georganiseerde misdaad werd om nader onderzoek gevraagd.<sup>70</sup> In welke mate maatschappelijke en economische factoren die georganiseerde misdaad bevorderen of afremmen, stond nog niet op de politieke agenda.

Dit alles zou anders kunnen worden benaderd. In het overheidsbeleid zijn hiervan voorbeelden te geven, zoals de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten, niet alleen fysiek maar ook op legislatief terrein (de codificaties). De WRR ging in 2018 tijdens een studieconferentie in op de sociale waarde van de infrastructuur:

*‘Het belang van infrastructuur reikt verder dan de primaire functionaliteit van een elektriciteitskabel, een spoorlijn of een zendmast. Fysieke toegang tot en betaalbaarheid van infrastructurele voorzieningen zijn essentieel voor elke burger om in de samenleving te kunnen participeren, economisch én sociaal.’<sup>71</sup>*

Die samenhang biedt een voorbeeld van hoe overheidshandelen ertoe kan bijdragen om gevaren – zoals overstromingen en trein- en wegverkeersongelukken – tot hanteerbare risico’s te reduceren, en zo vertrouwen te versterken: vertrouwen dat mensen in staat stelt hun levensplannen en bedrijfsplannen uit te voeren, en daardoor vertrouwen in de publieke instituties. Zulke arrangementen en instituties moeten hun grondslag vinden in wetgeving: dat is een rechtsstatelijk vereiste, en tegelijk ook een manier waarop wetgeving – als uitkomst van democratische besluitvorming – kan bijdragen aan vertrouwen in de toekomst.

70

De commissie schreef in haar eindrapport: ‘Het is moeilijk op basis van deze gegevens een onderbouwd oordeel te geven over de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. De minister van Justitie concludeerde in de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland* (1992) het volgende: *De dreiging die van de hedendaagse criminele organisaties uitgaat voor de Nederlandse samenleving moet naar ons oordeel vanwege de vergaande economische en morele implicaties zeer ernstig worden genomen.* Dit oordeel werd in deze nota niet door kwalitatief onderzoek nader onderbouwd. Ontegengesteld is de laatste jaren de kennis over het verschijnsel georganiseerde criminaliteit toegenomen. De nadruk heeft binnen politie en justitie vooral gelegen bij de kwantitatieve analyses op basis van het CRI-model. De commissie meent dat een beter kwalitatief en kwantitatief beeld van de georganiseerde criminaliteit kan worden geschetst. In de afgelopen jaren ontbrak naar het oordeel van de commissie een dergelijk beeld’ (Kamerstukken II 1995-1996, 24072, nr. 11, par. 2.3.3).

71

Corien Prins, voorzitter van de WRR, in het voorwoord bij Idenburg en Weijnen 2018: 7.

### Leven met complexiteit

De beginjaren van de WRR waren een periode van grootse democratische ambities. Deze lieten zich niet meer remmen door overgeleverde structuren en wilden met inschakeling van wetenschappelijke expertise meer dan ooit ver in de toekomst reiken. Een halve eeuw later lijkt democratische politiek om, toegerust met wetenschappelijke kennis en technieken, gestalte te geven aan de nationale toekomst in elk opzicht een illusie uit vervlogen tijden. Een democratisch gegeven is de beperkte duur van een kabinetsperiode, die een structureel obstakel vormt in verhouding tot het langetermijnbeleid waarover de WRR dient te adviseren. Zelfs als ze niet door een conflict voortijdig worden afgebroken, zijn vier jaren een tijdsspanne die in verhouding tot de doorlooptijd van het maken en uitvoeren van plannen heel kort is.

Autoritaire systemen kennen die beperking niet. Machthebbers kunnen gedurende een lange periode doorgaan met het uitbuiten van hun positie. Autoritaire systemen zijn meestal gericht op exploitatie van land en bevolking ten behoeve van het eigenbelang van de heersers of een dominante volksgroep. Er zijn – historisch en actueel – echter ook autoritaire politieke structuren die niet of minder dienstbaar zijn aan het eigenbelang van de machthebbers. Ze richten zich op een door een selecte groep wenselijk geachte toekomst van de samenleving als geheel. De Chinese communistische partij, die zich als de voorhoede van het land ziet, ontwerpt en realiseert plannen met een tijdsperspectief van enkele decennia. De prijs die daarvoor wordt betaald, is machteloosheid van de oppositie en onderwerping van bevolkingsgroepen die zich niet voegen, zoals thans de Oeigoeren. Pogingen om de functionele differentiatie, die de armslag van het overheidsbeleid beperkt, met autoritair optreden te overwinnen, zijn echter niet beperkt tot het Verre Oosten: met een beroep op uitzonderingstoestanden – door Carl Schmitt en zijn volgers tot kenmerk van de sterke, soevereine staat verheven<sup>72</sup> – komen deze strevingen ook in Europa voor. Een voorbeeld is het uitroepen van een noodtoestand door de Italiaanse regering op 11 april 2023 naar aanleiding van de – inderdaad heftig omvangrijke, maar nog steeds met inachtneming van het recht te beantwoorden – aankomst van migranten over zee.<sup>73</sup>

