

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

werkprogramma 2008 - 2010

Nederland in de
wereld. *De wereld*
in Nederland

Werkprogramma WRR 2008 – 2010

*Nederland in de wereld.
de wereld in Nederland*

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Tekst: WRR, Marcel ten Hooven (interviews)
Omslagfoto: Luchtverkeersleiding Nederland
Fotografie: Ewout Fotografie, Ger Koelemij, Chantal Ariëns/Amsterdam, WRR
Drukwerk: Station Drukwerk, Den Haag

WRR, Den Haag, december 2008

INHOUDSOPGAVE

■	Woord vooraf	5
■	1. Maatschappelijke ontwikkelingen als achtergrond	7
	Inleiding	7
	Mondialisering als grondtoon van onze tijd	9
	Technologische ontwikkelingen als uitdaging	12
	Burgers, samenleving en politiek	15
■	2. Onderwerpen voor de periode 2008 - 2010	19
	a. Onzekere veiligheid – verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid	19
	b. Schooluitval van overbelaste leerlingen	20
	c. Ontwikkelingssamenwerking	22
	d. Religie en publiek domein	23
	e. Beleid, informatie en technologie	24
	f. Nederland in de wereld	26
	g. Keuze, gedrag en beleid	27
	h. Praktijken van toekomstverkenning	28
	i. Toekomst openbaar bestuur en zijn constitutionele setting	30
■	3. De WRR als instituut	33
	Internationale oriëntatie	35
	Kwaliteitsborging	36
	Het 'merk' WRR	40
■	4. De gezichten van de WRR	43



De raad per 1 januari 2008 (v.l.n.r.): prof.dr.ir. G.H. de Vries, dr. R.J. Mulder (plv. secretaris), prof.dr. H.P.M. Knapen, prof.dr. A.C. Hemerijck, prof.dr. W.B.H.J. van de Donk, prof.dr. P. Winsemius, prof.dr. H.M. Prast, prof.dr. P.A.H. van Lieshout, prof.mr. J.E.J. Prins, drs. J.W. Holtslag. Op de foto ontbreekt mw. prof.dr.ir. M.B.A. van Asselt

WOORD VOORAF

In het eerste jaar van de achtste raadsperiode van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is op indringende wijze duidelijk geworden dat de toekomst van de Nederlandse samenleving, wellicht nog meer dan voorheen, verbonden is met de ontwikkelingen in de wereld. Mondialisering en ingrijpende technologische veranderingen versterken elkaar, en zetten bestaande zekerheden over de inrichting en werking van onze samenleving, onze democratie en onze economie op een soms al even ingrijpende als verrassende wijze onder druk. Juist in een dergelijke situatie van ingrijpende veranderingen en grote onzekerheden, is het belangrijk om de regering te voorzien van grondige studies ten behoeve van op de toekomstgericht regeringsbeleid.

De WRR, die in een deels vernieuwde samenstelling is aangetreden op 1 januari 2008, geeft in dit boekje inzicht in de adviezen die in de eerste jaren van de achtste raadsperiode aan de regering zullen worden uitgebracht. Dit werkprogramma is zoals de wet voorschrijft vastgesteld na overleg met de minister-president.

Het decor van mondialisering en technologische vernieuwingen, maar ook de daarmee samenhangende veranderingen in de verhouding tussen burgers, samenleving en politiek in de Nederlandse samenleving, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de onderwerpkeuze. In dit werkprogramma wijden we er enkele algemene beschouwingen aan, die mede bedoeld zijn als een inleiding op en redengeving van de concrete onderwerpen die de raad in studie zal nemen.

Ook wordt aandacht gegeven aan de ontwikkeling van de WRR als organisatie. (positionering en werkwijze). Om de kernfunctie van de WRR (het op basis van wetenschappelijk onderzoek aanreiken van inzichten en adviezen ten behoeve van toekomstig regeringsbeleid) ook in een sterk veranderende omgeving adequaat te kunnen blijven vervullen, is ook een periodieke reflectie op het eigen functioneren noodzakelijk. De WRR is de commissie-Van Rooy, die het functioneren van de raad in de vorige raadsperiode (2003-2007) heeft geëvalueerd, dankbaar voor de waardevolle adviezen die hij daarvoor heeft gekregen. Tot slot stellen de leden van de raad zich voor in een kort interview.

Prof.dr. W.B.H.J. van de Donk, Voorzitter WRR



De adviserende leden van de WRR (v.l.n.r.): drs. J.W. Holtslag, prof.dr. P. Schnabel, prof.dr. C.N. Teulings en prof.dr. M.A. Hajer. Op de foto ontbreekt prof.dr. G. van der Veen

1. MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN ALS ACHTERGROND

INLEIDING

Het werkprogramma van de WRR voor de eerste jaren van de achtste raadsperiode, begonnen op 1 januari 2008, staat in het teken van drie brede maatschappelijke veranderingen die ook in de financiële crisis hun dringende doorwerking in het functioneren van overheden, markten en burgers laten zien. Het gaat hier om mondialisering, technologische innovaties en veranderingen in de verhoudingen tussen individuele burgers, samenleving en politiek. Deze vaak ingrijpende veranderingen hangen op nog niet altijd duidelijke wijze samen en vormen noodzakelijkerwijze ook het maatschappelijke decor van het werk van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ze klinken daarom door in de onderwerpen die de raad voor de komende jaren heeft geagendeerd voor een advies aan de regering.

Deze ontwikkelingen beïnvloeden ook rechtstreeks de positie, taak en rolopvatting van de WRR zelf. Dit overigens zonder wijziging van zijn kernfunctie: de regering te voorzien van op basis van wetenschappelijke inzichten geformuleerde nieuwe beleidsrichtingen. De mondialisering die ook het wetenschappelijke bedrijf steeds meer tekent, veronderstelt een WRR die goed is ingebed in een internationaal



De raad in vergadering

netwerk van denktanks en academisch onderzoek. Technologische innovaties stellen hoge eisen aan interne en externe samenwerking in onderzoeksprojecten én bieden daarvoor nieuwe mogelijkheden. De veranderende verhouding tussen burger en politiek vraagt om een WRR die zijn adviezen niet enkel en alleen adresseert aan ‘het Binnenhof’, maar die bewust een rol probeert te spelen in zowel het wetenschappelijke als het maatschappelijke debat. De WRR ziet bevordering van het leervermogen in beleid, maatschappij, politiek en wetenschap als één van zijn taken.

Het is de opdracht van de WRR om kritisch, multidisciplinair en toekomstgericht te reflecteren op de grondslagen van het regeringsbeleid en de daarmee verbonden institutionele arrangementen en instrumenten. Die opdracht krijgt gestalte in het perspectief van de wettelijke taak die het werk van de WRR inspireert: nieuwe vraagstukken voor beleid tijdig te signaleren en ideeën aan te dragen voor een beter en adequaat anticiperend regeringsbeleid. De WRR richt zich daarbij op intersectorale maatschappelijke vraagstukken die op langere termijn van belang zijn voor de Nederlandse samenleving. Het kader waarbinnen die vraagstukken zich aandienen is zozeer aan verandering onderhevig dat ook de wijze waarop de WRR als instituut zijn rol invult aanpassing behoeft. In hoofdstuk 3 geven we daarvan enkele indicaties.

In hoofdstuk 1 ligt het accent op de inhoudelijke aspecten. Allereerst wordt nader ingegaan op de drie grote veranderingen: mondialisering, technologische ontwikkelingen en de gewijzigde verhouding tussen burgers, samenleving en politiek. Een globale positiebepaling van de raad maakt van deze beschouwingen deel uit. Elk afzonderlijk zijn de veranderingen te breed om als thema voor een advies te kunnen dienen, maar in elk project dat de WRR onder handen heeft, blijken een of meer van deze ontwikkelingen als voedingsbodem duidelijk aanwezig te zijn.

De raad is vrij in de keuze van de thema's die hij wil behandelen en de invalshoeken die hij daarbij volgt. In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de concrete onderwerpen die de raad aan de orde wil stellen. Het spreekt vanzelf dat de onderwerpen reële maatschappelijke problemen moeten betreffen die zich lenen voor beïnvloeding door overheidsbeleid, of waartoe de overheid zich ten minste moet verhouden. Evenzeer ligt het voor de hand dat de raad bij de vaststelling van zijn programma oog heeft voor de brede context van maatschappelijke veranderingen die het kader vormen van de concrete aandachtspunten waarover hij adviseert. Deze hebben gemeen dat ze vraagstukken oproepen die een enkele autoriteit niet volledig kan sturen, beïnvloeden of overzien. De WRR zal hiermee in de keuze van zijn onderwerpen en in veel van zijn adviezen in toenemende mate rekening moeten houden. Hij wil niet alleen het leervermogen van de overheid stimuleren maar ook dat van andere actoren in de samenleving.

MONDIALISERING ALS GRONDTUON VAN ONZE TIJD

Internationalisering en mondialisering beïnvloeden op tal van terreinen het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur en de Nederlandse samenleving. Dat we leven in een wereld die groter is dan wijzelf is uiteraard geen nieuw gegeven, zeker niet voor Nederland. Dat gegeven lijkt tegenwoordig meer dan een aantal jaren geleden onzekerheid en angst teweeg te brengen, die ook de basis van een duurzaam sociaal vertrouwen rechtstreeks zou kunnen aantasten. Zeker in gevallen waar mondialisering en Europeanisering pleiten voor afscherming en geslotenheid inspireren, komt de vanouds sterk internationaal georiënteerde positie van Nederland op het spel te staan. Toch kan niet worden ontkend dat zowel in materiële als in symbolische betekenis de wereld om ons heen steeds directer, ten goede en ten kwade, doorwerkt in het dagelijkse leven van de burgers, in de politiek en in het bestuur. Die doorwerking vraagt om het onderzoeken van de voorwaarden voor een mogelijke nieuwe balans, met duurzaam vertrouwen en stabiele sociale verhoudingen. Daarom heeft de raad ervoor gekozen een aantal projecten in studie te nemen waarin, elk op hun eigen manier, fundamentele vragen over de positie van Nederland in de wereld en over de wereld in Nederland aan de orde komen.

Er zijn in Nederland, zoals in veel andere landen, bijna geen maatschappelijke problemen, sociale en juridische categorieën of vormen van publiek handelen meer te noemen die niet op een of andere manier verbonden zijn met het buitenland en verschijnselen van mondialisering. Denk daarbij aan de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt, de energievoorziening, migratiestromen en digitalisering. Er zijn nog maar weinig beleidsterreinen waar een nationale overheid kan handelen zonder rekening te houden met de internationale (juridische) context of met beleid van belangrijke andere landen of internationale organisaties. De crisis op de internationale financiële markten bijvoorbeeld, laat zien hoe de besluitvorming over (de-)regulering van die markten, met name in de Verenigde Staten, overheden mondiaal dwingt om maatregelen te nemen die even ongekend als ingrijpend zijn.

De groeiende dynamiek in het internationale economische krachtenveld werkt niet alleen een verscherping in concurrentieverhoudingen in de hand, maar zal ook een wezenlijke verschuiving van geopolitieke macht kunnen inhouden. Ook de rol van de overheid komt in een nieuw licht te staan. Deze tendens wordt versterkt door het wereldwijd stijgende opleidingsniveau, waardoor er ook in landen met lage productiekosten een ruim aanbod is van geschoolde arbeid. De sterke onderlinge afhankelijkheid van nationale economieën is daarvan het gevolg. Veel meer dan voorheen zullen lokale maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in alle delen van de wereld-economie merkbaar zijn.

Mondialisering is een veelvormig proces, dat landen en individuen in beginsel veel mogelijkheden biedt om vooruit te komen, maar waaraan tevens onzekerheden en bedreigingen zijn verbonden. Mondialisering, schrijven historici, is geen vast gegeven maar kan, net als voor de Eerste Wereldoorlog, ondermijnd worden door een gebrek aan draagvlak binnen nationale staten voor internationale samenwerking en door oplopende spanningen tussen winnaars en verliezers. Mondialisering is een complexe vorm van maatschappelijke innovatie, die fundamentele onzekerheden in zich meedraagt. Mensen maken zich zorgen over de vastgelopen onderhandelingen over een eerlijker handelssysteem voor ontwikkelingslanden (WTO), de instabiliteit op financiële markten, de dreigende gevolgen van klimaatverandering en de stijgende voedsel- en energieprijzen. Mondialisering heeft de internationale politieke economie de laatste decennia ingrijpend veranderd, hetgeen nieuwe vraagstukken in het leven heeft geroepen die bestaande nationale kaders overstijgen en vragen om een mondiale oplossingsstrategie. Dat vereist een helder zicht op dynamiek en problematiek.

Het besef dat het proces van mondialisering gepaard gaat met verrassingen, toevaligheden en onvoorspelbaarheid, *fortuna* in de woorden van Niccolò Machiavelli, veronderstelt op het niveau van beleid *virtù*, een houding van flexibiliteit, reflexiviteit, vernieuwing en openheid, die noodzakelijk is om met ambitie en vertrouwen de toekomst tegemoet te treden. Dit perspectief, waarbij mondialisering wordt



De vlaggen van de 27 lidstaten van de Europese Gemeenschap voor het gebouw waar de Europese commissie zetelt in Brussel

beschouwd als een proces van internationale maatschappelijke innovatie, kan zicht bieden op nieuwe vormen van bestuur en beleid in een veranderende internationale economische, politieke en maatschappelijke context.

Mondialisering, Europeanisering en internationalisering leiden tot vragen bij het gangbare onderscheid tussen binnen- en buitenland, tussen binnenlands en buitenlands beleid. Overheden moeten meer dan vroeger hun positie bepalen tegenover internationale inhoudelijke problemen en dito institutionele mogelijkheden. Ze kunnen steeds minder exclusief handelen vanuit binnenlandse politieke overwegingen en belangen. Daardoor is nationale soevereiniteit volgens sommigen een betrekkelijk begrip geworden. Anderen beklemtonen daarentegen dat mondialisering niet per se minder ruimte laat voor eigen beleid en dat een zekere nationale autonomie is vereist om een vorm van mondialisering tot stand te brengen die op de langere duur houdbaar is. Hield soevereiniteit voorheen vooral een vrijwaring van externe bemoeienis in, tegenwoordig gaat het met het oog op een duurzame toekomst meer om een autonome vaardigheid tot handelen. Europees en zelfs wereldwijd moeten overheden kunnen samenwerken, om hun taken collectief beter uit te voeren in transgouvernementele netwerken van allerlei soorten en vormen. Dat blijft niet zonder gevolgen. De keuzes die overheden maken in internationale context, beïnvloeden het nationale beleid en nopen tot een herziening van binnenlandse belangen en coalities.

Mondialisering verkleint niet de behoefte van landen om autonome beleidskeuzes te maken. Dat veronderstelt dat overheden beleidsruimte hebben om met mondialiseringsprocessen om te gaan en daaraan vorm te geven. Nationaal beleid doet er nog steeds toe. Landen hebben ruimte nodig om hun eigen mix te bepalen die het best aansluit bij hun situaties en voorkeuren. Dit wil niet zeggen dat er geen knelpunten bestaan en er geen (omvangrijke) aanpassingen nodig zijn. De toegenomen blootstelling aan mondiale markten veroorzaakt een sterk verhoogde druk op de vormgeving van sociale beschermingsinstituten en educatieve voorzieningen, legt beperkingen op aan de inzet van fiscale instrumenten en vergroot de noodzaak van maximale benutting van arbeid (participatie) en financieringsvermogen. Afwijkingen in het nationale beleid ten opzichte van omringende landen hebben grote effecten. Mondiale concurrentiedruk daagt de overheid uit actief in te spelen op het mondialiseringsproces, door comparatieve voordelen en het vestigingsklimaat te versterken en aanpassingsprocessen te faciliteren.

Ook binnen de Europese Unie (EU) is veel veranderd sinds het midden van de jaren tachtig. De Unie, uitgebreid tot 27 lidstaten, is op meer en politiek gevoeliger terreinen actief. Besluitvorming is hierdoor veel ingewikkelder geworden, terwijl de

politieke component van de EU en haar buitenlandse beleid nog relatief zwak en nog weinig ontwikkeld zijn, ondanks verschillende pogingen door de jaren heen om dit te veranderen. Eurosceptis is alom aanwezig, ten koste van het probleemoplossend vermogen van de EU. Defensieve vormen van politieke mobilisering gedijen bij het sentiment dat mondialisering en Europese economische integratie ten koste gaan van de vooral nationaal gekoesterde arrangementen van de verzorgingsstaat. Publieke actoren ontmoeten ook nieuwe medespelers en tegenstanders. De *civil society* manifesteert zich als NGO, investeringsfonds, dan wel multinational, en bepaalt in diverse gevallen de Europese beleidsagenda. Vraagstukken op het terrein van milieu, natuur en energie, onlosmakelijk verbonden met productie, economie, werkgelegenheid en concurrentieverhoudingen vragen om versterkt Europees probleemoplossend vermogen. De kernvraag is dan ook niet hoeveel of hoe weinig 'Europa' wij willen, maar 'waarvoor' wij Europa willen en aan 'wat voor soort' Europa de lidstaten samen willen en kunnen bouwen. Mondialisering dwingt tot een nieuwe oriëntatie op nut en noodzaak van Europese samenwerking.

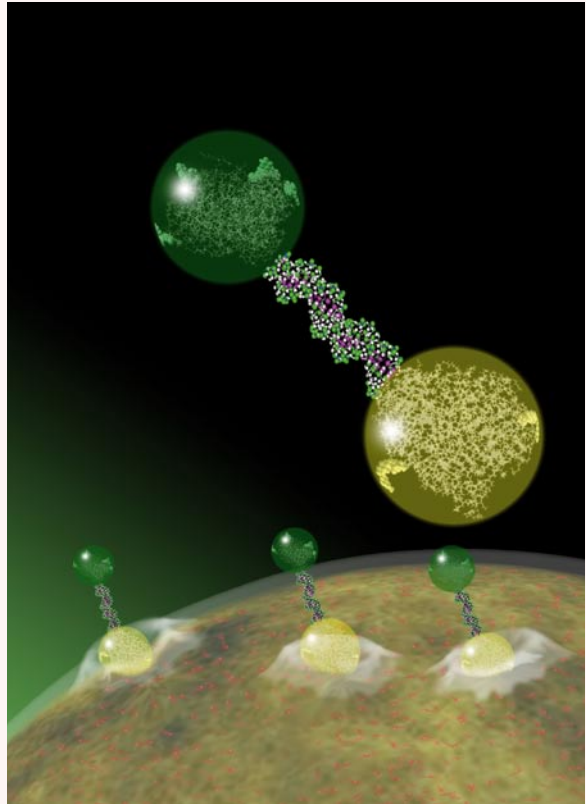
De toekomst van Nederland zal meer dan ooit afhangen van de mate waarin het er in slaagt goed, slim en tijdig aansluiting te vinden bij de dynamiek van de internationale economische, geopolitieke, sociale en culturele verhoudingen. Daartoe dient Nederland in staat te zijn om de grote internationale vraagstukken van het moment te identificeren. Een belangrijke vraag daarbij is dan de volgende: met welke ambities en prioriteiten in het buitenlands en Europees beleid zou Nederland zich moeten bezighouden?

TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN ALS UITDAGING

De verantwoorde omgang met de uiteenlopende sociale en normatieve aspecten van technologieontwikkeling vormt een volgende politieke uitdaging die in een aantal projecten aan de orde komt.

Technologie heeft altijd en overall een enorme invloed op de inrichting en het functioneren van een samenleving. Technologische ontwikkelingen en hun toepassingen zorgen voor een aanhoudende reeks van nieuwe mogelijkheden, maar roepen in onze huidige samenleving tegelijkertijd een groot scala aan maatschappelijke en normatieve vragen op. Omgekeerd oefenen maatschappelijke en normatieve ontwikkelingen hun invloed uit op de ontwikkeling en inzet van de technologie. Nieuwe technologieën en hun toepassingen gaan vaak gepaard met een debat over risico's ervan. Enerzijds worden nieuwe technologieën vaak gezien als de oplossing van velerlei maatschappelijke problemen, of het nu gaat om milieu-, verdelings- en armoedevraagstukken, om haperende communicatie en samenwerking tussen diverse

partijen, of om veiligheids- en gezondheidskwesties. Anderzijds worden tegelijkertijd nieuwe technologieën gezien als oorzaak van dergelijke maatschappelijke problemen. Hoe dan ook, nieuwe technologieën bieden nieuwe mogelijkheden die soms vragen om andere ethische en politieke afwegingen en vaak ook om nieuwe juridische en institutionele arrangementen. Het is de mening van de raad dat een vroegtijdige onderkenning van zowel de kansen als de risico's van technologische ontwikkelingen belangrijk is voor de toekomstbestendigheid van het beleid en het recht op vele terreinen van overheidszorg. Ook inrichting en werking van democratie en openbaar bestuur zelf zullen erin vergaande vorm door beïnvloed worden. Ontwikkelingen op het gebied van de nanotechnologie, de biotechnologie en de neuro- en cognitiewetenschappen zijn wat dit betreft voor de komende decennia bijzonder interessant.



Nieuwe ontwikkelingen beïnvloeden ook het openbaar bestuur

Een aantal algemene tendensen op technologisch terrein draagt in het bijzonder bij aan de complexiteit van de uitdagingen waarmee de regering in haar beleid zal worden geconfronteerd. Hierbij denkt de raad aan de verdergaande internationalisering van technologische ontwikkelingen en toepassingen, aan de integratie van technologiegebieden die tot nu toe gescheiden waren, en aan de toenemende rol van technologie in beleidsvorming en -uitvoering.

Technologische ontwikkelingen beperken zich niet tot de nationale context. De internationale dimensie ervan is een gegeven, mede onder invloed van de mondialisering. Dit roept vragen op over de mogelijkheden om technologische ontwikkelingen

en toepassingen nationaal te sturen. Hierbij kunnen dilemma's optreden, vooral wanneer politieke en ethische discussies internationaal uiteenlopen. Voorbeelden rondom genetisch gemodificeerde gewassen en medische technieken laten zien dat het vrijwel onmogelijk is de grenzen te sluiten voor nieuwe technologieën en hun toepassingen. Dit stelt hoge eisen aan een openbaar bestuur dat ambities heeft ten aanzien van de benutting van kansen die deze technologieën bieden en de beheersing van eventuele daarmee gepaard gaande risico's. Tegelijkertijd zijn er tal van technologische ontwikkelingen die de mondialisering versterken. Innovaties van informatie- en communicatietechnologie (ICT) vergroten de mogelijkheden voor het verplaatsen en verbinden van hoogwaardige productieprocessen, zowel in de industrie als in de dienstverlening.

Technologieën kunnen veelal niet langer op zichzelf worden beschouwd, hetgeen een tweede reden is waarom we ons moeten voorbereiden op een toenemende complexiteit van de uitdagingen op dit vlak. Naar verwachting zullen die technologieën op tal van manieren met elkaar worden verbonden en soms zelfs met elkaar versmelten. Zo bestaan er hooggespannen verwachtingen van een integratie van nano-, bio-, informatie- en cognitietechnologie tot de zogenaamde NBIC-technologie. Met de convergentie van technologieën groeien ook hun toepassingen, hun doeleinden en de domeinen waarin de toepassingen worden gebruikt naar elkaar toe. Illustratief in dit verband is dat technologieën voor observatie en controle (zoals bijvoorbeeld ingezet in het medische en het justitiële domein) convergeren. Zeker op het terrein van de biotechnologie, nanotechnologie en humane genetica dagen de ontwikkelingen ons mensbeeld en onze beelden over machines en levende organismen uit. Dit vraagt om ethische en politieke reflectie. Wat betekenen deze ontwikkelingen bijvoorbeeld voor de solidariteit in een wereld waarin we met behulp van genetische screeningsmethoden meer inzicht hebben in wat ons, maar ook de ander aan ziekten te wachten staat? Zijn wij als maatschappij nog steeds bereid de kosten te delen van risico's die uitsluitend bepaalde groepen in onze samenleving lopen? Dat roept tegelijkertijd de vraag op of onze juridische kaders, politieke en institutionele arrangementen zijn toegerust voor deze nieuwe technologieën en hun mogelijkheden. Technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen dienen hier in samenhang te worden geanalyseerd.

Het openbaar bestuur koestert hoge verwachtingen van de mogelijkheden die technologische ontwikkelingen bieden voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Verschillende nieuwe technologieën dragen de belofte in zich te kunnen worden ingezet voor handavingsdoeleinden. In het verlengde hiervan zien we een groeiende neiging om regulering en handhaving te delegeren van personen naar technologie. Technologie zou ons de mogelijkheid bieden voor een verregaande analyse van het handelen van personen en hun context. Zij zou daarmee het veiligheidsbeleid

kunnen versterken, criminaliteit voorkomen en de samenwerking van publieke en private instanties verbeteren. Los van de vraag of deze verwachtingen ook technologisch waar te maken zijn, roept het vragen op over de rol van technologie in het openbaar bestuur. Wat is de legitimiteit van handhavingsarrangementen waarin deze technologie is geïncorporeerd? Reflectie over de legitimiteit is nodig als het openbaar bestuur, ondanks de risico's van de nieuwe technologische hulpmiddelen, zich deze toch eigen maakt om ze effectief te kunnen inzetten. Op tal van terreinen zullen we voor ingewikkelde afwegingen komen te staan.

Op geen enkel vlak zijn de gevolgen van technologische ontwikkelingen voor het dagelijkse leven zo zichtbaar als op het gebied van de ICT. Vooral internet heeft de toegang tot bronnen en kennis vergroot en de *user generated content* mogelijk gemaakt. Nieuwe media zetten oude verhoudingen onder druk en creëren, los van traditionele vormen van beïnvloeding, tal van nieuwe mogelijkheden voor economische en sociale netwerken. Digitalisering heeft bepaalde groepen minder afhankelijk gemaakt van sociale contacten en voorzieningen in hun directe leefomgeving. Speciale aandacht verdient de vraag wat de betekenis van sociale binding is in een wereld waarin burgers zich steeds meer via digitale middelen tot elkaar verhouden. Ook de relatie tussen burger en overheid is door de ontwikkelingen op ICT-gebied aan het veranderen. Technologische ontwikkelingen bieden kansen voor de vormgeving van verschillende aspecten van die relatie, zoals democratie, dienstverlening, surveillance/repressie en rekenschap en verantwoording, maar zij leveren ook risico's op.

BURGERS, SAMENLEVING EN POLITIEK

Tussen de opvattingen van de burger over zijn eigen situatie en over de toestand van de samenleving bestaat al langer een opvallend verschil. Nederlanders zijn gelukkig met hun eigen leven, maar maken zich grote zorgen om de samenleving, zo blijkt uit onderzoek. Het SCP typeert dit als volgt: 'Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht'. De samenleving is in sociaal opzicht de afgelopen decennia flink veranderd. Traditionele collectieve identiteiten zijn ondermijnd geraakt, waardoor individuele variabelen en voorkeuren belangrijker lijken te zijn geworden. Het gaat dus om meer dan alleen een gevoel van onbehagen over het grotere geheel van sociale verbindingen, het zijn in toenemende mate die verbindingen zelf die ter discussie staan. Mondialisering speelt ook hierbij een belangrijke rol. Daardoor wordt twijfel gevoed over het vermogen van de (nationale) politiek om de sociale verwachtingen van burgers waar te maken. Politiek was traditioneel vooral nationale politiek. De representatie van de samenleving vond plaats in het parlement, waar gedelibereerd en onderhandeld werd en politieke besluiten tot stand kwamen. Parlement en regering vormden het politieke

centrum van Nederland, ondanks de vele politieke nevenactiviteiten die burgers ondernamen. Burgers waren primair staatsburgers. Dat is nu lang niet altijd meer het geval. Om dit proces te duiden, waarbij enerzijds de burger zich verwijderd van de traditionele politiek en actiever is gaan kiezen, en anderzijds de politiek gevoeliger is geworden voor de stemming onder burgers, wijst men nog altijd naar ontzuiling. Dat is inmiddels een gepasseerd station, omdat nu ook het nationale kader, als samenbindend en structurerend principe voor het politieke bedrijf, aan verandering onderhevig is. Het mondiale en het lokale zijn al lang niet meer van elkaar los te denken, maar zijn intrinsiek en op vele verschillende manieren, kortstondig of juist meer structureel, met elkaar verweven. Er zijn niet alleen vele nieuwe rangordes ontstaan tussen het lokale, regionale, nationale, Europese en internationale bestuurlijke niveau, ook zijn veel politieke besluiten nauwelijks meer via de stembus en de nationale politiek te beïnvloeden en te legitimeren.

De tijd lijkt ook voorbij dat burgers veranderingen, en zeker de ingrijpende, gelaten accepteren. Zij zijn mondiger en veeleisender geworden, maar tegelijkertijd maakt mondialisering hen onzeker, omdat de vertrouwde politieke beïnvloedingskaders minder vanzelfsprekend lijken te worden. Daardoor bezien zij de grote veranderingen wellicht met argwaan. Waar een beleidsagenda gericht op internationale openheid en culturele tolerantie in de jaren negentig nog op veel draagvlak kon rekenen, lijkt het tij inmiddels gekeerd. De voortgaande mondialisering en de



De burgers zijn mondiger en veeleisender geworden

opkomst van nieuwe technologieën creëren nieuwe kwetsbaarheden voor bepaalde groepen burgers, die daarvoor ter bescherming een beroep op de publieke sector moeten kunnen doen of menen daarop recht te hebben. Een gevoel van controleverlies uit zich tegelijkertijd meer en meer in een afwerende houding ten opzichte van het buitenland, juist op een moment dat bovennationale politieke verbanden in toenemende mate hun invloed op de nationale beleidsruimte doen gelden. EU-referenda waren illustratief voor deze paradox: ze lieten zien dat het internationale speelveld is ontdekt als arena voor oppositie en mobilisatie van ongenoegen van nationale of regionale achterbannen. De combinatie van mondigheid en mondialisering leidt aldus in sommige gevallen tot heftige, explosieve en wispelturige politieke reacties.

Ook organisatorisch zijn belangrijke veranderingen opgetreden. Na het middenveld zijn nu ook de politieke partijen hun rol als woordvoerder van publieke verlangens voor een deel kwijtgeraakt. Politieke deliberatie beperkt zich al lang niet meer tot de vertegenwoordigende politieke instellingen: de organisatie van politieke debatten en de deelname daaraan behoren tot het standaardrepertoire van elke publieke instelling. De media nemen bij deze proliferatie van het politieke debat een speciale plek in, en over die plek is de afgelopen jaren dan ook uitgebreid en soms ook met enig venijn geschreven. Mede om die reden vinden in aanvulling op de parlementaire democratie vele tussentijdse raadplegingen plaats van burgers, onder andere in de vorm van peilingen. De informatie die zo beschikbaar komt, introduceert een dynamiek binnen het politieke systeem die in sommige gevallen strijdig lijkt te zijn met de reflexieve aard van het politieke bedrijf.

Maatschappelijke problemen worden met behulp van die nieuwe netwerken ook buiten de overheid om aangepakt. Deze praktijken wijzen op een grotere variëteit en nieuwe repertoires van betrokkenheid bij de *civil society*. Het lijkt belangrijk om dat zelforganiserende vermogen in de samenleving de ruimte te geven en te faciliteren. Waar assertieve articulaties en pittig pluralisme de samenleving kenmerken, en hoge eisen stellen aan de instituties die ons in staat moeten stellen vreedzaam samen te leven, vormen ze tegelijkertijd een belangrijke voorwaarde voor nieuwe vormen van sociale en politieke betrokkenheid. Het publiek wordt bijvoorbeeld in talrijke verbanden direct en actief betrokken bij de voorbereiding van beleid van ministeries en gemeenten en bij het beheer van buurten. Het is echter nog onduidelijk of en hoe deze nieuwe praktijken systematisch zijn te duiden, te waarderen en in te bedden in het politieke systeem.

Voor het slagen van ingrijpende politieke en bestuurlijke operaties zijn de kennis en macht van organisaties, burgers en professionals onmisbaar. Om die reden zijn staat en samenleving tegelijkertijd op verschillende en deels parallelle manieren met elkaar

verbonden. Hoewel de parlementaire democratie formeel en feitelijk de hoogste macht vormde, werd deze macht in de praktijk gedeeld met vele maatschappelijke actoren, hetgeen een zeker evenwicht tot stand bracht in de politieke en maatschappelijke verhoudingen. De genoemde ontwikkelingen maken het noodzakelijk een dergelijk evenwicht opnieuw te doordenken en op elementen opnieuw vorm te geven. Veel nieuwe politieke verbindingen scoren hoog als het gaat om bereikte resultaten, maar aanzienlijk lager als het gaat om democratisch aanvaarde legitimiteit. De uitdaging voor de toekomst ligt daarom niet in het maken van een keuze uit deze praktijken, maar in het vinden van beredeneerde vormen van complementariteit die passen bij de openheid van het democratisch politieke bestel en die het mogelijk maken complexe sectoroverschrijdende maatschappelijke vraagstukken op te lossen. De WRR rekent het tot zijn taak hieraan bij te dragen.

2. ONDERWERPEN VOOR DE PERIODE 2008 - 2010

De raad heeft in 2008 een aantal onderwerpen geïdentificeerd die hij in het eerste deel van deze achtste raadsperiode nader wil uitwerken. Het gaat daarbij om onderwerpen die, ook in het licht van de voorgaande meer algemene beschouwingen, van groot belang zijn voor de toekomstige kwaliteit van de Nederlandse samenleving. Deze onderwerpen zullen behalve in adviezen aan de regering ook resulteren in zelfstandig gepubliceerde, inhoudelijke verkenningen, workshops en conferenties in binnen- en buitenland en in artikelen in uiteenlopende media en wetenschappelijke vaktijdschriften. Het werk aan de onderwerpen over onzekere veiligheid (op basis van een adviesaanvraag van de regering), schooluitval van overbelaste leerlingen en ontwikkelingssamenwerking is al aan het einde van de vorige raadsperiode gestart. Deze worden in het najaar van 2008 afgerond. Vijf andere onderwerpen worden op dit moment door de per 1 januari van dit jaar deels nieuw samengestelde raad onderzocht. Over het onderwerp religie en publiek domein is in de vorige raadsperiode al een verkenning uitgebracht (*Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*). Van de onderwerpen die in studie worden genomen geven we hier een korte inhoudelijke beschrijving. Per onderwerp is een projectgroep samengesteld voor nadere uitwerking en bestudering.