De realiteit waarin zowel de WRR als regering en parlement hun weg moeten vinden, is dus complex. Het bij de oprichting van de Raad nog beoogde alomvattende, ‘integrale’ regeringsbeleid is niet houdbaar omdat de functionele differentiatie van de moderne samenleving onomkeerbaar is. Traditionele

---

72 Over de verhouding van het werk van Giorgio Agamben inzake de uitzonderingstoestand tot dat van Schmitt schijft Geulen 2005: 66-83, 138-142.

73 <https://www.today.it/attualita/stato-emergenza-migranti-2023.html>; daarover Nikolaj Nielsen 2023.

christen- en sociaaldemocraten neigen soms ertoe dat te willen beheersen door een culturele omheining op te richten – maar die houdt geen stand.<sup>74</sup> De Nederlandse nationale toekomst is verstrengeld met die van andere landen, op de eerste plaats van de Europese Unie maar in allerlei opzichten wereldwijd. In haar streven naar steeds verder gaande beheersing van het leven op aarde is de mensheid uiteindelijk meer en meer opgeslokt door processen die niet meer onder controle zullen kunnen worden gebracht: we zijn het tijdvak van het Antropoceen ingegaan, dat gekenmerkt wordt door complexiteit. Daaraan is een voortdurend risico van langdurige destabilisering verbonden; de klimaatcrisis en de huidige internationale veiligheids crisis zijn hiervan voorbeelden.

De reactie op deze wending neemt, ook in Nederland, soms de vorm aan van een nostalgisch streven om de verloren overzichtelijkheid te reconstrueren achter territoriale en culturele omgrenzingen. Dat beleidsvraagstukken complex zouden zijn, geldt dan als een misvatting: we maken ze alleen complex doordat, zo redeneren zij, wij nalaten om ons nationale politieke handelingsvermogen te herstellen. Daarvoor zou het nodig zijn de territoriale grenzen scherper te bewaken en het eigenstandige karakter van de Nederlandse politiek en samenleving te verdedigen. De diepst ingrijpende ontwikkelingen en medemenselijkheid laten zich echter niet territoriaal begrenzen.

Dat democratische politiek een in de tijd beperkte reikwijdte heeft, is, zoals gezegd, een waarborg tegen machtsmisbruik, maar leidt ook tot een beperking van het vermogen om onheil te voorkomen. De huidige klimaatcrisis is daarvan een pijnlijk voorbeeld, net als de veiligheids crisis. Rechterlijke uitspraken zoals het Neubauer-arrest van het Duitse constitutionele gerechtshof zijn dan nodig om af te dwingen dat – conform de eisen van de grondwet of verdragen – de belangen van komende generaties worden meegewogen. Het Hof overwoog daarover dat de grondwettelijke bescherming van het menselijk lichaam, leven en gezondheid en van het klimaat niet alleen geldt voor de degenen die nu leven, maar ook voor toekomstige generaties. Dit verplicht de overheid, ‘mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten.’<sup>75</sup> Daarom moet tijdig het nodige beleid gestalte krijgen.

In het twee jaar eerder gewezen Urgenda-arrest had de Hoge Raad der Nederlanden uit de intergenerationele verplichting van het Klimaatverdrag in

---

74 Mark Elchardus radicaliseert deze neiging tot een omhelzing van rechts-nationalistische denkbeelden; Elchardus 2021.

75 Arrest van 24 maart 2021, ECLI:DE: BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, Leitsatz 4.

samenhang met het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens afgeleid dat het onrechtmatig was om het nemen van maatregelen uit te stellen: 'Ieder uitstel van de vermindering van de uitstoot betekent dus dat de vermindering van de uitstoot in de toekomst steeds omvangrijker zal moeten zijn om het uitstel zowel in tijd als in omvang te kunnen goedmaken.'<sup>76</sup> Niet alleen inzake het klimaat, zoals uit beide arresten blijkt, maar ook bij andere grote beleidsvraagstukken zoals veiligheid, criminaliteitsbestrijding, menswaardige arbeid en migratie, is de ruimtelijke beperking van democratische politiek tot het eigen grondgebied obsoleet geworden. Onderkennen van het Europese en het internationale perspectief is vereist voor zinvol nationaal beleid.