A. ONZEKERE VEILIGHEID – VERANTWOORDELIJKHEDEN ROND FYSIEKE VEILIGHEID

Overheden, non-gouvernementele organisaties, het bedrijfsleven en experts uitent regelmatig zorgen over onze veiligheid. Vaak gaat het daarbij om criminaliteit en terroristische bedreigingen. Ook onze *fysieke* veiligheid vraagt echter aandacht. Hoewel Nederlanders van nu vergeleken met eerdere generaties en met bevolkingen van veel andere landen, mede door het preventiebeleid, een relatief veilig bestaan leiden, vereisen hoogwaterbescherming, voedselveiligheid, het transport van gevaarlijke stoffen, alsmede de risico's van technologische vernieuwingen, zoals nanotechnologie, en tal van andere bedreigingen van milieu en (volks)gezondheid voortdurende alertheid. In toenemende mate gaat het daarbij om bedreigingen die een

grensoverschrijdend karakter hebben (zoals de bedreigingen die samenhangen met de klimaatproblematiek), of die zich manifesteren in de lange, grenzenoverschrijdende ketens waarin de productie en distributie van goederen (zoals voedingsmiddelen) plaatsvinden. Op risicoreductie gericht beleid vereist dan ook in veel gevallen internationale afstemming. Bovendien dienen zich regelmatig vermoedens over mogelijke bedreigingen aan waarover wetenschappelijk onderzoek nog geen uitsluitsel kan geven.



De minister van binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en mevr. G. ter Horst neemt namens de regering het WRR-rapport *Onzekere Veiligheid* in ontvangst van het raadslid prof.dr.ir. G.H. de Vries

voor een benadering die meer beloftes inhoudt. Ook in de wetenschappelijke wereld gaat daarnaar veel aandacht uit. De nieuwe risicobenadering die daarbij gestalte krijgt richt zich op het leren omgaan met onzekerheid. Er kan naar het oordeel van de raad gesproken worden van een nieuw paradigma. Uitgangspunt hierbij is een actualisering van het voorzorgsbeginsel, hetgeen volgens de raad inhoudt dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving een proactieve omgang met onzekerheden vereist. Dit eerste advies van deze raadsperiode is intussen aan de regering aangeboden als rapport nummer 82, *Onzekere Veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*.

Het huidige, relatief hoge veiligheidsniveau vormt de uitkomst van de inspanning van velen, in de publieke en de private sector. De WRR analyseert in zijn advies de huidige omgang met risico's en de verdeling van verantwoordelijkheden die zij met zich meebrengen en concludeert dat deze onvoldoende toekomstbestendig is. De raad constateert tegelijkertijd dat in de beleidspraktijk van diverse internationale organisaties, bij sommige grote bedrijven en in enkele sectoren van het overheidsbeleid aanzetten bestaan

B. SCHOOLUITVAL VAN OVERBELASTE LEERLINGEN

Een van de grootste problemen van het Nederlandse onderwijs is het grote aantal leerlingen dat er niet in slaagt een startkwalificatie te behalen en voortijdig de school verlaat. Sinds 1993 zijn er diverse beleidsinitiatieven genomen en flinke bedragen geïnvesteerd, en is sprake van een aanzienlijke bestuurlijke drukte. Waar op andere kwaliteitsindicatoren het Nederlandse onderwijs over het algemeen goed scoort, zijn de prestaties op het gebied van voorkomen van schooluitval middelmatig. Omdat uit internationale studies blijkt dat enkele vergelijkbare landen beduidend minder schooluitval kennen, is het vermoeden gerechtvaardigd dat er in Nederland wel degelijk ruimte bestaat voor verbetering. De vraag dringt zich dus op of de Nederlandse aanpak van dit moment wel de juiste is.

Bij schooluitval is sprake van zowel een individueel als een maatschappelijk probleem, dat meer dan alleen de direct betrokkenen raakt. Veel jongeren die uitvallen willen heel graag een diploma halen, maar delven vroeg of laat het onderspit op weg naar de eindstreep. De gevolgen zijn onder meer slechte kansen op de arbeidsmarkt, verminderd welbevinden en – in het slechtste geval – maatschappelijke uitval. Voor de samenleving als geheel zijn er aanzienlijke kosten, zoals verminderde verdiencapaciteit en kosten voor inzet van hulporganisaties.

Het project focust op één specifieke subgroep van schoolverlaters, de zogenaamde overbelasten, bij wie schooluitval het gevolg is van een optelsom van risicofactoren. De problematiek van deze groep overstijgt de grenzen van de school en kan niet uitsluitend worden opgelost met ‘beter onderwijs’. De aanpak van schooluitval raakt in dat opzicht aan vragen over de bredere institutionele vormgeving van de publieke sector in Nederland en de mogelijkheid de *civil society* een rol te geven bij de aanpak buiten de overheid om van maatschappelijke vraagstukken.

In dit project draait het om de vraag welke aanpak het beste is om schooluitval onder overbelaste jongeren tegen te gaan, en welke



maatregelen beleidsmakers en (school)bestuurders zouden kunnen nemen. Het advies wordt gebaseerd op een groot aantal kwalitatieve interviews, hoofdzakelijk met direct betrokken professionals, aangevuld met een uitgebreide wetenschappelijke literatuurstudie op enkele kernthema's in de problematiek. Met name de Angelsaksische wetenschappelijke kennis is in dit verband relevant en vormt een rijke bron van inspiratie. Het advies zal onder meer aandacht schenken aan wetenschappelijke inzichten met betrekking tot *school connectedness*, *community schools* en bewezen succesvolle interventies om schooluitval bij *youth at risk* tegen te gaan.

C. ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Helpt buitenlandse hulp arme landen om zich te ontwikkelen? Hoe 'werkt' ontwikkeling? Bijna zestig jaar na het ontstaan van de moderne ontwikkelingshulp leidt deze vraag tot een niet aflatende en steeds kritischer stroom (wetenschappelijke) publicaties. Bovendien is het debat over ontwikkelingshulp in toenemende mate zowel verbreed als verdiept onder invloed van mondialisering. Dat leidt tot een verbreding van mogelijke instrumenten voor ontwikkeling, zoals internationale handel, migratie en toegang tot kapitaalmarkten. Het leidt ook tot een verdieping van de ontwikkelingsthematiek naar thema's als veiligheid, duurzaamheid, voedselveiligheid en mondiale publieke goederen.

Achter de vele vragen over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp en de afweging tussen verschillende potentiële instrumenten gaan fundamentele kwesties schuil. Hoe zinvol is het nog om over 'de' ontwikkelingslanden te spreken als daarmee zowel conflictstaten als snelgroeiende economieën worden aangeduid? Wat is 'ontwikkeling', hoe stimuleer je die, en welke rol hebben de mensen in de betreffende landen zelf? Hoe verhoudt armoedebestrijding zich tot de bevordering van ontwikkeling? Kan de opbouw van instituties in zich ontwikkelende landen van buiten bevorderd worden, en zo ja, hoe? In hoeverre is het voor een lidstaat van de Europese Unie die tevens meedoet in internationale organisaties als de Wereldbank, het IMF en de WTO, zinvol om vast te houden aan een eigen ontwikkelingssamenwerkingsbeleid?

WRR-lecture 2008

*Saving globalisation
from its cheerleaders*

LEZINGEN DOOR:
NANCY BIRDSALL
HA-JOON CHANG
HERMAN WIJFFELS

De WRR bereidt over deze vragen een advies voor. Tijdens de voorbereiding van dat advies worden nationale en internationale deskundigen geraadpleegd. Daarnaast zullen experts uit binnen- en buitenland uitgenodigd worden een bijdrage te leveren voor een publicatie en/of voor deelname aan voorbereidende seminars. Ook de jaarlijkse WRR-*lecture* van 2008 stond in het teken van ontwikkelingssamenwerking. Twee prominente wetenschappers die zich in tal van publicaties intensief hebben beziggehouden met globalisering en ontwikkeling verzorgden een lezing. Nancy Birdsall is ingegaan op de relatie tussen globalisering en een ontwikkelingsagenda. Ha-Joon Chang concentreerde zich in zijn lezing op de betekenis van globalisering voor de rol en mogelijkheden van nationale staten. Vanuit zijn ervaringen als Nederlands bewindvoerder bij de Wereldbank en als informateur van het huidige kabinet reageerde Herman Wijffels op de inleidingen..

D. RELIGIE EN PUBLIEK DOMEIN

Veranderingen in de vorm en betekenis van religie in het publieke domein in Nederland roepen vragen op over de actuele toepassing en de toekomstbestendigheid van de arrangementen die hun onderlinge verhouding reguleren. Die arrangementen zijn wezenlijk voor de organisatie van een vreedzame samenleving. Gezien alle veranderingen in de sfeer van zowel de religie als het publieke domein, kan de vraag worden gesteld of een enkele verwijzing naar het beginsel van scheiding van ‘kerk’ en ‘staat’ nog voldoende adequaat is om de dynamiek en de problematiek te duiden die met de veranderende en hernieuwde rol van religie in het publieke domein samenhangt. De aard van religie zelf verandert. Er is steeds minder sprake van traditionele, institutionele vormen van religie, steeds vaker van meer individuele vormen van religie. De socioloog Ulrich Beck spreekt in dit verband treffend van de opkomst van “der Eigene Gott”, die de bestaande, vooral institutionele en natiestatelijke denkkaders die ons helpen om de verhoudingen tussen religie en publiek domein te doordenken, onder druk hebben gezet. Niet alleen zijn traditionele religies als instituties lastiger herkenbaar en verliezen ze hun relevantie als representatief aangrijpingspunt, ook het publieke domein zelf verandert. De nationale staat lijkt aan gewicht te verliezen door de invloed en wereldwijde stromen van informatie, kapitaal en religie zelf en door de toepassing van het marktmechanisme. Ook de scheiding tussen wat als privaat en wat als publiek wordt begrepen lijkt soms minder helder aan te geven.

Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, scheiding van kerk en staat en het gelijkheidsbeginsel zijn voor de relaties tussen religie en publiek domein fundamentele en regulerende, maar relatief abstracte principes. Voor de praktijk en het beleid moeten ze steeds opnieuw worden toegepast. De verwachting dat religie en publiek

domein zullen blijven veranderen en in een lastige spanning verbonden blijven, doet de vraag rijzen welk beleidskader nodig is voor een bevredigende omgang met actuele en toekomstige vraagstukken aangaande de inrichting van het (eigen) leven en de samenleving.

De WRR publiceerde al eerder een aantal verkennende studies naar de veranderingen in religie en religiositeit onder de titel *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie* (2006). In het vervolg op dit project zal nog nadrukkelijker aandacht worden besteed aan veranderingen in het publieke domein die de context vormen van conflicten rond 'religie'. Daartoe zal een internationale vergelijking worden



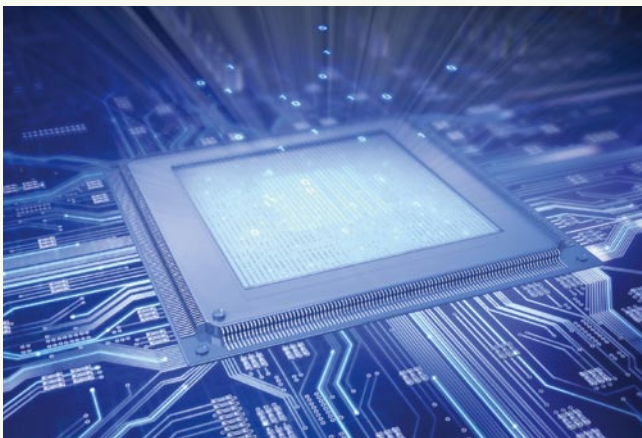
uitgevoerd met betrekking tot de vrijheid van godsdienst en de scheiding van kerk en staat. Deze vergelijking vormt de achtergrond van onderzoek naar enkele domeinen in de samenleving waar religie van waarde wordt geacht dan wel leidt tot botsingen tussen (groepen van) mensen. De specifieke vraagstukken en kwesties die daar spelen worden beschreven, alsook de beleidskaders en oplossingen die in de praktijk in Nederland en het buitenland worden overwogen en gehanteerd. In het project zal worden aangegeven of oplossingen domeinspecifiek of algemeen zijn en of ze alleen aanpassingen vergen in de praktische omgang met religie of ook een fundamentele herinterpretatie vragen van de beginselen die de verhouding tussen religie en publiek domein regelen.

E. BELEID, INFORMATIE EN TECHNOLOGIE

Zoals allerlei actoren in onze samenleving, leunt, steunt en vertrouwt ook het openbaar bestuur in zijn beleid en beleidsuitvoering steeds intensiever op nieuwe technologieën, gedigitaliseerde informatie en daaraan ontleende kennis. Technologie

is onder meer instrumenteel bij het verhogen van efficiëntie in de overheidsdienstverlening en bij de aanpak van problemen van bepaalde groepen burgers. De inzet van technologie is vaak een reactie op maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en de (toegenomen) beschikbaarheid van technische oplossingen anderzijds. Zo speelt de sterk toegenomen aandacht voor opsporing, rechtshandhaving en terrorismebestrijding een belangrijke rol bij de groeiende populariteit van technische middelen. Bovendien wordt op internationaal vlak aan de inzet van technologie een steeds belangrijke rol toegedacht. Het intensiever gebruik van nieuwe technologieën en het omgaan met grote hoeveelheden informatie is allereerst lang niet altijd een strikt Nederlandse beleidsopdracht. Nieuwe technieken en initiatieven voor het digitaal uitwisselen van informatie blijken ook in het internationale krachtenveld sterk te worden gepropageerd en getest (zoals biometrie).

Op veel terreinen in het openbaar bestuur lijken technologie en daarmee gegenereerde informatie een dynamiek in gang te zetten die zich kenmerkt door nieuwe kansen, maar ook door onverwachte kwetsbaarheden en veranderende afhankelijkheden. Over deze dynamiek (en daarmee ook de kansen en risico's) van technologie en informatie is nog veel onduidelijk. Hierdoor lijkt de overheid niet altijd in staat zorgvuldige en duurzame politieke en beleidsmatige antwoorden te vinden op de veranderende omstandigheden die de inzet van technologie met zich meebrengt. Het project gaat op zoek naar institutionele en organisatorische randvoorwaarden voor een openbaar



bestuur dat op zorgvuldige en toekomstbestendige wijze de kansen van technologie en informatiebeleid benut. Daartoe zal in beeld worden gebracht wat de inzet van technologie en de potentie van grote hoeveelheden

digitaal opgeslagen informatie doen met bestaande institutionele kaders, besluitvormingsstructuren, internationale en nationale posities en verantwoordelijkheden. Ook wordt beoogd duidelijk te maken welke belangen in de nieuwe dynamiek worden gefaciliteerd, welke belangen juist minder tot hun recht komen en welke verklaringen hiervoor zijn te vinden. Dergelijke belangen lopen van heel concrete kwesties als

de beveiliging van systemen, via bijvoorbeeld de duurzame kwaliteit van digitale informatie tot meer normatief georiënteerde belangen als autonomie en privacy van burgers, en meer fundamenteel de rol van nationaal beleid en nationale politieke besluitvorming.

F. NEDERLAND IN DE WERELD

De omstandigheden in de wereld zijn ingrijpend aan het veranderen. Dit heeft voor alle landen, en dus ook Nederland, vergaande gevolgen. In de internationale verhoudingen is, na het beëindigen van de Koude oorlog, nu ook de dominantie van de Verenigde Staten geen vanzelfsprekendheid meer. Nieuwe grootmachten, zoals China, India en Brazilië beginnen hun plaats op het wereldtoneel op te eisen. In de EU wordt op kleinere schaal gezocht naar nieuwe machtsevenwichten na de toetredingsrondes van de laatste

jaren en ook is de vraag aan de orde of en hoe de EU een veel sterkere positie op het wereldtoneel moet innemen. Ook de internationale thematiek is gewijzigd. Energieschaarste, voedseltekorten, onbeheersbaarheid van financiële processen, klimaatrisico's en terrorisme zijn thema's die zich aan de tweedeling binnenland-buitenland onttrekken. Deze veranderingen hebben consequenties voor het Nederlandse buitenlandse beleid, qua uitgangspunten, ambitie en prioriteiten.



De internationale verhoudingen worden van oudsher bepaald door het model van staatssoevereiniteit. Staten werken binnen dit model (als unitaire eenheden) samen op basis van gelijkheid en vrijwilligheid. Internationale samenwerking is gescheiden van de interne verhoudingen binnen landen, waar ze gevrijwaard zijn van inmening van buitenaf. Dit model geldt nog steeds en heeft zelfs aan actualiteitswaarde gewonnen. Het speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in het publieke en politieke debat over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie en bij de inzet van Nederlandse soldaten in het buitenland. Tegelijkertijd zijn bevoegdheden in klassieke

zin overgedragen aan internationale of supranationale instellingen. Nederland is deelnemer van vele internationale verdragen en is via de EU in het bijzonder afhankelijk van anderen. Er zijn nog maar weinig beleidsterreinen waar de nationale overheid kan handelen zonder rekening te houden met buitenlandse componenten van beleid. De rol van de natiestaat wordt verder gerelativeerd doordat statelijke actoren het internationale toneel tegenwoordig moeten delen met vele anderen: naast internationale organisaties bijvoorbeeld met multinationals, belangengroepen en transnationale netwerken. Voldoet het model van staatssoevereiniteit nog wel in de huidige tijd, waarin zowel op het internationale toneel als binnen Nederland zoveel is veranderd?

Hoe kan het soevereiniteitsconcept worden aangepast aan de eisen van deze tijd, zodat beleid daarop kan worden gefundeerd en zodat aanknopingspunten kunnen worden afgeleid voor plaatsbepaling en ambities van het Nederlandse buitenlands beleid? Deze vraag is niet alleen relevant voor de Nederlandse positiebepaling in een steeds verder integrerende wereld, maar ook voor het verzet dat in politiek en samenleving is ontstaan tegen de vervaging van grenzen en bevoegdheden. Het gevoel van controle- en identiteitsverlies dat is veroorzaakt door het sluipende karakter, de onomkeerbaarheid en het tempo waarmee Nederland internationaliseert, lijkt namelijk sterk met het oude soevereiniteitsdenken samen te hangen. Via een aantal casestudy's, alsmede inzichten uit onder meer de disciplines van de internationale betrekkingen, recht, economie, politicologie en de geschiedenis zal de reflectie over dit soevereiniteitsdenken in het project een plaats krijgen.

G. KEUZE, GEDRAG EN BELEID

Beleidsmakers wereldwijd willen burgers in staat stellen weloverwogen keuzes te maken in een wereld waarin deregulering een feit is en er steeds meer te kiezen valt. De hedendaagse visie op de burger is die van het rationele individu, dat optimaal zal kiezen zolang hij goed geïnformeerd is, markten werken en er een gelijk speelveld is. Nederland is daarop geen uitzondering. Bij de keuze van beleidsinstrumenten wordt de calculerende burger tegenwoordig als een centraal gegeven en aanknopingspunt genomen. Vandaar dat beleidsmakers, ook in ons land, zich sterk maken voor transpa-



rantie en voorlichting, mededinging en het creëren van een gelijk speelveld. Voorbeelden zijn de waarschuwingsteksten op een pakje sigaretten en in kredietreclames, de instelling van een mededingingsautoriteit, een consumentenautoriteit en sectorale toezichthouders op de marktwerking, en de toegenomen rol van de Autoriteit Financiële Markten waar het gaat om het gedrag van financiële marktpartijen.

Dit betekent overigens niet dat er geen plaats meer is voor de traditionele receptuur van verboden en geboden, belastingen en subsidies. Waar individuele nutsmaximalisatie in de visie van beleidsmakers tot te hoge kosten zou leiden – maatschappelijk en/of voor het individu zelf – blijft dit type beleid gehandhaafd: denk aan het gebod tot het dragen van een helm bij motorrijden, aan voorstellen voor een vettaks, en aan de belasting op vervuilende brandstoffen.

De internationale ervaring leert inmiddels dat het individu minder rationeel kiest dan wordt aangenomen, zodat autonomie minder voordelen oplevert dan verwacht. Dit heeft in combinatie met nieuwe psychologische inzichten die erop neer komen dat de burger/consument sterk te sturen is ook zonder financiële prikkels en/of geboden en verboden, geleid tot de ontwikkeling van een nieuw type beleid, dat in de internationale wetenschappelijke literatuur wordt aangeduid met ‘libertair paternalisme’. Het gaat hier om beleid dat libertair is omdat het de burger niets verbiedt of gebiedt en evenmin via heffingen en subsidies gedrag probeert te sturen, en paternalistisch omdat het gebruik maakt van institutionele arrangementen die de burger/consument psychologisch sturen. Dit type sturing is in te zetten ten dienste van het welbegrepen eigenbelang van de burger, maar kan ook tot manipulatie verworden.

Dit project heeft ten doel te onderzoeken waar, voor wie en onder welke omstandigheden het libertair paternalisme een, eventueel gedeeltelijk, alternatief biedt voor bestaande beleidsinstrumenten (geboden/verboden; subsidies/heffingen; transparantie en informatie; enz.). Op terreinen waar dit het geval blijkt te zijn zullen concrete aanbevelingen worden uitgewerkt.

H. PRAKTIJKEN VAN TOEKOMSTVERKENNING

Veel beleidsverandering wordt ingezet met een expliciete verwijzing naar beschouwingen over de toekomst. Aan het begin van de 21e eeuw is het besef van complexiteit en kwetsbaarheid van onze samenleving toegenomen, evenals de roep om toekomstbestendig overheidsbeleid. De hernieuwde aandacht voor de toekomst wordt in binnen- en buitenland zichtbaar door een toename van toekomstverkenningen. Deze ontwikkeling roept de vraag op naar de betekenis van verkenningen voor toekomstbestendig overheidsbeleid. Wanneer is een verkenning bruikbaar voor



beleid en hoe wordt in de praktijk omgegaan met de dilemma's rond het gebruik ervan? In dit project staan die vragen naar de betekenis van toekomstverkenningen centraal.

De WRR vervult in dit speelveld een bijzondere rol, vanuit de wettelijke opdracht de toekomst te verkennen en vanuit de traditie die hierin over de jaren is gevestigd. Maar niet alleen de WRR is op dit gebied actief. Vanuit analyses van huidige trends en ontwikkelingen, nationaal en internationaal, worden op vele overheidsdepartementen scenario's geschetst en verkenningen geschreven. Op basis daarvan probeert men 'robuuste beleidskeuzes' te maken die ervoor zorgen dat de Nederlandse samenleving bestand is tegen mogelijke tegenslagen en andere omstandigheden in de toekomst. In de praktijk wordt, gegeven de omstandigheden en onvolkomenheden, geprobeerd om op professionele en kwalitatief hoogwaardige wijze mogelijke toekomst te verkennen. Overheidsbreed werken departementen, maar ook de verschillende planbureaus en kenniscentra, al dan niet in gezamenlijkheid aan toekomstverkennde studies. Ook buiten de Nederlandse overheid wordt aan toekomstverkenningen gewerkt, o.a. door Shell, Essent en de Rabobank, en worden er in transnationaal verband toekomstverkenningen geproduceerd, zoals de scenario's van de IPCC, de OESO, de Europese Commissie en de VN (het Millenniumproject). De vraag is steeds hoe die verkenningen betekenis krijgen in de praktijk.

Dit WRR-project gaat ter beantwoording van deze vragen op zoek naar interessante praktijken rond voor beleid bruikbare en professioneel hoogwaardige toekomstverkenningen, in binnen- en buitenland en afkomstig uit publiek domein én bedrijfsleven. Daarbij wordt speciaal gezocht naar praktijken rond verkenningen die op

adequate wijze recht doen aan het ‘toekomstige’, maar die ook naar tevredenheid van invloed, bruikbaar en productief zijn in de vorming van beleid. In het project worden deze praktijken en vernieuwende wetenschappelijke inzichten op het gebied van toekomstverkenningen en de betekenis van kennis voor beleid bijeengebracht. De WRR zal in dit project intensief gebruikmaken van de inzichten en ervaringen van collega-instituten in het buitenland, zoals onder andere het Zweedse *Institute for Futures Studies* en de Britse *Prime Minister’s Strategy Unit*. Op basis van een analyse van dergelijke praktijken komt het project vervolgens tot voor de Nederlandse context (de Nederlandse praktijk van toekomstverkenning, de rol van de WRR daarin en de organisatie van de verbinding met beleid) relevant inzicht en voorstellen voor verbetering.

I. TOEKOMST OPENBAAR BESTUUR EN ZIJN CONSTITUTIONELE SETTING

De afgelopen decennia zijn de spanningen toegenomen tussen de drie zijden van het openbaar bestuur. Het gaat dan in de eerste plaats om het politieke en parlementaire systeem, ten tweede om de uitvoering van beleid en tot slot om de maatschappelijke mechanismen en systemen van interactie en communicatie op het grensvlak van het bestuur en zijn ruimere maatschappelijke omgeving. Deze drie zijden van het openbaar bestuur hielden tot ver in de vorige eeuw het openbaar bestuur in evenwicht. Om diverse redenen is dat evenwicht verstoord geraakt. Op Europees niveau ontstond de afgelopen decennia een constitutioneel bestuurlijk systeem dat invloed uitoefent op de interne rechtsorde van de lidstaten. De instellingen



van dienstverlening, zorg en onderwijs – geprivatiseerd of verzelfstandigd – kwamen in handen van professionals en managers. Informatie- en communicatietechnologieën veranderden vrijwel alle organisaties in de samenleving en economie. Ten slotte ging, als gevolg van ontzuiling en veranderingen in het gedrag van de burger, de binding van het bestuur met de georganiseerde samenleving goeddeels verloren. De drie zijden van het openbaar bestuur verhouden zich door deze ontwikkelingen meer en meer als ijsschotsen in kruierend ijs; ze drijven het openbaar bestuur steeds meer uiteen.

In reactie op deze ontwikkelingen vond tot op heden weinig aanpassing plaats in de constitutie van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur ondervond kritiek vanwege verminderde slagvaardigheid (polder) en verplaatsing van de politiek. Tegelijk trad slechts een beperkte uitbreiding op van de mogelijkheden voor burgers om invloed op het beleid uit te oefenen (achteraf en kritisch, via rechtsbescherming en ombudsman), terwijl referenda en kiesrecht hervormingen vrijwel achterwege bleven. De ministeriële verantwoordelijkheid kreeg bovendien geen nieuwe invulling na de verzelfstandiging en het op afstand plaatsen van aanzienlijke delen van de publieke sector. Dit gebrek aan aanpassing roept de vraag op of het idee van een *verticale* bevoegdheidsuitoefening met het bijbehorende staatsrechtelijke bouwwerk nog wel voldoende aansluit op de *horizontale* praktijk van bestuur en uitvoering; de laatste met *checks and balances* die in belangrijk mate het lerend vermogen van de overheid kunnen vergroten.

Doelstelling van het project is het verhelderen van de spanningen rondom het openbaar bestuur en het identificeren van praktijken, oplossingen en instrumenten om die spanningen constructief te benutten. De nadruk zal daarbij liggen op het verkennen van de implicaties voor de constitutie en de organisatie van het openbaar bestuur. Hoe vanzelfsprekend zijn het bestaande staatsrechtelijk kader en het organiek rechtelijke systeem? Treedt langzamerhand een nieuwe conceptie op de voorgrond die meer uitgaat van op rechtsstatelijke waarden gebaseerd gedrag? Wat betekenen processen van bijvoorbeeld verzelfstandiging voor de politieke legitimiteit en de effectiviteit van de uitvoering? Hangen ontwikkelingen in politiek en openbaar bestuur als het frequent voorkomen van ‘incidenten’ of de dominantie van technocratische uitvoering samen met constitutioneel-rechtelijke onverschilligheid? Deze vragen worden onderzocht vanuit de aandachtsgebieden van staatsrecht, politieke wetenschap en bestuurskunde. Daarbij zullen *best practices* en een vergelijking tussen landen worden benut, en zal contact worden gezocht met ervaringsdeskundigen uit het openbaar bestuur. Dit project is tot stand gekomen op basis van een bijzondere opdracht van het kabinet.

3. DE WRR ALS INSTITUUT

Het instituut WRR heeft de afgelopen jaren, grofweg vanaf het begin van de vorige raadsperiode (2003-2007), een aantal belangrijke veranderingen ondergaan. Deze betreffen zowel de algehele taakopvatting van de WRR als – deels als uitvloeisel daarvan – de inrichting en het functioneren van de organisatie van het instituut.

Kort gezegd, weerspiegelt de huidige taakopvatting van de WRR het dynamische karakter van de omgeving waarin het instituut functioneert. De dynamische werkelijkheid van politiek en openbaar bestuur, in interactie met een levendig publiek debat, maakt dat de raad in zijn eigen ogen in het huidige tijdsgewricht lang niet altijd kan volstaan met, na diepgravende studie, het uitbrengen van lijvige rapporten aan de regering. Hoewel dit een kerntaak van de WRR is en blijft, heeft de raad er sinds het begin van de vorige raadsperiode voor gekozen zijn repertoire aan producten en werkvormen uit te breiden. Dit heeft onder meer geresulteerd in tal van *workshops*, conferenties, *expertmeetings* en *author-meets-critics-colloquia*. De *WRR-lecture* is inmiddels een jaarlijkse traditie geworden, waarvoor de WRR gerenommeerde – veelal buitenlandse – sprekers naar Nederland haalt. Door middel van diverse bijeenkomsten, maar in voorkomende gevallen bijvoorbeeld ook door het verzorgen van korte of meer populairwetenschappelijke uitgaven, kan de WRR sneller inspelen op de behoefte aan verdieping en kennisoverdracht in de politieke en publieke discussie dan door het schrijven van rapporten alleen. Tevens wordt hiermee de dialoog met politici, beleidsmakers en andere betrokkenen bij het beleid actief gestimuleerd.

De ontwikkelingen in de taakopvatting van de raad heeft ook consequenties gehad voor de organisatie van de WRR. Zo heeft de WRR de afgelopen jaren gericht geïnvesteerd in professionalisering van het communicatiebeleid, alsook in de kwaliteit en samenstelling van de wetenschappelijke staf. Wat dat laatste betreft, kan de WRR, naast een vaste wetenschappelijke staf, thans beschikken over een groter aantal tijdelijke en gedetacheerde medewerkers. Zo kan, met behoud van institutioneel geheugen, ook worden ingespeeld op de actuele behoefte aan kennis, ervaring en competenties binnen de wetenschappelijke staf.



De staf van wetenschappelijke medewerkers in vergadering

Bij een aantal van de ontwikkelingen die het instituut WRR de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, heeft de raad dankbaar gebruikgemaakt van de inzichten die in 2001 zijn aangedragen door de toenmalige evaluatiecommissie Rinnooy Kan.¹ Inmiddels is opnieuw een evaluatie uitgevoerd, nu over de periode 2003-2007, door een commissie onder voorzitterschap van mevrouw mr. Y.C.M.T. van Rooy.² Daarnaast heeft het 35-jarig jubileum van WRR in 2007, en de in dat kader verschenen jubileumbundel *Op Steenworp afstand* en de bijbehorende conferentie, een aantal overwegingen opgeleverd voor de hierna volgende beschouwing over de strategische en organisatorische koers van het instituut WRR.

1 *Spiegel naar de toekomst*, evaluatie van de WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2001.

2 De evaluatiecommissie bestond naast mevr. mr. Y.C.M.T. van Rooy, uit mevr. drs. M. Sint, prof. dr. P. 't Hart en prof. dr. W. Hafkamp. Het advies van de evaluatiecommissie, *Op koers: evaluatie WRR 2003-2007* en de officiële reactie van de WRR zijn gepubliceerd op de WRR-website (www.wrr.nl).

De organisatorische aanpassingen en de accentverschuiving in de werkwijze die dezer jaren bij de WRR zijn voorgesteld zijn bescheidener dan die na de evaluatie van de commissie-Rinnooy Kan in 2001. Enerzijds ligt de oorzaak daarvan in de betrekkelijk korte evaluatieperiode, anderzijds in het gegeven dat de eerder doorgevoerde veranderingen kennelijk effectief waren. Dit laat onverlet dat er op een aantal aspecten van de organisatie en werkwijze alsnog een aantal bakens worden verzet in de raadsperiode 2008-2012. Met name wordt aandacht besteed aan internationalisering, kwaliteitsborging, de identiteit van de WRR (merk WRR) en de rol van de WRR in het Nederlandse kennis- en advieslandschap.

INTERNATIONALE ORIËNTATIE

Een belangrijke set van aanbevelingen van de evaluatiecommissie betrof het versterken en uitbreiden van de internationale oriëntatie van de WRR. Een internationale oriëntatie is voor een organisatie als de WRR alleen al vanzelfsprekend vanwege de onderwerpen die zij behandelt. Die onderwerpen zijn onder te verdelen in internationale thema's, thema's met een internationale dimensie die slechts door grensoverschrijdend onderzoek zijn te doorgronden, en thema's die op het eerste gezicht vooral Nederlandse aangelegenheden betreffen, maar waarbij kennis van vergelijkbare kwesties elders en van buitenlandse literatuur van betekenis blijkt te zijn. Onderzoek naar deze onderwerpen vindt logischerwijs in belangrijke mate plaats binnen een steeds meer internationale context van de productie en diffusie van wetenschappelijke kennis en informatie. Het mag duidelijk zijn dat hiermee ook het belang is toegenomen van een internationaal netwerk van wetenschappelijke contacten.

Een meer gestructureerde vorm is het mede op initiatief van de WRR opgerichte 'network for Strategic Policy Analysis'.³ Dit netwerk bestaat naast de WRR uit buitenlandse zusterinstellingen van de WRR die, hoewel verschillend, een aantal belangrijke kenmerken delen. Ze zijn toekomstgericht, multisectoraal en multidisciplinair en dragen door middel van wetenschappelijke analyse en advies bij aan het functioneren van regering, parlement of Europese Commissie. Om dit nieuwe netwerk tot een succes te maken is voorlopig bewust gekozen voor een kleine kern van zes organisaties. Het primaire doel van het netwerk voor alle deelnemers is: het eigen werk in de nationale context beter te kunnen doen dan voorheen. In een later stadium is het wellicht interessant de samenwerking te intensiveren en de bestaande kern aan een

3 The Prime Minister's Strategy Unit in Londen, Centre d'Analyse Stratégique in Parijs, The Institute for Future Studies in Stockholm, The National Economic and Social Council in Dublin, The Bureau of European Policy Advisers in Brussel.

grotere buitenring van organisaties te verbinden. Typerend voor de internationale oriëntatie van de WRR is bovendien dat vertalingen van rapporten of samenvattingen ervan en aansluitende publicatie in boekvorm of op de WRR-website geleidelijk meer regel dan uitzondering zijn geworden. Verschillende Verkenningen zijn uitsluitend in het Engels verschenen, en inmiddels is zelfs een rapport (nr. 81) in die taal (met een Nederlandse samenvatting) uitgebracht. Zo wordt de buitenlandse bekendheid van het onderzoek van de raad vergroot en daarmee de mogelijkheden voor verdere verbreding van het forum dat in alle fasen – onderzoek, doorwerking, verantwoording – van het werk van de raad wezenlijk kan bijdragen aan de kwaliteit ervan. Daarnaast bieden Engelstalige publicaties medewerkers de mogelijkheid hun internationale netwerk op of uit te bouwen.