De aangehaalde jurisprudentie past in een breder, naar aanleiding van crisiservaringen gevormd inzicht dat politieke verantwoordelijkheid naar tijd en ruimte verder reikt dan lang werd aangenomen. Dat is een gevolg van de reële complexiteit van beleidsvraagstukken en de onomkeerbaarheid van de gevolgen van nalatigheid. De redelijkheid van democratische beleidsvorming hangt intrinsiek samen met een performatieve, dus op de daadwerkelijke uitvoering betrokken opvatting van rechtsstatelijkheid.

Dat publieke taken niettegenstaande deze inherente beperkingen doeltreffend worden verricht, is dus uiteindelijk een rechtsstatelijk vereiste. Berusting in die beperkingen zou immers betekenen dat – bijvoorbeeld – toekomstige generaties verstoken blijven van toereikende bescherming door fundamentele rechten en rechtsbeginselen.

### **Vertrouwen funderen**

Deze ontwikkeling in het denken over fundamentele rechten doet vermoeden waar het aangrijpingspunt kan worden gevonden voor een herijking van de ontwikkeling van recht en beleid. Fundamentele rechten betreffen de levensperspectieven van mensen die er zijn en die nog komen, in een onontkoombare verbondenheid met hun biotopen. Net zoals de geschiedschrijving zich meer is gaan oriënteren op de in hun context te plaatsen levenservaringen zoals die in dagboeken en (auto)biografieën zijn opgetekend, zo zullen ook recht en beleid moeten worden ontwikkeld als de bescherming en ondersteuning van mensen in hun persoonlijke en gezamenlijke levensprojecten. De actuele politieke spanningen betreffen vaak een falen in juist dit opzicht: denk aan de toeslagenaffaire, de gevolgen van de aardgaswinning in Groningen, de onzekerheden in de agrarische bedrijfsvoering en existentiële onzekerheid over een plek van leven als gevolg van oorlogen en klimaatverandering. Het verminderen

van onbehagen door risico's in beeld te brengen en preventieve capaciteiten te ontwikkelen zal dus meer moeten zijn dan een bestuurlijke techniek, en moeten anticiperen op mogelijkheden van een zinvol levensverhaal van personen en gemeenschappen. Het werk van de WRR zal, voortbouwend op de in deze eeuw gezette nieuwe accenten, een van de plaatsen kunnen zijn waar dit wordt door-dacht en voorbereid.

In zulke complexe verhoudingen is men echter niet machteloos. Hieraan kan de WRR door onderzoek, herordening en advisering wél een bijdrage leveren. De – al volgens de in de inleiding aangehaalde visie van Bell op de postindustriële samenleving zinloze – ambitie van veelomvattende controle maakt dan plaats voor een streven om op de punten waar complexe systemen in precare evenwichten verkeren, stabiliserend in te werken. Op het terrein van internationale veiligheid heeft de WRR in 2017 in een 'Wereld van verbindingen' (Rapport 98) geadviseerd om op zo'n manier te werk te gaan, net als bijvoorbeeld in 2020 in 'Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving' (Rapport 103) ten aanzien van de sociale fricties die aan een groeiende diversiteit verbonden zijn. Stabiliserend beleid kan echter geen conserverend karakter dragen. Het moet juist de verbindingen in ruimte en tijd onderkennen en erop inspelen: de als intergenerationeel opgevatte klimaatpolitiek is daarvan bij uitstek een voorbeeld, zeker wanneer de dimensies van bestrijding van armoede, welgeordende migratie en vredespolitiek hiervan deel uitmaken.

Dit essay wordt met deze bevindingen afgesloten. Het stond in het teken van de vraag wat de WRR kan bijdragen aan herstel en versterking van gefundeerd vertrouwen. De invulling van een aldus op de toekomst gerichte politiek kan niet anders dan relationeel zijn: burgers, hun organisaties en hun bedrijven rekenen op overheidsbeleid dat risico's draaglijk maakt. Die relaties volgen onvermijdelijk het moderne patroon van functionele differentiatie en zijn, zoals mede naar aanleiding van het werk van Armin Nassehi werd geconstateerd, niet te vatten in een 'integraal' amalgaam.

In een rechtsstaat zijn relaties tussen publieke ambten, burgers en organisaties gebaseerd op democratisch aanvaarde rechtsnormen, en kunnen ze door rechters aan de hand van rechtsnormen worden beoordeeld. Dit laat nog eens zien dat vorming van beleid ook kan worden opgevat als rechtsvorming. In een democratische rechtsstaat, waar beleid op wetgeving moet berusten en in wetten en andere besluiten met rechtskracht tot uiting komt, *moet* het ook zo worden opgevat. De intrinsieke verbondenheid van beleid met wetgeving en, ruimer, het recht in een democratische rechtsstaat brengt met zich mee dat mensen niet worden gereduceerd tot objecten van beleid, maar als subjecten van hun eigen levensperspectieven co-actoren zijn. Meer en meer worden andere entiteiten van de natuurlijke leefwereld erkend als rechtssubjecten,

vergelijkbaar met rechtspersonen en dus onontkoombaar vertegenwoordigd door mensen. Er is dus een rechtsplicht, die we tegenwoordig in mensenrechten lezen, om vooruit te zien.<sup>77</sup> Daarvoor is juridische expertise vereist over de wegen die kunnen of moeten worden ingeslagen. Voorbeelden kunnen in de huidige omstandigheden mede worden ontleend aan specifieke mensenrechtelijke onderwerpen, het klimaatrecht, het migratierecht, het internationale recht van vrede en veiligheid en de rechten van de levende natuur.