Yvonne de Graaf en Marja Nuijten ontvangen de gasten voor de workshops t.g.v. het 35-jarig bestaan van de WRR

KWALITEITSBORGING

De commissie-Van Rooy heeft zich ook uitgesproken over de werkwijze van de WRR. In reactie op de aanbevelingen van de Commissie onderscheidt de WRR vijf vormen van kwaliteitsborging.

1. *Methodologische explicitering*

De commissie daagt de raad uit om aandacht te schenken aan de explicitering en bearbeugmentering van de analyses en methodologische keuzes die bij het schrijven van adviezen worden gemaakt. In meer algemene zin is hieraan aandacht besteed in de vorig jaar verschenen jubileumbundel *Op Steenworp afstand*.⁴ Omdat wetenschappelijk kennis 'niet meer automatisch gezien wordt als bron van zekerheid en objectiviteit' en vanuit de media soms 'intense reacties en kritiek' komen, beveelt de commissie aan het wetenschappelijke karakter van de werkwijze van de WRR stevig te verankeren. De raad is zich er hierbij van bewust dat bestaande gevalideerde wetenschappelijke inzichten niet altijd zonder meer van toepassing zijn op de nieuwste beleidsproblemen. Met name als een

4 Hierin in het bijzonder de bijdrage 'Leren voor beleid: over regeren en vooruitdenken' door Wim van de Donk en Anton Hemerijck, in: Paul den Hoed en Anne-Greet Keizer (red.) *Op steenworp afstand*, WRR 35 Jaar, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2007, pp. 319-379

paradigmaverandering wordt ingezet of bepleit zal het accent vooral op plausibiliteit moeten liggen. Soms is het loslaten van de bestaande methodologie nodig om tot verhelderende, nieuwe inzichten te komen. De raad zal aan de explicitering en beargumentering van zijn keuzes in deze periode extra zorg besteden. Hij voelt zich door de commissie bovendien uitgedaagd meer te investeren in de ‘methodologie van beleidsonderzoek’.

2. Doorwerking

Onderdeel van de relatie met beleid is ook de landing en nazorg op de lange termijn van adviezen, om hun doorwerking zoveel mogelijk te stimuleren. Om het eigen leervermogen te versterken brengt de raad de komende tijd (meer) systematisch de doorwerking van het eigen werk in kaart. De weg die rapporten afleggen nadat ze het pand aan de Lange Vijverberg hebben verlaten, blijkt leerzame inzichten op te leveren. Hoewel de raad vanzelfsprekend bereid is ook na langere tijd zijn bevindingen en adviezen toe te lichten, is zijn capaciteit voor nazorg beperkt. Naarmate de raad meer verleden heeft, legt nazorg meer beslag op de schaarse menskracht die in de eerste plaats beschikbaar moet zijn voor de ontwikkeling van nieuwe ideeën.

3. Dialoog met deskundigen

De raad maakt bij zijn werk gebruik van uiteenlopende vormen van kennis, belichaamd door verschillende typen deskundigen; niet alleen wetenschappers maar ook beleidsmakers, praktijkmensen en soms belanghebbenden. De raad is van plan aan de relatie met deze deskundigen meer aandacht te besteden, zowel voorafgaand



De raad aan het werk. Een discussieochtend tijdens een werkbezoek aan Maastricht

als na afloop van een project. Gedurende de beginfase van projecten vindt doorgaans een omgevingsanalyse plaats van het krachtenveld waarin het rapport zal landen. Het is immers vaak moeilijk analyses te maken en aanbevelingen te doen over gecompliceerde maatschappelijke vraagstukken zonder ook de beleidsomgeving van de direct betrokkenen te kennen. Vrijwel elk project kent bovendien in zijn voorbereidingsfase verschillende *expert meetings* waaraan ook buitenlandse deskundigen deelnemen, terwijl in de jaarlijkse WRR-lecture en bij de Hollands Spoorbijeenkomsten experts van naam hun licht laten schijnen over het thema van een bepaald lopend project. De raad streeft ernaar dit soort activiteiten structureel in de organisatie in te bedden. Een betere terugkoppeling kan bevorderen dat het gedachtegoed van de raad doordringt tot een breed publiek.



Sietske Bom en Kinnema van Eik van het Kennis- en informatiecentrum WRR ondersteunen de wetenschappelijke medewerkers op hun zoektocht naar kennis

4. Bestaffing

Een hoogwaardige kwaliteit van raads- en stafleden is een volgende voorwaarde voor een goede invulling van het raadswerk. De leden van de raad en van de wetenschappelijke staf dienen internationaal geverseerd én georiënteerd zijn. Bij de werving en selectie van nieuwe leden van raad en staf is nadrukkelijk met dit aandachtspunt rekening gehouden. De raad blijft streven naar een optimale spreiding over verschillende disciplines. Binnen sommige disciplines is samenwerking met andere disciplines meer gemeengoed dan binnen andere. De voortgaande specialisatie op universiteiten is daarbij soms een eerste drempel die genomen dient te worden. Daarnaast kunnen dreigende academische carrièrebreuken bij meer monodisciplinair ingestelde wetenschappers een rem op aanvaarding van het raadslidmaatschap zetten. Nieuwe constructies zoals het instituut 'gast van de raad' kunnen bijdragen aan de tijdelijke opheffing van eventuele lacunes.

De WRR heeft de afgelopen jaren bovendien een duidelijke stap gezet in de richting van een flexibeler inrichting van de organisatie. Hij wil daarmee tegemoet komen aan de (wisselende) behoefte aan kennis en ervaring binnen projecten en een meer structurele toestroom van 'nieuw bloed'. Dit impliceert onder andere het tijdelijk aantrekken van medewerkers in het kader van projecten door middel van onder meer

detacheringen en tijdelijke aanstellingen. Het uitgangspunt daarbij is het belang van een vaste bezetting voor de continuïteit in het werk, het institutionele geheugen en het behoud van WRR-specifieke kennis. Flexibilisering en bestendigheid binnen de personeelsorganisatie moeten elkaar aanvullen.

5. *Presentatie en communicatie*

Op basis van de aanbevelingen van de commissie-Van Rooy concludeert de raad ook dat de eigen tradities en de positie als kennisreservoir blijvend aandacht verdienen. Tegelijk – en de andere overwegingen van de commissie ondersteunen dat – is en blijft profilering rond rapporten een vanzelfsprekendheid.

Behalve de kwaliteit van rapporten is ook de publieke presentatie daarvan uiterst belangrijk, zeker nu wetenschappelijk gezag niet meer vanzelfsprekend is. Horzelsfunctie, stenen gooien in de Hofvijver en vele andere metaforen zijn al gebruikt om aan te geven wat velen als een kernfunctie zien van de WRR: aanzetten tot nadenken, ter stimulering van het leervermogen van overheid en samenleving. Terecht beklemtoonde de evaluatiecommissie in dat kader de eigen actieve deelname van de raad aan het publieke debat, ondanks “intense reacties vanuit de media of vanuit



H.K.H. Prinses Máxima spreekt bij de presentatie van het rapport *Identificatie met Nederland*

bepaalde (wisselende) delen van het politieke spectrum”. Als zulke reacties daadwerkelijk optreden, zal de raad zich vooral richten op verduidelijking van de onderbouwing en ontwikkeling van zijn conclusies en daarop gebaseerde adviezen. Voorzitter en leden van de raad zullen de discussie over wetenschappelijke bevindingen en beleidsaanbevelingen niet uit de weg gaan. Het bijzondere van de WRR is dat die verantwoording zowel in de kring van de wetenschappelijke vakbroeders, als in het forum van politiek en beleid moet worden afgelegd.

Het communicatiebeleid van de WRR heeft in de afgelopen periode meer gestalte gekregen, mede op basis van de adviezen van de voorgaande evaluatie van de commissie-Rinnooy Kan.⁵ De komende jaren vindt een verdere ontwikkeling en professionalisering plaats.

Het uitdragen van de bevindingen van een project gebeurt in principe langs twee lijnen. Aangezien de WRR de regering adviseert, wordt over adviezen uiteraard rechtstreeks gecommuniceerd met alle bij de regering en dus bij het democratisch politieke proces betrokken partijen. Indirect gebeurt dit ook via de media, omdat de berichtgeving in de media ook de politieke agenda beïnvloedt. Daarnaast wordt na afronding van een project geparticipeerd in het maatschappelijke debat, bijvoorbeeld door het organiseren van eigen discussies en symposia en door actief deelnemen aan door anderen belegde fora.

Onderdeel van het communicatiebeleid is ook het streven naar een grotere toegankelijkheid van publicaties. Al bij het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (rapport nr. 68) is een korte versie gepubliceerd, bestemd voor een breder publiek, en rapporten als *Focus op functies* (rapport nr. 71) en *Infrastructures* (rapport nr. 81) gaan vergezeld van zelfstandig leesbare, uitgebreide samenvattingen. Het ligt in de bedoeling deze aanpak een structureel karakter te geven. Ook zullen op de WRR-website themagerichte ‘dossiers’ worden ingericht waarin diverse publicaties over een bepaald onderwerp waarop de WRR zich richt, worden samengebracht.



De burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, discussieert in het panel van de WRR-lecture 2006 over Religie en publiek domein

5 Spiegel naar de toekomst. Evaluatie van de WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2001.

HET 'MERK' WRR

De commissie-Van Rooy moedigt de raad aan 'het merk WRR' goed te bewaken en waar mogelijk nog verder te versterken. Er is maar één WRR. De commissie spreekt dan ook liever over raadsprogramma's dan over de achtste raad. De WRR is "meer (waard) dan zijn laatste drie rapporten". De raad ziet in deze aanbeveling een aansporing de eigen, en in de Nederlandse verhoudingen als bijzonder te koesteren identiteit van het instituut WRR en zijn bijzondere positie in het Nederlandse kennis- en advieslandschap blijvend aandacht te geven. Tegelijk is en blijft profilering door middel van gedegen rapporten een vanzelfsprekendheid.

Sprekend over de identiteit van het instituut, kan de WRR allereerst worden gekenschetst als een onafhankelijk college dat de regering adviseert over intersectorale maatschappelijke vraagstukken die van groot belang zijn voor de samenleving. Vervolgens valt op dat zijn adviezen een interdisciplinair karakter hebben en op basis van actuele wetenschappelijke inzichten een of meerdere beleidsrichtingen beargumenteren. De toekomstbestendigheid van die beleidsrichtingen vormt daarbij een belangrijk criterium. Om die reden geeft de WRR in zijn rapporten aan de regering zelden toe aan de roep om meer uitgewerkte en direct toepasbare aanbevelingen, een uitgangspunt dat bij de commissie-Van Rooy veel waardering ontmoette. Centraal staat een kritische reflectie op de grondslagen van huidig en toekomstig beleid, gestoeld op een grondige wetenschappelijke analyse. Daarin ligt de kracht van de rapporten van de WRR: het gaat de WRR altijd meer om de richting dan de precieze inrichting van toekomstig beleid. Door de keuze, een aantal jaren geleden ingezet, voor een ruimer repertoire aan werkvormen (bijeenkomsten, verkorte uitgaven e.d.) staat dit het flexibel inspelen op behoeften aan verdieping en kennisoverdracht in het politieke en publieke debat overigens niet in de weg.



H.M. Koningin Beatrix bij de viering van het 35-jarig bestaan van de WRR in 2007. Links van haar de secretaris van de raad, prof.dr. Anton Hemerijck en de premier, dr. J.P. Balkenende

De WRR vertaalt in zijn adviezen wetenschappelijke inzichten naar nieuwe beleidsrichtingen. Hij brengt niet alleen verbindingen tussen beide aan, maar produceert ook nieuwe kennis door zelfstandig onderzoek uit te voeren. Dit is ook nodig, want wetenschappelijke kennis komt doorgaans niet tot stand met het oog op beleidstoepassing; er moet nog een verdere bewerking plaatsvinden. In de tweede plaats trekken maatschappelijke vraagstukken zich van de disciplinaire ordening van wetenschappelijke kennis vanzelfsprekend niets aan: kennis over die vraagstukken vereist dus interdisciplinaire samenwerking, waarvoor juist de WRR een geschikte plaats is. Hierbij komt dat de WRR vaak ook normatieve vragen en politieke dilemma's moet betrekken in zijn analyse van maatschappelijke vraagstukken. Zonder aandacht voor deze vragen en dilemma's kunnen bestaande en toekomstige beleidsrichtingen immers onvoldoende beargumenteerd worden. Maar vooral de interdisciplinaire werkwijze van de WRR is een belangrijke waarborg tegen een te eenzijdige benadering van dergelijke vraagstukken. Door middel van de in diverse opzichten veelzijdige samenstelling van de raad tracht de WRR te voorkomen dat zijn adviezen eenzijdig ingekleurd raken of te smal van opzet zijn.

Belangrijke aandachtspunten bij de behandeling van de complexe vraagstukken zijn de consequenties van verschillende beleidsrichtingen, methoden van beleid en, recenter, het komen tot besluitvorming bij allerlei onzekerheden. Het besef dat die onzekerheden, en de onvoorspelbaarheid waarin ze regelmatig resulteren, een open en kritisch reflexieve houding vereisen, heeft inmiddels aanzienlijk veld gewonnen. De WRR is voornemens deze houding ook zelf te betrachten bij de behandeling de komende jaren van de thema's waarin de grote maatschappelijke ontwikkelingen van mondialisering, technologische innovatie en de veranderende verhouding tussen individuele burgers, samenleving en de politiek doorklinken.

De WRR is zich bij het realiseren van zijn raadsprogramma, zijn plannen en voornemens bewust van zijn bijzondere karakter, en van zijn speciale plaats en rol binnen het kennis- en adviesstelsel. Het functioneren van dit stelsel is de afgelopen jaren herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest. Kabinet en parlement hebben in debatten over de kennis- en adviesfunctie de behoefte onderstreept aan een goede kwaliteit van de kennis van maatschappelijke vraagstukken en een kritische reflectie op het hierop gerichte beleid. Tegelijkertijd hebben zij benadrukt dat verbeteringen in het kennis- en adviesstelsel gewenst zijn. Intussen tekent zich een eerste clustering van adviesraden naar een vijftal grote beleidsdomeinen af. Door het onafhankelijke, interdisciplinaire, en sectoroverstijgende karakter van zijn werk, voelt de WRR zich bij uitstek geroepen een bijdrage te leveren aan de synergie binnen de netwerken van de Nederlandse (en internationale) kennis- en adviesinfrastructuur. Tweemaal per jaar vergadert de WRR daarom in de toekomst met de voorzitters van de adviescolleges zoals genoemd in de kaderwet strategische adviescolleges. Ook door een actieve communicatie met de planbureaus, waarvan de directeuren adviserend lid van de raad zijn, en andere adviesorganen wil de WRR die rol graag spelen, een rol die nu ook over de grens heen wordt uitgebouwd in het eerder genoemde Network for Strategic Policy Analysis.

4. DE GEZICHTEN VAN DE WRR





Prof.dr. W.B.H.J. van de Donk

Wim van de Donk (1962, Veghel) is sinds 1 januari 2003 lid van de raad. Per 1 september 2004 is hij als voorzitter van de raad benoemd. Hij studeerde politieke wetenschappen en bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen en behaalde daar (cum laude) zijn bul in 1987. In 1997 promoveerde hij, na een aantal jaren werkzaam te zijn geweest bij het ministerie van Justitie, de Universiteit van Tilburg en het Expertise-centrum voor overheidsinformatisering, cum laude bij prof.dr. Ig Snellen en prof.dr. J. Hagens op een proefschrift over de rol van ICT in politieke besluitvorming. Deze dissertatie werd in 1998 bekroond met de G.A. van Poeljejaarprijs. Hij is als hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur in de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg. Hij publiceerde onder meer over effecten van informatisering voor democratie, politiek en openbaar bestuur en over het bestuur van non-profitorganisaties. Hij is lid van de editorial board van een aantal (inter)nationale tijdschriften en van het steering committee van de Groupe Européen d'Administration Publique. Voorts is hij onder meer lid van het curatorium van de stichting VNO-NCW, de Maatschappelijke adviesraad van de VO-raad en de Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de KNAW. Hij doceert tevens aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en het Tilburg Institute for Academic Studies (TIAS).

“Het bestaansrecht van een instituut als de WRR moet telkens weer worden verdiend, en dat is terecht. En alhoewel ik het toekomstgericht denken en studeren dat wij hier doen bepaald niet als een luxe zou wil beschouwen, zijn we er ons hier terdege van bewust dat de noodzaak daarvan in het huidige maatschappelijke en bestuurlijke klimaat niet altijd als vanzelfsprekend zal worden aanvaard. Wetenschap en politiek zijn wellicht teveel van elkaar gescheiden werelden geworden: de kwaliteit van de verbindingen tussen die twee staat onder druk. Wij zijn er om het regeringsbeleid te dienen, en dat is volgens mij hard nodig in een tijd dat het voor de politiek steeds moeilijker lijkt om over lastige problemen openhartig te spreken: dat worden al snel kwesties en taboes. Een minister wordt meteen naar de Kamer geroepen als hij

de geringste twijfel laat doorklinken in een bepaalde zaak. Toch is twijfelen in de democratische politiek een deugd. Dat gaat niet als op iedere slak zout wordt gelegd. Politiek lijkt soms nog alleen te kunnen gaan over ‘alles zeker weten’. Het klimaat van denken en debatteren verschaalt daardoor, zowel in de media als in de politiek, waartussen het soms steeds moeilijker te onderscheiden is. Dat geeft een adviescollege als het onze een bijzondere verantwoordelijkheid, om een vrije ruimte te behouden waarin ideeën en denklijnen kunnen worden beproefd.”

“Een democratie moet kunnen leren en dat vergt ruimte om te denken. Want hoe onmisbaar ideologie ook is om de politieke gemeenschap te kunnen inspireren en begeistere, politieke besluitvorming die alleen is gebaseerd op ideologische oriëntaties of sentimenten loopt vast in de wereld. De kredietcrisis is daar een duivels voorbeeld van. Een ideologie die lijdt onder het misverstand dat vrijheid hetzelfde is als ongeremdheid heeft een crisis veroorzaakt waarvan we de gevolgen niet kunnen overzien.”

“Een beetje wijsheid toevoegen aan het regeringsbeleid vergt van een wetenschapper de erkenning dat ook hij niet alles zeker kan weten. De tijd is voorbij dat de wetenschap een gezagsvolle institutie heette die de resultaten van onderzoek als een soort van gepolijst eindbod in het maatschappelijke en politieke debat kon neerleggen. Ik ben geen postmodernist. Ik kan de idee dat er een waarheid bestaat niet op een gewetensvolle manier ontkennen. Maar de WRR kan niet meer pretenderen dat hij vanwege het wetenschappelijke karakter van het onderzoek dat we hier doen als enige een zinvolle bewering over die waarheid kan doen. Wij proberen goede kennis te ontwikkelen in een complexe wereld, waarin normatieve, cognitieve en empirische dimensies van problemen op een ingewikkelde manier met elkaar zijn verweven. Daarin je weg zoeken is nog niet zo eenvoudig. Een van de wezenlijke voorwaarden om dat goed te doen is het expliciet inschakelen van meerdere disciplines, van een variëteit aan gezichtspunten.”

“Bij al die verschillen zijn er wel een paar gemeenschappelijke oriëntaties ontwikkeld die wezenlijk zijn voor het werk dat ze de komende jaren samen zullen gaan doen. Zorg over de democratie is een van die gezamenlijke ankerpunten van deze raad. De democratische instituties verkeren in onzekerheid door hun onvermogen om het systeem te verbinden met de burgers. Een ander ankerpunt is dat we in deze tijd over de nationale grenzen heen moeten kijken, naar de verbinding van Nederland met de wereld én van de wereld met Nederland.”

Wim van de Donk beaamt dat deze orientaties niet toevallig de voorkeur hebben van een raad die is aangetreden in een jaar waarin de wereld getuige is van gebeurtenissen die in vele opzichten wijzen op een politiek en moreel breukvlak in de tijd. Een

breukvlak dat wellicht ook meer dan dat we nu al kunnen zien, wordt gemarkeerd door de heftige crisis op de financiële markten.

“In Nederland lijken we de wereld de laatste jaren een beetje van ons weg te houden, is mijn indruk, en we zijn niet de enigen in Europa. Ik hoorde de indrukwekkende denker Kishore Mahbubani laatst zeggen dat Europa een open continent met een gesloten geest is en China een gesloten continent met een open geest. Het intrigeert mij waarom juist in dit land die neiging lijkt te groeien. Dit land heeft zoveel kansen! Het verkennen van de toekomst kan niet zonder in zo’n toekomst te geloven. Angst en de neiging zich af te sluiten duiden volgens mij op een onvoltooid proces van het herkennen, ontwikkelen en vruchtbaar maken van onze nieuwe positie in die gecompliceerde wereld. Politiek, economisch en ook cultureel. Het zal niet gemakkelijk zijn om die te ontwikkelen: denkkracht, wellicht nog meer dan daadkracht, is nodig om daaraan vorm te geven. En dat in een wereld waarin de veranderingen in hoog tempo doorgaan. Ook nieuwe technologieën zetten de basiscondities, die onze sociale en maatschappelijke systemen decennialang stabiel hielden, onder grote druk. De WRR is er volgens de wet om de regering te wijzen op mogelijk toekomstige ontwikkelingen. Nu, we hebben er wel een paar te pakken met deze raad.”



Prof.dr.ir. M.B.A. van Asselt

Marjolein van Asselt (1969, Apeldoorn) is per 1 januari 2008 als raadslid benoemd bij de WRR. Zij zal zich met name gaan richten op het versterken van de internationale en toekomstgerichte oriëntatie van de WRR.

Van Asselt studeerde Informatica en Wijsbegeerte van Wetenschap, Technologie en Samenleving aan de Universiteit Twente (1987 – 1994). Zij promoveerde in 2000 op het proefschrift *Perspectives on uncertainty and risk: The Prima approach to decision support*, waarin zij het omgaan met onzekerheid problematiseerde en een pluralistische benadering voor toekomstverkenning voorstelde. In 2001 kreeg zij een Vernieuwingsimpuls (NWO) toegekend voor haar onderzoek op het terrein van methodologie van toekomstverkenning en het omgaan met onzekere risico's. Ze werkte onder andere bij het RIVM en het Zwitserse onderzoeksinstituut EAWAG en was als visiting scholar verbonden aan de Universiteit van Oxford en het King's College in Londen.

Zij is hoogleraar Risk Governance aan de faculteit Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit van Maastricht. Tevens is zij lid van De Jonge Akademie (DJA) van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).

“Een goede toekomstverkenning komt vaak niet uit.” Marjolein van Asselt wil met deze opmerking allerminst haar eigen onderzoeksveld diskwalificeren. Wat ze ermee zegt, is dat een toekomstverkenning in geen geval met een betrouwbare voorspelling mag worden gelijkgesteld. Wél kan zo'n exploratie beleidsmakers ontvankelijk maken voor waarschijnlijke ontwikkelingen in de toekomst, of voor mogelijke problemen of bedreigingen. In dat laatste geval is een toekomstverkenning goed als zij niet uitkomt. Het meest roemruchte voorbeeld daarvan is nog altijd het rapport van de Club van Rome, begin jaren '70 met een scenario voor een totale ecologische crisis binnen dertig jaar. “Het rapport van de Club van Rome zat er volgens de critici die het als een voorspelling zagen op veel fronten naast. Het was evenwel zo slecht nog niet, mits je het beschouwt als een verkenning van mogelijke lange-termijn problemen”.

Als lid van de WRR wil Van Asselt, onder andere, bekijken welke methodologie op het terrein van toekomstverkenning voor een instituut als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid relevant en bruikbaar is. “Je zult bijna altijd bedrogen uitkomen als je een toekomstverkenning ziet als een voorspelling. Dat is het dan ook zeker niet. Ik vind dat je het zelfs niet moeten spreken over ‘toekomstonderzoek’. De toekomst valt niet te onderzoeken in de klassieke, wetenschappelijke betekenis van dat woord. Tegen studenten en medewerkers die maar blijven spreken van ‘voorspellen’ zeg ik altijd dat ze me de volgende keer een fles wijn schuldig zijn. Vaak win ik die. ‘Toekomst’ en ‘voorspellen’ is kennelijk zo’n vanzelfsprekende associatie.”

“De WRR, of hij dat nou wil of niet, wordt door anderen gezien als een instituut dat zich bezighoudt met toekomstverkenning. Dat is niet ten onrechte. Veel rapporten zijn toekomstgericht. Dan is het toch wel handig goed op de hoogte te zijn van ontwikkelingen in het veld van toekomstverkenning waarin óók bekendheid bestaat met de valkuilen van dit soort werk. Als je je daarvan niet bewust bent, maak je methodologisch ook niet altijd de handigste keuze. In dat licht kan het geen kwaad op de hoogte te zijn van de reflecties op toekomstverkenning die in wetenschappelijke kringen te vinden zijn.”

Een methodologisch onzorgvuldig uitgevoerde toekomstverkenning zegt volgens Van Asselt meer over het heden dan over de toekomst. “Het is nu eenmaal moeilijk iets voor te stellen wat nu nog niet zo zichtbaar is, of zich nog niet heeft voorgedaan. We leven nu in een economisch zeer turbulente tijd. Ik weet zeker dat ik voor gek zou zijn verklaard als ik vijf jaar geleden een scenario zou hebben geschetst waarin wereldwijd banken omvallen, de huizenmarkt ineens dreigt te storten en de Amerikaanse overheid banken nationaliseert. Ik denk evenzeer dat men mij raar zou aankijken als ik nu een scenario zou schetsen waarin de financiële crisis slechts een tijdelijke eruptie is, een verschijnsel dat weer overwaait.”

“Dat is altijd het lastige van een toekomstverkenning. Aan de ene kant moeten scenario’s voldoende op het heden lijken, want anders vinden mensen het raar, maar tegelijkertijd is het juist de bedoeling dat zo’n toekomstverkenning ons op het onverwachte voorbereidt. Daar zit spanning tussen. Interessant is, voor mij als wetenschapper althans, dat we hiermee aan de grens zitten van wat wetenschap vermag. Hoe kun je met de kennis over heden en verleden iets zinnigs zeggen over de onzekere toekomst? De erkenning dat modellen maar een simpele en gekleurde weergave zijn van de realiteit is wel gemeengoed geworden. Dat was een aantal decennia geleden nog anders. Toen was een computermodel toch meer een soort magic tool.”

Van Asselt heeft de indruk dat de WRR sinds de publicatie van de eigen toekomstverkenning *De komende 25 jaar*, in 1977, een ambivalente houding heeft ten aanzien van toekomstverkenning, wellicht onder invloed van kritiek. Voorzitter Wim van de Donk benaderde Van Asselt om in de raad van de WRR plaats te nemen, mede vanwege haar toekomstverkenningsexpertise. Van Asselt: “Ik heb het in dat gesprek waarschijnlijk wel gehad over de erfenis die op zolder lag te verstoffen. De WRR heeft het misschien nodig gevonden zich te distantiëren van het eigen werk uit de jaren '70. Ik denk dat Wim van de Donk zich afvroeg of dat nu wel zo verstandig was. Is de WRR niet iets te veel meegegaan met de scepsis over toekomstverkenningen? Verliezen we daarmee niet een praktijk uit het oog die voor ons van grote waarde kan zijn?”

“Ik had altijd wel de droom dat ik ooit voor de WRR zou werken als raadslid, maar dacht: ‘Marjolein, als je daarvoor aan het eind van je carrière wordt benaderd, dan heb je het goed gedaan.’ Dus toen Wim mij belde, zei ik ook: ‘Je bent een beetje vroeg.’ Wim legde mij daarop uit dat hij de WRR weer positie in toekomstverkenning wil geven. En tja, toen vond ik het wel weer logisch dat hij bij mij terecht kwam. Al wil ik niet van het project Praktijken van Toekomstverkenning een al te langdurig project maken, anders word ik Miss Toekomstverkenning en dat is niet de bedoeling. Ik heb een bredere belangstelling.”



Prof.dr. H.P.M. Knapen

Ben Knapen (1951, Kaatsheuvel) is per 1 januari 2008 als raadslid benoemd bij de WRR. Hij studeerde moderne geschiedenis aan de Radboud Universiteit te Nijmegen (1972-1976). Hij promoveerde in 1985, bij prof. dr. A.F. Manning en prof. dr. A.E. Kersten, op het proefschrift *De Lange Weg naar Moskou. Nederlandse relaties tot de Sovjet-Unie (1917-1943)*.

Ben Knapen bekleedt sinds 1 januari 2008 als bijzonder hoogleraar de leerstoel Media en Kwaliteit aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Knapen was voorheen hoofdredacteur van het NRC Handelsblad, senior directeur corporate communicatie, marketing en institutionele betrekkingen bij Philips en tot en met 2005 lid van de raad van bestuur bij PCM Uitgevers

In 2009 is het twintig jaar geleden dat de val van de Muur de verhoudingen in de wereld op hun kop zette. Voorzag de toenmalige Amerikaanse president George Bush sr. destijds een ‘nieuwe wereldorde’, in werkelijkheid is er sindsdien eerder een nieuwe wanorde gegroeid waarin vertrouwde oriëntatiepunten, zoals de dominantie van de vs, uit het zicht zijn verdwenen. Wat is de plaats van Nederland in die wanordelijke wereld en welke buitenlandse politiek past ons land in deze omstandigheden?

Dat is een van de vragen die een projectgroep onder leiding van Ben Knapen bij de WRR wil beantwoorden. Daarbij wil Knapen ook een binnenlands perspectief kiezen: “We willen aangeven welke nieuwe oriëntatiepunten in het buitenlands beleid een klein land als Nederland in zo’n chaotische omgeving kan kiezen. Waar wil Nederland goed in zijn? Waaraan wil het herkend worden? We zoeken ook speerpunten in het buitenlands beleid waarmee het publiek zich kan identificeren als iets van ons, wat helpt onze weg te zoeken in de wereld. Buitenlands beleid is voor een deel de behartiging van belangen, maar voor een ander deel is het ook een voortdurende poging tot formulering van een binnenlandse consensus over hoe wij naar de wereld kijken.”

De metamorfose van de wereld sinds de val van de Muur is de invalshoek voor de studie van Knapen. “Daarmee zijn ook internationale betrekkingen volledig veranderd. Een klein land ziet in dat krachtenveld veel meer actoren dan vroeger op zich afkomen, uit veel meer verschillende richtingen. De wereld van de Koude Oorlog met zijn overzichtelijkheid heeft plaatsgemaakt voor een wereld waarin bondgenootschappen aan betekenis inboeten en bedrijven, non-gouvernementele organisaties, internationale netwerken van belangengroepen, milieuactivisten, antiglobalisten en niet te vergeten terroristen op je af komen.”

“Het speelveld is dus enorm. En dat betekent nogal wat voor de wijze waarop Nederland buitenlands beleid voert, voor de partners met wie het dat doet, voor de prioriteiten die het stelt. Nederland heeft nu nogal veel doelen in het internationale beleid. In een chaotische wereld is het extra lastig al die doelen zichtbaar te maken. Ik kan me goed voorstellen dat een van onze conclusies straks zal zijn dat Nederland dwingendere keuzes moet maken voor wat het in het buitenland najaagt en wat niet.”

Knapen constateert dat de focus in discussies over het buitenlandbeleid al gauw is gericht op het functioneren van de NAVO, de Europese Unie, de VN of organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. “Dat is eigenlijk meer een discussie over de instrumenten van het buitenlandbeleid, niet zozeer over de doelen. Wat willen wij bijvoorbeeld met Europa? Het heeft er enige tijd op geleken dat Nederland zich in de EU sterk maakte om het Nederlandse ordeningsmodel aan de andere lidstaten uit te venten, een politiek van consensusvorming tussen kapitaal en arbeid met een sociale-economische ordening die daarop is geënt. Maar ik heb niet de indruk dat dit nu de Nederlandse prioriteit is. De Amsterdamse beurs is verkocht aan Wall Street, aan de New York Stock Exchange. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop bedrijven naar hun eigen functie kijken en daarover rapporteren. Ik heb Nederland toen geen moment horen bepleiten om de beurs in Europese handen te houden, binnen een context waarin de ordening die wij waarderen tot zijn recht kan komen. Dit soort dingen kan heel illustratief zijn.”

Het beeld dat Nederland een ideëel geladen internationaal beleid voert, met een hoge morele standaard voor de internationale rechtsorde en hulp aan arme landen, is naar Knapens oordeel rooskleurig. Bovendien is het al te schematisch gedacht om dat af te zetten tegen het buitenlandbeleid van landen die het nationaal belang voorop zetten.

“Nationaal belang is een etiket dat je op elke fles kunt plakken. Strikt gedefinieerd is het veiligstellen van de eigen olie- en gasvoorziening een nationaal belang, in een ruimere definitie evenwel dient ook een bijdrage aan een vreedzame wereld dat belang. En vergeet de oude waarheid niet dat Nederland in zijn beleid naast dominee

altijd koopman is geweest. Naast ontwikkelingshulp voor arme boeren in de Derde Wereld hebben wij de hoge EU-landbouwsubsidies aan de eigen boeren gesteund. Dat staat haaks op elkaar. Het ene ministerie, Landbouw, stelde de belangen van de achterban veilig, het andere, Ontwikkelingssamenwerking, suste het geweten.”

Knapen spreekt met grote waardering over de laatste grote herijking van het buitenlandbeleid, halverwege de jaren '90 onder het bewind van toenmalig minister Hans van Mierlo. De minister en zijn collega's van Defensie en Ontwikkelingssamenwerking schetsten hoe Nederland met een herverdeling van taken tussen de drie departementen kon reageren op de nieuwe wereld na de Koude Oorlog.

“Dat was een buitengewoon verdienstelijke aanzet om tot een meer integrale afweging van prioriteiten te komen. Door twee oorzaken is het doel niet bereikt. In de eerste plaats ging die herijkingsoperatie nog uit van de premisse dat Europa voor Nederland belangrijker zou worden en de NAVO minder belangrijk, vanwege de afgenomen bedreiging van de internationale veiligheid. Toen kwam elf september, gevolgd door een preoccupatie met veiligheid, angst voor islam, voor terrorisme.”

“In de tweede plaats is de herijkingsoperatie tenslotte vooral uitgemond in een organisatorische exercitie. Wie komt op de departementen waar te zitten en zorgt voor wat? Wat dat betreft is het goed dat niet de direct betrokken departementen maar wij, hier bij de WRR, opnieuw naar het buitenlandbeleid kijken. Wij kunnen dat onbevangen doen en ook onbevangen dwarsverbanden leggen met welk ander beleidsterrein dan ook.”



Prof.dr. P.A.H. van Lieshout

Peter van Lieshout (1958, 's-Hertogenbosch) is op 1 september 2004 benoemd tot lid van de raad. Hij studeerde psychologie en filosofie aan de Universiteit van Utrecht en in Parijs (1976-1982). Hij promoveerde in 1989 in de sociale filosofie aan de Universiteit van Groningen. Sinds 1992 is hij parttime hoogleraar Theorie van de zorg aan de Universiteit van Utrecht. Hij was eerder onder meer onderzoeker bij het Nederlands Centrum Geestelijke Volksgezondheid en directeur van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. Daarna was hij werkzaam bij het ministerie van vws als directeur-generaal Gezondheidszorg en bij het ministerie van szw als project-directeur-generaal Sociale Zekerheid en Zorg.