Voor de WRR leidt dit tot andere ambities dan die van 1972, thans gekenmerkt door een realistisch besef van tijd en ruimte van democratische politiek. Daarin spelen veranderingen in de afgelopen halve eeuw een rol die het democratisch karakter van de besluitvorming rechtstreeks raken. De openbare meningsvorming speelde zich destijds af in een communicatief en cultureel omgrensde arena. De toen nog vrij recente constitutionele inclusie van alle burgers was kenmerkend voor dat wat Jürgen Habermas indertijd de *Strukturwandel der Öffentlichkeit* had genoemd. Met de technologisering van de communicatie zette zich echter vanaf het eind van de twintigste eeuw een fragmentatie door die hand in hand ging met een radicale bevestiging van de singulariteit van mensenlevens. Habermas duidt deze verandering, consistent met tal van politicologische analyses, als een nieuwe *Strukturwandel*.<sup>78</sup> Die heeft het vertrouwen in gemeenschapstichtende en -bevestigende instituties vergaand ondermijnd en leidt tot politieke onmacht.

Dit inzicht moet worden verbonden met de door Armin Nassehi aangeboden verklaring. Onbehagen komt voort uit werkelijkheidsvreemde verwachtingen. Dit geldt zowel voor de in de beginperiode van de WRR gekoesterde ambitie van integraal langetermijnbeleid als voor de neoliberale heilsverwachting van een onzichtbare hand door marktwerking. In complexe verhoudingen zal beleid alleen kunnen bijdragen aan het herwinnen van vertrouwen in democratie en rechtsstaat als het realistische ambities heeft. Daarvoor zal een focus op het beperken van ernstige risico's voor de Nederlandse, Europese en internationale samenlevingen nodig zijn.

Hierin speelt elk van de drie door David Halberstam onderscheiden fundamentele waarden van het democratisch-rechtsstatelijk constitutionalisme een onmisbare rol: *voice, rights and expertise*, dat wil zeggen meningsvorming en besluitvorming waarin ieders stem telt, erkenning van ieders rechten, en processen van besluitvorming waarin het gebruik van de best beschikbare

77

Hirsch Ballin 2022a: hoofdstuk III.

78

Habermas 2022.

kennis wordt verzekerd.<sup>79</sup> De wil van burgers en bestuurders zal daarop gericht moeten zijn, dus een democratisch-rechtsstatelijk ethos in de praktijk moeten brengen.<sup>80</sup> Vertrouwen kan niet worden versterkt door controle – een totale ‘grip’, om een politiek modewoord te gebruiken – maar wel door het vermogen om risico’s te dragen.

Het herwinnen van vertrouwen in de democratie kan niet buiten de rechtsstaat om gaan. Integendeel, men moet op het recht en zijn instellingen kunnen rekenen wanneer het beleid zich richt op stabiliteit daar waar risico’s bestaan voor de levensprojecten van burgers, de levenskansen van mensen in extra kwetsbare situaties, de continuïteit van hun economische en andere riskante projecten, en de maatschappelijke cohesie. Voor de rechtsontwikkeling betekent dit dat haar traditionele, op terugkijken gebaseerde werkwijze – het corrigeren van wat op een of andere manier is misgegaan – niet volstaat. Net als het beleid dat erin vevat is, zal wetgeving vooruitziend de risico’s van destabilisering moeten beperken, zoals – om twee nogal uiteenlopende stukken wetgeving te noemen – zowel de Europese en Nederlandse regels voor de natuurbescherming als die inzake de vereiste buffers van financiële instellingen doen. De omslag van retrospectieve naar prospectieve rechtsontwikkeling vormde het uitgangspunt voor de eerder aangehaalde, in 1979 verdedigde dissertatie over ‘Publiekrecht en beleid’<sup>81</sup> en de ervaringen met de toen nog jonge WRR. Dit werd mede gestimuleerd door wat de loco-secretaris-generaal en voormalige directeur-generaal Politie van het Ministerie van Justitie mr. W.J. van Eijkern in 1976 in een persoonlijk gesprek tegen de schrijver van die dissertatie en van het hier aangeboden essay kort en krachtig over het justitiebeleid zei: ‘langetermijnbeleid is hier wetgeving’.