Een WRR-rapport kan wonderen verrichten als het, naast een gedegen analyse, de juiste woorden voor het thema biedt. Dat ondervond Peter van Lieshout in 2006 na de publicatie van het rapport over de verzorgingsstaat, waarvan hij de eerstverantwoordelijke auteur was. Het rapport lag al gauw op tafel bij de informateur van het kabinet Balkenende IV en wordt sindsdien ook veelvuldig aangehaald. Dat komt niet het minst dankzij de treffende verwoording van het veranderingsproces dat de verzorgingsstaat in de moderne tijd ondergaat, van de 'oude' functies 'verzorgen en verzekeren' naar de nieuwe opdracht 'verheffen en verbinden'.

Van Lieshout: "Kennelijk zijn we in dat advies erin geslaagd de juiste woorden te kiezen. Ik zal niet durven beweren dat de WRR een nieuwe richting wees in het denken over de verzorgingsstaat, wel dat we op treffende wijze de opvattingen resoneerden die her en der in politiek, maatschappij en wetenschap over dit vraagstuk leefden. We hebben eerder een rol in het benoemen en structureren van dit soort veranderingsprocessen dan dat we zelf zo'n proces in gang zetten."

Na het advies *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* heeft Van Lieshout zijn focus verlegd naar ontwikkelings samenwerking.

Ook in dat rapport zal hij proberen de denkbeelden die in verschillende wetenschappelijke disciplines over dit onderwerp leven, in één denklijn samen te brengen en in adequate begrippen te munten.

“Net als de verzorgingsstaat is ontwikkelingssamenwerking een complex fenomeen. Een generale theorie van de ontwikkeling van landen hebben we welbeschouwd niet echt. Een hele wereld van economen houdt zich bezig met de macro-economische fundering van het ontwikkelingsbeleid, cultureel antropologen trachten te doorgronden hoe samenlevingen in de Derde Wereld op lokaal niveau functioneren, politieke wetenschappers kijken naar instituties. En of dat allemaal nog niet ingewikkeld genoeg is, hebben ook nog talloze deskundigen op het terrein van klimaat, voedsel en energie tegenwoordig hun oordeel over ontwikkelingssamenwerking.”

Van Lieshout constateert dat een theorie die al deze benaderingen samenbrengt niet echt bestaat. “Over hoe samenlevingen zich ontwikkelen, of hoe daaraan sturing of impulsen kunnen worden gegeven, bestaan vooral noties die elk voor zich niet onzinnig zijn. Ontwikkelingssamenwerking is echter nog vaak gebaseerd op traditie, historie, sentiment, haalbaarheid of wellicht zelfs toeval, en veel minder op een intelligente redenering, ontleend aan wetenschappelijk inzicht over de wijze waarop samenlevingen zich ontplooiën.”

Zowel in het denken over de heroriëntatie van de verzorgingsstaat als over ontwikkelingssamenwerking speelt de veranderde positie van Nederland in de internationale orde een rol. “Welke opvatting hebben wij over de wenselijke internationale orde? En welke rol willen én kunnen we dan in de wereld nog spelen? Hoe brengen we waarden als solidariteit en compassie tot uitdrukking? En hoe denken we tegelijkertijd aan onze handelsbelangen? Al dat soort vragen komen aan de orde bij zo’n thema als ontwikkelingssamenwerking. Daar komt bij dat het de laatste jaren in toenemende mate duidelijk wordt dat er ook belangen zijn die iedereen raken, de *global public goods*. Ontwikkelingssamenwerking zal steeds meer in het teken komen te staan van deze mondiale vragen.”

“Heel lang was OS een beleidsterrein dat was gebarricadeerd in een eigen institutioneel systeem, met zijn eigen organisaties, afgesloten van het debat. De meeste Nederlanders geloofden dat het zonder meer goed was wat we deden in Afrika en andere arme delen van de wereld. Nu is ontwikkelingssamenwerking volop onderwerp van politieke meningsvorming. Dat komt ook doordat het vraagstuk is gerelateerd aan de vraag wat de rol van Nederland in de wereld moet zijn. Dat soort vragen passen goed bij de WRR.”

Het politieke debat staat onder spanning, beaamt Van Lieshout, door het dilemma hoe in ontwikkelingssamenwerking waarden als naastenliefde en opofferingsgezindheid tot uitdrukking kunnen komen, zonder legitieme vragen over de effectiviteit van de hulp uit de weg te gaan. “Ontwikkelingssamenwerking dient twee doelen die haaks op elkaar kunnen staan. Het ene doel is humanitair van karakter. Dan gaat het om acute hulp, aan mensen die honger hebben en anders zullen sterven, maar ook aan die arme boer in Mali, die niets heeft en die je een voorraadjie beter zaad doneert om hem te helpen de komende vier of vijf maanden door te komen. Ik vind het dan al te cynisch om te zeggen dat die boer hulpverslaafd is. Zijn opties zijn beperkt. Zonder hulp gaat ie waarschijnlijk dood.”

“Het andere doel is de daadwerkelijke ontwikkeling van deze landen. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat armoedebestrijding niet een vorm van permanente symptoombestrijding wordt? Hoe kunnen we eraan bijdragen dat zo’n land zich daadwerkelijk ontwikkelt en een fundament voor groei legt? Het geld voor ontwikkelingssamenwerking is altijd meer naar de zichtbare hulp gegaan en minder naar ontwikkeling. Dat is ook gecompliceerder om te realiseren, alleen al omdat dat doel méér vergt dan louter de klassieke instrumenten van ontwikkelingssamenwerking. Het hele beleids-terrein van handel, klimaat, voedsel, energie, immigratie, belastingen komt dan in beeld.”



Prof.dr. H.M. Prast

Henriëtte Prast (1955, Amsterdam) is per 1 januari 2008 als raadslid benoemd bij de WRR. Zij studeerde algemene economie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. In 1996 promoveerde zij, op het proefschrift *Essays on Inflation, Unemployment and Central Banking*. Henriëtte Prast bekleedt de leerstoel Persoonlijke financiële planning aan de faculteit economie en bedrijfswetenschappen van de Universiteit van Tilburg. Tot oktober 2007 was zij als onderzoeker werkzaam bij De Nederlandsche Bank.

Henriëtte Prast heeft voor het project dat zij voor de WRR uitvoert veel opgestoken van een experiment op Harvard. Een groep studenten van de Amerikaanse universiteit kreeg een klein bedrag overgemaakt, met de mededeling dat de universiteit een ‘meevaller’ had. De ene helft ontving het geld met het labeltje ‘bonus’, de andere met de aanduiding ‘restitutie collegegeld’. Twee weken later zijn ze gebeld met de vraag wat ze ermee hadden gedaan. De studenten die het geld kregen als ‘bonus’ hadden de helft uitgegeven, degenen die meenden een ‘restitutie’ te ontvangen maar een vijfde.

Prast: “What’s in a word! Stel nu dat de regering de economie wil stimuleren, de belastingen verlaagt en hoopt dat de mensen het geld uitgeven. Dan zal het nogal wat schelen of je die belastingverlaging een teruggave noemt of een bonus.”

Het voorbeeld toont eens te meer aan dat mensen op veel meer manieren te sturen zijn in hun gedrag dan alleen door geboden. Op enkele beleidsterreinen onderzoekt de projectgroep van Prast of de overheid meer kan doen met dit ervaringsfeit. Een van de elementen daarbij is de vraag of de menselijke hersenen het eigen-verantwoordelijkheidsbeleid dat tegenwoordig zo centraal staat eigenlijk wel aankunnen.

Prast: “Van het impulsieve hersendeel weten we dat het ons rationele planningsdeel in de weg zit. Die twee strijden om de voorrang. Het impulsieve hersendeel wint dat gevecht al gauw, als er een onmiddellijke beloning of een verleiding aanwezig is. Het huidige beleid is evenwel gebaseerd op het idee dat mensen meestal de keuze zullen

maken die ze zelf het liefste willen, zolang markten goed werken en als ze goed zijn geïnformeerd, over financiële voor- en nadelen, over de risico's van roken en vet eten, over de noodzaak van gezond gedrag. In die visie is het iemands eigen 'schuld' als hij onverhoopt toch de foute keuze maakt. Iemand die zonodig wil roken en te veel eet wil dat blijikbaar zelf en moet dat dan zelf maar weten."

"Die vlieger gaat niet op. Ook als mensen weten wat goed of slecht voor hen is, gedragen ze zich daar lang niet altijd naar. Dat is het slechte nieuws. Het goede nieuws is, dat mensen te sturen zijn in hun gedrag. Dat kan beleidsmatige consequenties hebben. Ook is het goed om ook te weten dat mensen, vaak onbewust maar soms ook bewust, naar allerlei mechanismen zoeken om zelf hun keuzevrijheid te beperken, als een ander dat niet voor hen doet. Mensen die van zichzelf weten dat als ze een pond bonbons kopen, deze ook in één keer opgaan, kopen bewust een kleinere hoeveelheid, óók als dat duurder is. People are prepared to pay more for less of what they like most, zeggen de Engelsen."

"Mensen zoeken dus manieren om hun rationele hersendeel, de neo cortex, het impulsieve hersendeel de pas te laten afsnijden. Dat kan door kleinere hoeveelheden te kopen, dat kan door het aanwennen van een routine. Mensen die weten dat ze niet van de chocola kunnen afblijven als dat in huis is, trainen zich in het voorbijlopen van de winkel. In het begin kost dat je hersenen moeite. Je moet gaan afwegen, calculeren. Als je maar lang genoeg die winkel niet in gaat, komt dat op een gegeven moment niet meer bij je op. Dan hebben je hersenen rust."

"De 'planner' in ons bedenkt dat op het moment dat de 'doener' nog niet in de verleiding is. En dan probeer je een mechanisme te ontwikkelen om de doener in je hoofd voor te zijn. Je weet dat hij anders straks de baas is. Daarom is het zo'n verstandige beslissing om je spaargeld in een spaarvarken te doen en niet op een schoteltje neer te leggen. In dat laatste geval zal het gauw aan ijsjes opgaan."

"Mensen zijn eigenlijk veel meer dan we ons altijd hebben gerealiseerd op zoek naar zelfbeperkingsmechanismen. Ze kunnen ook behoefte hebben aan een macht van buiten, om hen tot die zelfbeperking te bewegen. Ik denk dat een brommerrijder liever een helm opzet dan een dwarslaesie oploopt. Waarom dan toch een gebod op het dragen van een helm? Omdat de bromfietser de illusie koestert dat hem nooit iets zal overkomen, eigenlijk wel weet dat hij zichzelf daarmee bedriegt en daarom zo'n gebod nodig heeft."

De projectgroep van Prast is onder andere op zoek naar nieuwe beleidsvormen die aansluiten op deze en andere waarnemingen over de werking van het menselijk brein. Als typering van dat beleid staat 'libertair paternalisme' haar wel aan.

“Daarbij stuur je mensen, help je ze, bied je zelfbeheersingsmechanismen aan, zonder dat allemaal op te dringen. De ratio achter zo'n beleid is de wetenschap dat mensen zich vaak anders zouden willen gedragen, maar hen dat niet lukt. Waarom doen we niet iets aan het tekort aan donororganen door mensen periodiek te verplichten aan te geven of ze donor willen zijn? Je kunt, bijvoorbeeld, standaard onderaan de belastingaangifte melden dat deze pas in behandeling wordt genomen nadat de betrokkene een kruisje heeft gezet bij de vraag of hij orgaandonor wil zijn. Je verplicht mensen slechts een kruisje te zetten, bij ja of bij nee, niet om donor te worden. Daar kunnen toch weinig ethische bezwaren tegen worden ingebracht, lijkt me. We weten dat veel mensen er geen bezwaar tegen hebben na hun overlijden organen af te staan, maar dat niet te kennen geven door formulierenluiheid of uitstelgedrag.”



Prof.mr. J.E.J. Prins

Corien Prins (1961, Gorinchem) is per 1 januari 2008 als raadslid benoemd bij de WRR. Zij studeerde Slavische Taal- en Letterkunde (1980-1984) aan de Rijksuniversiteit Leiden (kandidaatsexamen) en Rechtsgeleerdheid (1983-1986) aan dezelfde universiteit (doctoraalexamen). Zij promoveerde in 1991, bij prof. mr. H. Franken (en co-promotor prof. dr. S. Levitsky, Columbia University, New York), op het proefschrift *Computer program protection in the USSR: A new era for socialist copyright law*. Corien Prins is hoogleraar Recht en Informatisering en aldaar werkzaam bij het Tilburg Institute for Law, Technology and Society (TILT) van de Universiteit van Tilburg. Daarnaast is zij verbonden aan het International Victimology Institute (Intervict) van deze zelfde universiteit. Zij is tevens lid van de hoofdredactie van het Nederlands Juristenblad.

“Wist u dat sommige taxi’s tegenwoordig zijn uitgerust met een cameraatje dat tijdens de rit met een zekere regelmaat een foto van u maakt?” zegt Corien Prins, gevraagd naar voorbeelden van technieken die een goed doel dienen maar tegelijkertijd op gespannen voet staan met de rechtsstaat. De veiligheid van de taxichauffeur zal met de camera zijn gediend. De passagier daarentegen, niet zelden onwetend van dit toezicht, heeft zijn privacy aan dit doel moeten offeren.

In haar wetenschappelijk bestaan is Corien Prins geboeid door dit soort dilemma’s tussen rechtstatelijkheid en de mogelijkheden van de nieuwe techniek. Voor de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid onderzoekt zij of, en zo ja hoe de overheid dit soort dilemma’s onderkent en doorgrondt. Pas bij een voldoende solide visie op de bredere implicaties van technologie-gebruik, redeneert Prins, kan ook de overheid op doordachte wijze, ten voordele van de burgers, gebruikmaken van de mogelijkheden die nieuwe technieken bieden.

Prins: “Neem de actuele discussie over het elektronisch kinddossier en de verwijfs-index binnen de jeugdzorg. Het doel is goed: alle betrokkenen in de jeugdhulpverle-

ning beter met elkaar te laten communiceren en vervolgens samenwerken. Iedereen huilt bij de gedachte aan een tweede ‘Maasmeisje’. Bovendien biedt de technologie prachtige mogelijkheden voor een systeem dat automatisch een mogelijk risico bij een kind of binnen een gezin signaleert. Maar hoe staat het met de autonomie en de eigen verantwoordelijkheid van de hulpverleners? De technologie neemt functies over die vroeger in handen van mensen waren. En dan kan die techniek onbedoeld ook een excuus worden als er toch wat fout gaat. Hoe vaak hoor je nu al niet zeggen: ‘Dat zegt het systeem.’ Maar communicatie is uiteindelijk toch altijd ook iets tussen mensen, niet uitsluitend tussen systemen. Het risico is dat sluipenderwijs in de jeugdhulpverlening de gedachte postvat dat het kind veilig is als al zijn gegevens nu maar goed in het systeem zijn vastgelegd.”

Het is cruciaal, zegt Prins, dat de overheid technologie als een faciliteit blijft zien en niet als een doel op zich. Anders bestaat het gevaar dat hulpverleners, ambtenaren, politie en andere betrokkenen een elektronische werkelijkheid creëren, waarachter zij zich verschuilen als het misgaat. Dat vergt dat de overheid de beleidsuitvoering niet primair baseert op vertrouwen in het systeem, maar op vertrouwen in de betrokken uitvoerders zelf.

Prins: “Ik heb op lokaal niveau met medewerkers in de jeugdhulpverlening gesproken. Ik merk dat zij het gevoel hebben dat het systeem hen gaat dicteren. Wat gebeurt er straks als hulpverleners over een kind iets signaleren en dat in het dossier zetten? Die gegevens worden meteen met elkaar in verband gebracht en dan zijn ze verplicht actie te ondernemen, ook als ze een andere bedoeling met dat signaal hadden. Hulpverleners willen soms gewoon even iets melden, ook als het nog helemaal niet nodig is verdere actie te ondernemen. Maar het systeem functioneert straks net als een wekker in de sluimerstand. Na verloop van tijd gaat het af en roept: ‘U heeft nog niks gedaan!’”

Prins vraagt zich af of de overheid alle consequenties overziet als zij de techniek functies toevertrouwt die vroeger mensenwerk waren. “Op het functioneren van mensen kan de overheid middels afspraken, procedures en codes toezicht uitoefenen. Technologie is veel lastiger te controleren, zeker als de overheid zelf de kennis niet in huis heeft. Na de introductie van biometrie bij de grenscontroles zal het niet meer de marechaussee zijn die controleert of ik, Corien Prins, ben wie ik zeg dat ik ben, maar een digitale afdruk van mijn vinger en iris. Ik weet niet of we daar nu zo gerust op moeten zijn. Technologie wordt steeds complexer, binnen informatieketens is veelal niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uiteindelijke coördinatie en voor de burger is het niet meer duidelijk waar in die ingewikkelde en ondoorzichtige keten hij moet aankloppen voor de uitoefening van zijn rechten. Sluipenderwijs komen er allemaal addertjes onder het gras.”

“Wie bepaalt nu precies hoe onze informatiesamenleving wordt ingericht? De publieke sector die een bepaalde beleidsambitie heeft of de private sector die daartoe de technologie ontwikkelt? In hoeverre heeft de overheid nog invloed en zeggenschap? Hoe kwetsbaar en afhankelijk van technologie maakt de overheid onze samenleving? Steeds meer systemen worden aan elkaar gekoppeld en van elkaars functioneren afhankelijk gemaakt. Als er ergens in die steeds complexere digitale keten die de overheid momenteel creëert iets fout gaat, functioneert uiteindelijk alles niet meer. We lopen steeds meer het risico op een totale digitale verlamming als er ergens een digitaal dominosteentje omvalt. En daarmee lopen we uiteindelijk ook het risico van een grootschalige bestuurlijke en zelfs maatschappelijke verlamming.”

Wezenlijke belangen van burgers zijn hier in het geding, meent Prins. “De overheid zet in toenemende mate de ontwikkeling van de technologie die zij gebruikt buiten de deur, simpelweg omdat zij zelf de kennis en kunde niet in huis heeft. Ook de systemen van onze overheid worden steeds vaker ontwikkeld en ingericht in landen als India en China. Dat betekent feitelijk dat er geen goede democratische controle kan plaatsvinden op zowel de technologie zelf als de inrichting van het informatiebeleid. En dat probleem van een gebrek aan overzicht, inzicht en controle wordt groter naarmate de overheid zich meer op techniek in plaats van mensen verlaat. Het is goed dat we vanuit de WRR de ontwikkelingen en zeker ook de complexiteit daarvan in beeld gaan brengen, dwarsverbanden tussen ontwikkelingen gaan leggen en richtingen gaan zoeken voor het denken over de toekomst van de interactie tussen technologie, beleid en beleidsuitvoering.”



Prof.dr.ir. G.H. de Vries

Gerard de Vries (Leeuwarden, 1948) was van september 2005 tot april 2006 als gastonderzoeker part-time aan de staf van de WRR verbonden. Hij is lid van de raad sinds oktober 2006. Hij studeerde Electrotechniek (1965-1969) en Toegepaste Wiskunde (1969-1972) aan de Universiteit Twente. Hij promoveerde in 1977, bij prof. dr. L.W. Nauta (RU Groningen), prof. dr. E. van der Velde (Universiteit Twente) en prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt (Katholieke Universiteit Nijmegen), in de wijsbegeerte aan de Universiteit Groningen op het proefschrift *Sociale orde, regels en de sociologie*. Van 1987 tot 1997 was hij hoogleraar Wijsbegeerte aan de Universiteit Maastricht. Daarvoor was hij wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit Twente (1970-1979) en wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Universiteit Groningen (1979-1987). Gerard de Vries' voornaamste werk ligt op het terrein van het onderzoek naar de ontwikkeling van wetenschap en technologie in relatie tot hun maatschappelijke, politieke en ethische aspecten. Hij publiceerde boeken over wetenschapsfilosofie, medische ethiek en de maatschappelijke gevolgen van ontwikkelingen in de moderne geneeskunde zoals de genetica.

Gerard de Vries is momenteel hoogleraar Wetenschapsfilosofie aan de Universiteit van Amsterdam.

“Filosofen zijn er om problemen te maken, niet om ze op te lossen. Misschien is dat mijn rol wel in de WRR.” Hoewel Gerard de Vries dit zegt met zelfspot, zit er een kern van waarheid in deze kenschets van zijn positie in de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Als filosoof is hij geoefend in een discipline die zich erop toelegt datgene zichtbaar te maken wat we niet meer zien omdat het te vanzelfsprekend is geworden en daardoor niet meer wordt opgemerkt. “De manier waarop problemen worden geformuleerd vraagt daarom aandacht. Die nemen we al te gemakkelijk voor lief”, zegt hij.

“Neem risico’s. Een groot deel van de risico’s waarover de samenleving zich druk maakt, bestaat dankzij het feit dat experts hebben gemeld dat we ons er druk over moeten maken. Stankoverlast kan iedere burger zelf constateren, maar dat hij van bepaalde stoffen na 20 jaar kanker kan krijgen, ligt buiten zijn alledaagse ervaring. Idem dito voor klimaatverandering of de risico’s van nieuwe technologieën. Als het beleid zich over zulke problemen gaat buigen, is er dus door wetenschappelijk onderzoekers al heel wat voorwerk verricht.”

Beleidsmakers bewuster maken van dat voorwerk is een taak van wetenschapsfilosofen. De Vries: “Wetenschap is balanceren tussen kennis en onzekerheid. We leven nog vaak met de simplistische notie dat wetenschap op feiten is gebaseerd. Maar iets is pas een feit als de kennis erover onomstreden is. We weten zo langzamerhand allemaal wel welke risico’s zijn verbonden aan roken. Dat is onomstreden. De risico’s van klimaatverandering of van nanotechnologie daarentegen zijn nog met veel onzekerheden omgeven. Die stellen om die reden andersoortige uitdagingen voor het beleid.”

Deze benadering krijgt een concrete toepassing in *Onzekere veiligheid* uit het najaar van 2008, het meest recente rapport van De Vries’ hand. Daarin wijst de WRR de weg om verantwoord om te gaan met de onzekerheden rond fysieke veiligheidsrisico’s verbonden met klimaatverandering, nieuwe technologieën en infectieziekten.

“Je spreekt dan over risico’s waarvan je niet precies kunt inschatten hoe groot ze zijn. Ze zijn met een dubbele onzekerheid beladen. Bij deze risico’s weet je niet alleen niet wanneer ze toeslaan. Je weet ook niet hoe groot ze zijn; over de kansen en de omvang van eventuele schade bestaat nog veel onduidelijkheid. De hoogte van de dijken is gebaseerd op eeuwenlange ervaring met de gevaren van hoog water. En dan gooit opeens klimaatverandering roet in het eten. Die langjarige ervaring is opeens niet langer een betrouwbare gids. Als het klimaat verandert en de zeespiegel stijgt, dienen zich nieuwe bedreigingen aan. Uitspraken daarover hebben een veel speculatiever karakter. De vraag waarvoor we staan is hoe verantwoorde afwegingen kunnen worden gemaakt als de ervaring ontbreekt waarop het risicobeleid traditioneel is gebaseerd.”

“Neem bedrijven die in nanotechnologie willen investeren, met al haar beloftes op velerlei terreinen, van schonere benzine tot nieuwe geneesmiddelen. Er zijn echter ook deskundigen die zeggen dat nanotechnologie het asbest van de 21ste eeuw wordt. We stoppen het straks overal in en later moeten we wellicht gigantische kosten maken om het overal weer uit te krijgen. Aan de ene kant moet de overheid bedrijven de kans geven te innoveren, aan de andere kant scheidt dat risico’s die met grote onzekerheden zijn omgeven.”

“Op het moment dat we spreken over dit soort onzekerheden, kan de overheid zich niet meer opstellen als de alwetende regisseur van het maatschappelijk leven. Dat impliceert dat ook partijen buiten de overheid, zoals bedrijven, verantwoordelijkheden moeten krijgen voor wat traditioneel het domein van de overheid was, de publieke zaak. We moeten dus proberen een beleid te formuleren dat op een verstandige manier verantwoordelijkheden aan zowel de overheid als aan private partijen toedeelt.”

De opdracht van de WRR is wijsheid aan het beleid toe te voegen. De Vries beschrijft zijn wetenschapsfilosofische inbreng als een poging meer inzicht te verschaffen in de werking van begrippen. In het rapport *Onzekere veiligheid* betreft dat begrippen als ‘risico’ en ‘onzekerheid’. Het WRR-advies *Lerende overheid* van september 2006 waaraan hij meewerkte werpt nieuw licht op de achterliggende betekenissen van het begrip ‘politiek’.

De Vries: “In het debat over het functioneren van de overheid staat het beeld van een ‘verticale’ relatie voorop, namelijk die tussen burgers en regering. Sinds een aantal jaren spreken we over een vertrouwensbreuk tussen de burger en de politiek. Het kernprobleem van de democratie wordt dan gezocht in verstoringen in die verticale relatie. Zonder over de juistheid van die analyse te willen oordelen, kan het geen kwaad te wijzen op een andere, oudere, maar evenzeer eerbiedwaardige traditie van denken over politiek. Daarin is politiek een werkwijze om problemen in een gemeenschap gezamenlijk op te lossen, rekeninghoudend met de verschillende belangen en inzichten die aan de orde zijn. In zo’n ‘horizontale’ benadering is politiek een soort ambacht in het oplossen van problemen onder condities van verscheidenheid.”

“Vanuit mijn vak weet ik dat er behalve die ‘verticale’ manier van denken ook nog een andere, ‘horizontale’ traditie is. Dat kan behulpzaam zijn om van vanzelfsprekendheden af te raken die de politieke discussie inperken. Als de focus louter is gericht op de relatie overheid-burger, kan het nuttig zijn erop te wijzen dat er ook nog andere kanalen van beraadslaging in de samenleving zijn. Het merkwaardige is dat we die in de praktijk ook voortdurend benutten. In het beroemde ‘Akkoord van Wassenaar’, bijvoorbeeld, waarin werkgevers en werknemers na gezamenlijk overleg een netelig politiek probleem oplossen. Velen zijn geneigd dat af te doen als achterkamertjespolitiek, een aanpak van de tweede rang. Dat is gek. Want gezien vanuit die andere traditie is dit geen tweede rang, maar een fatsoenlijke politiek van compromissen sluiten tussen belanghebbenden. Dat is in Nederland een hele oude traditie.”



Prof.dr. P. Winsemius

Pieter Winsemius (1942, Voorburg) is per 1 januari 2003 benoemd tot de raad. Op 25 september 2006 heeft hij zich terug getrokken als lid van de raad vanwege zijn benoeming tot minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Na het afronden van zijn ministerschap is hij in april 2007 weer benoemd als WRR-raadslid.

Hij studeerde natuurkunde aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij promoveerde in 1973 op het proefschrift *Elektronenstructuur van metalen*. Na het behalen van een MBA-diploma aan de Stanford University was hij werkzaam bij McKinsey & Company, waar hij in 1980 werd gekozen tot firmant. In 1982 werd hij minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het kabinet Lubbers I. Van 1986 tot 2002 keerde hij terug bij McKinsey in Amsterdam, waar hij zich speciaal toelegde op de strategische en organisatorische ontwikkeling in grote organisaties. Als raadslid heeft hij de projectgroep 'Buurt' voorgezeten. Dit project heeft in 2005 geleid tot de publicatie van het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt*. Daarna is hij zich gaan richten op de adviesaanvraag van de regering over 'fysieke veiligheid'. Hij heeft daarna leiding gegeven aan het in 2008 verschenen rapport van de WRR over schooluitval onder de titel *Vertrouwen in de school*.

Pieter Winsemius schreef met leden van de WRR-staf het veelgelezen rapport *Vertrouwen in de buurt*. Hoewel het te ver gaat dat louter toe te schrijven aan zijn werkwijze, houdt dit succes daar allicht verband mee. Winsemius haalt zijn kennis in de eerste plaats uit het dagelijks leven, uit street-level-research, om deze praktijkkennis dan te toetsen aan de wetenschappelijke literatuur. Zijn team hanteerde die aanpak bij de totstandkoming van 'Vertrouwen in de buurt' in 2005 en herhaalde de succesformule bij het werk aan het rapport over schooluitval in 2008.

De basis van deze rapporten wordt gevormd door honderden vraaggesprekken met de 'frontlinie', zoals Winsemius consequent de sleutelfiguren in de buurten en op scholen

noemt. Winsemius: “De frontlinie? Dat zijn de mensen die het contact hebben met de leerlingen, met de buurtbewoners. De professionals, zoals ook de huisartsen dat zijn, de verpleegsters, de sportschoolhouders, de winkeliers, de kleine ondernemers. Ook directeurs van organisaties die nog de taal van hun mensen spreken, anders dan de collega’s die het middenveld zijn ingezogen en alleen nog praten met ambtenaren en politici.”

Winsemius beleeft groot plezier aan de street-level-research. “Ik vind het ontzettend leuk om het veld in te gaan. Met die lui te praten. Eerst alleen maar luisteren, dan aanvullende vragen stellen. Ik heb begrepen dat die werkwijze ingaat tegen alle spelregels van de sociologie, waarin met gestructureerde vragenlijsten wordt gewerkt, maar ik geef er toch verre de voorkeur aan, om niet bij voorbaat de verrassing weg te organiseren.”

“Wat we in de interviews te weten willen komen, laat zich welbeschouwd samenvatten in twee vragen. Eén: durft de maatschappij voldoende vertrouwen te stellen in het fenomeen buurt? Twee: bestaat er binnen de buurt genoeg onderling vertrouwen? Analooq daaraan willen we in het rapport over schooluitval weten of de maatschappij vertrouwen heeft in de school en of er in die school ook voldoende vertrouwen is tussen de leerlingen, de leraren en de ouders.”

“We zijn daarom naar die frontlijn toegegaan. Je kunt niet met alle buurtbewoners of alle scholieren gaan praten, dus kijk je door de ogen van de frontlijn. Dat zijn de mensen van de corporaties, in het opbouwwerk, de docenten, de schooldirecteurs, het sociaal werk, noem maar op. Je komt dan terecht bij de lui die een deel van het antwoord kennen, de doorzetters die het gevecht zijn aangegaan. Al die antwoorden rijgen we dan aaneen tot een verhaal, of nee, tot een lied. Het zijn eigenlijk de noten van een lied. Je groepeer ze keer op keer, tot je een soort melodie krijgt waarvan je aanvoelt dat het gaat zingen.”

Winsemius heeft de ‘frontlijn’ aan het werk gezien in een schoolreis van het Vader Rijncollege uit Utrecht, de vmbo-school die hij voor zijn onderzoek als het ware heeft geadopteerd. Winsemius ging mee. “Met 45 leerlingen, van wie één autochtoon, zeven leraren drie dagen naar Parijs.”

“Gymnasia gaan toch ook naar Rome en Parijs, waarom wij dan niet? Een gymnasietieleraar van 23 had het georganiseerd. Hij was daarmee al twee maanden na zijn komst op het Vader Rijncollege begonnen. Dan begin ik mijn pet te lichten, niet? Mijn slapie in Parijs was Sjaak, een van de docenten. “Wat die leerlingen nodig hebben”, luidt zijn filosofie, is bovenal structuur en verbondenheid. Structuur bete-

kent dat als je om tien uur op de Champs Elysées afspreekt, iedereen dan ook om tien uur op de Champs Elysées is. En écht, ze waren er allemaal. Bij die structuur hoort verbondenheid, of aandacht, of respect. Dat zijn allemaal woorden voor hetzelfde, en dat is: jij bent voor mij een belangrijk mens. De leerlingen moeten weten dat zij iemand zijn voor deze leraren. Dat er volwassenen zijn die hen zien zitten. Deze gasten hebben nog nooit zoiets meegemaakt. Met die combinatie, van structuur en verbondenheid, gaan ze werken voor de meester of voor de juf.”

Na de praktijkfase met interviews, werkbezoeken en schoolreisjes, ijkt het onderzoeksteam deze praktijkkennis aan de literatuur: “Voordat we conclusies trekken, kijken we ook naar de literatuur. Vinden wij hier een bevestiging van onze ervaringen of worden we deze in de literatuur tegengesproken? Treffen we andere ideeën aan? Hebben we iets misschien verkeerd geïnterpreteerd? Deze combinatie van praktijk met kennis hoort het verhaal op te leveren.”

“Gerard van Miltenburg, de toenmalige directeur van het Haagse Terra College, waar destijds die afschuwelijke moord op een docent plaatsvond, vertelde mij dat zijn leerlingen in drie werelden leefden. Thuis, school en alles wat daarbuiten is, noem dat maar de derdenruimte. Die derdenruimte is een chaos, thuis meestal ook. Dat moet je niet onderschatten. Veel eenoudergezinnen, ouders die niet goed in hun vel zitten, criminaliteit in de familie, met zijn vieren op één slaapkamer. Dan leer je niet zo best. Als de school dan ook nog chaotisch is, dan heb je drie keer chaos. Zo’n leerling heeft nergens eens een keer rust. Van Miltenburg en zijn collega-directeuren willen die leerlingen op school daarom een veilige plek bieden, een ankerplaats. Daar moeten die jongens en meisjes van 15, 17 jaar, bij wie de hormonen toch al door het lijf gieren, rust krijgen. Hoe? Met structuur en verbondenheid. En dan blijkt dat dit beeld dat wij op de scholen oppikken, in de wetenschappelijke literatuur terugkomt. Het beeld van die drie werelden. Het is mooi als wetenschap en praktijk elkaar dekken.”



Drs. J.W. Holtslag

Jan Willem Holtslag (1948, Rotterdam) is met ingang van 1 maart 2008 adviserend lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hij houdt zich bezig met een verkenning over de toekomst van het openbaar bestuur, ook in internationale context.

Jan Willem Holtslag was tot 1 maart 2008 secretaris-generaal bij het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Voordien was hij directeur-generaal Openbaar Bestuur op hetzelfde ministerie. Voor zijn overstap naar BZK was hij werkzaam bij het ministerie van Algemene Zaken als raadsadviseur en ook als secretaris van drie kabinetformaties. Holtslag studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam.

Loopt de democratie van Nederland achter bij de samenleving? Dat is een van de vragen die Jan Willem Holtslag zich stelt in de verkenning die hij voor de WRR uitvoert naar de staat van het openbaar bestuur, in binnenlandse en internationale context.

Het Nederlandse bestel reageerde eerder met ingrijpende wijzigingen in zijn ordening op veranderingen die zich gaandeweg in de samenleving hadden voltrokken. In de Grondwet van 1848 eiste de hogere burgerij ten koste van de macht van de koning zijn politieke rechten op. De Grondwet van 1917 gaf met de invoering van het algemeen kiesrecht en de onderwijspecificatie uitdrukking