Zulke expertise vereist instituties die – binnen de processen van besluitvorming over beleid, wetgeving en bestuur – daarover rapporteren en adviseren. Om zijn daarop gerichte taak te vervullen moet de WRR niet alleen ‘kennis’ aandragen, maar ook de relevantie ervan aantonen. Adviesorganen doen dat vaak met een verwijzing naar dreigend onheil, en daarvoor is maar al te vaak reden. Om mensen te motiveren tot actie is minstens zozeer nodig dat ze met hoop naar de toekomst kunnen kijken. Dat kan niet langer in een nationaal omgrensd denkkader. Anders dan in 1972 werd aangenomen – maar ook toen was dat al een illusie – kan het Nederlandse regeringsbeleid niet meer in een louter nationaal opgevat kader betekenisvolle controle over de toekomst bereiken. Maar dat

---

79 Halberstam 2010: 147,

80 Zie Hirsch Ballin 2022: hoofdstuk 6.

81 Hirsch Ballin 1979.



maakt nationale politiek alleen dan irrelevant als ze zich niet zinvol weet te verhouden tot Europese en internationale politiek.

Complexe systemen hebben geen centraal besturingspunt, maar dat wil niet zeggen dat de toekomst enkel het resultaat is van onbekende en onbeheersbare ontwikkelingen. De WRR heeft zich in de vijftig jaren van zijn bestaan moeten verhouden tot politieke, maatschappelijke en culturele getijdewisselingen. Telkens diende zich een verandering aan nog voor de vorige was uitgewerkt, en zo zal het blijven gaan. De Raad kan eraan bijdragen dat het huidige onbehagen over de toekomst wordt beantwoord met beleid waarin men vertrouwen heeft – niet door terug te keren naar wat in 1972 van hem werd verwacht, maar wel door de blik te richten op wat nodig is om in de onontkoombare complexiteit de ernstige risico's van destabilisering te beheersen.

Dat is geen geringe opgave, waar het dominante politieke discours nauwelijks op is voorbereid. Veel van de actuele en latente crises – zoals die in het migratiebeleid, de volkshuisvesting en de waterhuishouding – staan in verband met de mondiale klimaatverandering en kantelingen in de internationale machtsverhoudingen. Verhoeden van crises en rampspoed vereist het tijdig in beeld brengen van ontwikkelingen met een destabiliserend effect; die kunnen zowel uit de natuur als uit de samenleving voortkomen. Om impact te hebben zal beleid moeten worden ontwikkeld dat *anticiperend stabiliseert*. Dit wil zeggen dat risico's van toekomstige evenwichtsverstoringen in beeld moeten worden gebracht en dat op het pad dat daartoe leidt, ontwikkelingen zullen moeten worden bijgestuurd. In de ontwikkeling van zulk beleid zullen grenzen van het actuele politieke discours in drie richtingen moeten worden overschreden: door het streven naar een open, dat wil zeggen inclusieve intersubjectiviteit die berust op wederzijds respectvolle relaties; door het Nederlandse regeringsbeleid in wisselwerking met andere Europese en internationale actoren op te vatten; en door niet alleen onszelf maar ook toekomstige generaties te zien als belanghebbenden en virtuele betrokkenen bij de actuele beleidsbepaling. *Beleid in de dimensies van tijd en ruimte* maakt hun levensprojecten mogelijk, hun levensverhalen die nog moeten worden verteld, of die nog moeten worden beleefd.

## Epiloog: de WRR, democratie en rechtsstaat

In 1972 paste de oprichting van de WRR wonderwel in een klimaat van optimisme over de mogelijkheden om democratisch vorm te geven aan de toekomst van de samenleving. De schrijver van de dissertatie uit 1979 over de Raad was gefascineerd door de mogelijkheid om de blikrichting van recht en rechtsontwikkeling te draaien: van een opvatting van het recht als vrucht van zijn geschiedenis, naar een opvatting van het recht als legitieme en rechtvaardige ordening van veranderingen. De vereiste constitutionele grondslag van beleid omvat naast procedurele voorschriften de fundamentele rechten van mens en burger, individueel en gezamenlijk. Die grondslag is dus niet alleen een beperking, maar ook een opdracht.

Als nieuwe institutie in het Nederlandse staatsbestel was de Raad in de jaren zeventig van de vorige eeuw dus zeer welkom, omdat hij de vernieuwende kracht van de democratie zou komen versterken. Vijftig jaar later overheerst echter de twijfel of het Nederlandse politieke bestel nog wel is opgewassen tegen de elkaar opvolgende crises en tegen de voortgaande verbroekeling van zijn democratische legitimatie, die provincies en land aan de rand van onbestuurbaarheid brengt. Een in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschreven paper beschrijft een 'overheid in een continue crisismodus' en roept op goede gronden niet alleen op tot versterking van de overheid, maar ook tot meer investeringen in 'weerbaarheid van en legitimiteit in de samenleving'.<sup>82</sup> Dat doet deugd. Het is andere taal dan het wantrouwen jegens burgers dat kenmerkend was voor het voorheen dominante ordeningsmodel, met controles die door artificiële intelligentie kunnen worden geperfectioneerd of geperverteerd.

In dit politieke klimaat is de meest prangende vraag of de WRR een van die instituties in het staatsbestel kan zijn die eraan bijdragen dat burgers het vertrouwen in de democratische rechtsstaat herwinnen. Hier en elders is onderzocht wat daaraan in de weg staat: het onbehagen dat wordt opgeroepen door een noodzakelijkerwijs functioneel gedifferentieerde overheid die haar eigen beperkingen niet onderkent;<sup>83</sup> het 'vertalen' van sociaaleconomische spanningsvelden in culturele en etnische antitheses;<sup>84</sup> en een politiek discours dat het mobiliseren van steun rond groepsbelangen zwaarder laat wegen dan een gezamenlijk commitment aan een democratisch-rechtsstatelijk ethos. De realiteitswaarde

---

82 Hornis en Steur 2023: 15, 16.

83 Nassehi 2021.

84 Van Iperen 2023.

van Carl Schmitts opvatting van politiek als strijd tussen vriend en vijand<sup>85</sup> lijkt door dit alles te worden bevestigd, tenzij het morele besef prevaleert dat cynisch realisme niet het laatste woord mag zijn.

Een door empirisch onderzoek geschraagd boek van Sara Wallace Goodman heeft laten zien dat een aldus gepolariseerd burgerschap feitelijk bijdraagt aan (verdere) erosie van de democratische rechtsstaat.<sup>86</sup> Burgers die alle gebeurtenissen en informatie waarnemen door een partijdige lens, zijn gemakkelijk te brengen tot steun voor bewegingen die – omdat ze tegenstanders niet willen overtuigen maar overwinnen – de democratie ondermijnen. Landen zoals de vs en het vk, met een bipolair constitutioneel bestel en verkiezingen waarbij ‘the winner takes it all’, zijn daarvoor meer vatbaar dan landen met instituties die tot samenwerking (zoals coalitieregeringen) nopen, zoals Duitsland en – buiten de scope van het onderzoek van Wallace Goodman – Nederland. Dit neemt niet weg dat zulke polariserende tendensen zich ook hier voordoen. Ze ondermijnen het burgerschap als constitutioneel ‘ambt’ voor de politieke gemeenschap, waaraan de Grondwet refereert met de bepaling dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen (artikel 50 van de Grondwet). In plaats daarvan richten groepen burgers zich niet alleen op hun eigen belangenpartijen, maar ook op hun eigen (internet)communicatiekanalen en hun eigen werkelijkheid; artificiële intelligentie voert dat op, tot in het extreme. Een van de gevolgen daarvan is dat ook hier alleen met grote moeite coalities kunnen worden gevormd en in stand gehouden: een situatie die zich nationaal en provinciaal steeds vaker voordoet.

De wrr heeft een wettelijk verankerde en maatschappelijk nog steeds geaccepteerde rol die dwars staat op hyperpartijdigheid. Hij is dus niet alleen een raad voor de regering, maar voor de politieke gemeenschap als geheel, in het bijzonder burgers die hun politieke rol vervullen. De democratische rechtsstaat leeft immers van het ethos ‘dat burgers van een politiek verband zich aangesproken weten op verantwoordelijkheid niet alleen voor zichzelf, maar ook voor anderen en voor hun gemeenschappelijke toekomst.’<sup>87</sup> Als de Raad die rol wil vervullen en daarvoor de nodige middelen en steun ontvangt, kan hij ertoe bijdragen dat democratische politiek niet uitsluitend als een conflict tussen partijdige posities wordt gezien, en rechtsvorming niet uitsluitend als een in procedures ingebedde uitoefening van macht, maar tezamen als een dienst aan ons samenleven, ook in volgende generaties.

---

85 Schmitt 1932: 35.

86 Wallace Goodman 2022.

87 Dit antwoord op de bekende door Böckenförde aan de orde gestelde aporie van de neutrale democratische staat is aldus verwoord in Hirsch Ballin 2022a: 75.

## Literatuur

- AIV (2017) *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, Advies nr. 104, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken. Geraadpleegd via <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2017/06/02/de-wil-van-het-volk>.
- AIV (2014) *De rechtsstaat. Waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking*, Advies nr. 87, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken. Geraadpleegd via <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2014/01/24/de-rechtsstaat-waarborg-voor-europese-burgers-en-fundament-van-europese-samenwerking>.
- AWTI (2022), *Duiden van kwaliteiten van wetenschap*, Brief van 19 december 2022 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag: Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.
- Bell, D. (1973) *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books. Heruitgave in 1999 met een nieuw voorwoord 'The Axial Age of Technology'.
- Berns, Egide, Samuel Ysseling en Paul Moyaert (1981) *Denken in Parijs: Taal en Lacan, Foucault, Althusser, Derrida*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Biebricher, Thomas (2012) *Neoliberalismus zur Einführung*, Hamburg: Junius Verlag.
- Braak, B.H. van den, en J.Th.J. van den Berg (2017) *Zeventig jaar zoeken naar het compromis, Parlementaire geschiedenis van Nederland, Deel II 1946-2016*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Brinkel, Theo (2020) *Haagse jaren: De politieke memoires van Ruud Lubbers*, Amsterdam: Ambo|Anthos.
- Cwalina, Wojciech en Andrzej Falkowski (2022) 'Political marketing from an ideological marketing perspective', pp. 35-49 in: Bruce I. Newman en Todd P. Newman (eds.) *A Research Agenda for Political Marketing*, Cheltenham / Northampton, MA: Edward Elgar.
- Elchardus, Mark (2021) *Reset: Over identiteit, gemeenschap en democratie*, Aalter: Ertsberg.
- Engbersen, Godfried, Marianne van Bochove, Jan de Boom, Jet Bussemaker, Btissame el Farisi, André Krouwel, Jeroen van Lindert, Katja Rusinovic, Erik Snel, Laura Van Heck, Hasse van der Veen en Paul van Wensveen (2021) *De laag-vertrouwensamenleving: De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, vijfde meting*, Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken. Geraadpleegd via <https://www.impactcorona.nl/laag-vertrouwen-samenleving>.

- Eijden, A.P.J. van der (1970) 'Planning-Programming-Budgeting', *Bestuurswetenschappen* 24-1: 25-41.
- Etzioni, Amitai (1988) *The Moral Dimension: Towards a New Economics*, New York: Free Press.
- Etzioni, Amitai (2003) *My Brother's Keeper: A Memoir and a Message*, Lanham / Boulder / New York / Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Fukuyama, Francis (2022) *Liberalism and Its Discontents*, London: Profile Books.
- Geulen, Eva (2005) *Giorgio Agamben zur Einführung*, Hamburg: Junius Verlag.
- Habermas, Jürgen (1962) *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Heruitgave 1990, Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2022), *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, Berlin: Suhrkamp.
- Halberstam, David (2010) 'The promise of comparative administrative law: a constitutional perspective on independent agencies', p. 139-158, in: S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth en B. Emerson (red.), *Comparative Administrative Law*, 2de druk, Cheltenham / Northampton MA: Edward Elgar.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (1979) *Publiekrecht en beleid: Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, dissertatie Universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hirsch Ballin, Ernst (2016), *Tegen de stroom, Over mensen en ideeën die hoop geven in benarde tijden*, Amsterdam/Antwerpen: Querido.
- Hirsch Ballin, Ernst (2017) *De stille revolutie van 1917: Dwarsverbindingen in burgerschap en onderwijs*, Amsterdam: Querido Fosfor.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (2019) 'De rol van de wetgever: vijftig jaar verder', in: *De wetsfiguur, Preadviezen van prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin en dr. M.H.A.F. Lokin*, Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, Tilburg: Wolf Legal Publishers.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (2022a) *Waakzaam burgerschap: Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*, Amsterdam: Querido.
- Hirsch Ballin, Ernst (2022b) *Recht doorgronden: Keuze uit wetenschappelijk werk over publiekrecht, rechtsstaat en beleid 1993-2021*, Den Haag: Boom juridisch.
- Hirsch Ballin, E.M.H., E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht (red., 2021) *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch.
- Hoed, Paul den en Anne-Greet Keizer (red., 2007) *Op steenworp afstand: WRR 35 jaar*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Holland, John H. (2014) *Complexity: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press 2014.
- Hornis, Willemieke en Boudewijn Steur (2023) *Crisis in de Polder: Handelingsperspectieven voor een overheid in permanente crisismodus*,

- Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd via: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/publicaties/2023/04/26/index/Verkenning+Crisis+in+de+Polder.pdf>.
- Idenburg, Annemarth en Margot Weijnen (red., 2018) *Sturen op sociale waarde van infrastructuur: Bundel naar aanleiding van de gelijknamige conferentie 4 juni 2018*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Iperen, Roxanne van (2023) 'Waarom de BBB geen protestpartij is', *Vrij Nederland*, 26 april 2023.
- Jeffries, Stuart (2019) *Grand Hotel Abgrund: Die Frankfurter Schule und ihre Zeit*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Joas, Hans (2012) *Glaube als Option: Zukunftsmöglichkeiten des Christentums*. Freiburg / Basel / Wien: Herder.
- Kennedy, James (2017) *A Concise History of the Netherlands*. Cambridge / New York: Cambridge University Press.
- Koopmans, T. (1970) 'De rol van de wetgever', pp. 221-235 in H.C.F. Schoordijk et al. (red.) *Honderd jaar rechtsleven: de Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1970*, W.E.J. Tjeenk Willink.
- Kraushaar, Wolfgang (2018) *1968, 100 Seiten*, Ditzingen: Reclam.
- Luhmann, Niklas (2001) 'Vertrautheit, Zuversicht, Vertrauen: Probleme und Alternativen', pp. 143-160 in: Martin Hartmann en Claus Offe (red.), *Vertrauen: Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, Frankfurt am Main: Campus.
- Mainzer, Klaus (2005) 'Symmetry and Complexity in Dynamical Systems', *European Journal* 13, Supp. No. 2: 29-48. <https://doi.org/10.1017/S1062798705000645>.
- Mazower, Mark (2012) *Governing the World: The History of an Idea*, London: Penguin Books.
- Mellink, Bram en Merijn Oudenampsen (2022) *Neoliberalisme: Een Nederlandse geschiedenis*, Amsterdam: Boom.
- Middelaar, Luuk van (2021) *Een Europees pandemonium: Kwetsbaarheid en politieke kracht*, Groningen: Historische uitgeverij.
- Nassehi, Armin (2021) *Unbehagen: Theorie der überforderten Gesellschaft*, München: C.H. Beck.
- Nielsen, Nikolaj (2023) 'EU to study Italian state of emergency on migration', <https://euobserver.com/migration/156913> (12 april 2023).
- Nijpels, Ed (2022) *Nooit wachten op later*, opgetekend door Thomas van den Bergh, Amsterdam: Alfabet Uitgevers.
- Oudenampsen, Merijn (2018) *De conservatieve revolte: Een ideeëngeschiedenis van de Fortuyn-opstand*, Nijmegen: Vantilt.
- Oudenampsen, Merijn (2021) *The Rise of the Dutch New Right: An Intellectual History of the Rightward Shift in Dutch Politics*, Oxon / New York: Routledge.

- Reckwitz, Andreas (2017) *Die Gesellschaft der Singularitäten: Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin: Suhrkamp.
- Reckwitz, Andreas (2019) *Das Ende der Illusionen: Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Berlin: Suhrkamp.
- Rosa, Hartmut (2013) *Social Acceleration: A New Theory of Modernity*, New York: Columbia University Press.
- Rosa, Hartmut (2005) *Beschleunigung: Die Veränderung der Zeitstrukturen der Moderne*, Berlin: Suhrkamp. Engelse vertaling *Social Acceleration: A New Theory of Modernity* (New York: Columbia University Press, 2015).
- SCP (2022) *Burgerperspectieven Bericht 2-2022*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/12/29/continu-onderzoek-burgerperspectieven---bericht-2-2022>.
- Schmitt, Carl (1932) *Der Begriff des Politischen*, Tekst von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, Berlijn: Duncker & Humblot, 8ste druk 2009.
- Schnabel, Paul (2022) 'Zorgen over de verzorgingsstaat – Er was eens...', p. 49-64 in: Jurre van den Berg, Marcel Ham, Rie Bosman en Godfried Engbersen (red.), *Raadsele van de maatschappij. Honderd jaar sociologie in Nederland*, Amsterdam: Van Gennep.
- Stevens, Th.A. (1971) *Openbare financiën en economie*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Wallace Goodman, Sara (2022) *Citizenship in Hard Times: How Ordinary People Respond to Democratic Threat*, Cambridge / New York: Cambridge University Press.
- Weidenhaus, Gunter (2015) *Soziale Raumzeit*, Berlin: Suhrkamp.
- WRR (1977) *De komende vijfentwintig jaar: Een toekomstverkenning voor Nederland*, Rapporten aan de Regering nr. 15, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- WRR (1980) *Beleidsgerichte toekomstverkenning – Deel 1: Een poging tot uitlokking*, Rapporten aan de Regering nr. 19), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- WRR (1983) *Beleidsgerichte Toekomstverkenning – Deel 2: Een verruiming van perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 25, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- WRR (1992) *Beleidsbeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de Regering nr. 41, 's-Gravenhage: SDU.
- WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen: Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Rapporten aan de Regering nr. 76, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2018) *Europese variaties*, Rapporten aan de Regering nr. 99, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

# Tijd en ruimte voor beleid

Vooruitzichten voor de Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid na een halve eeuw  
van politieke getijdewisselingen

---

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID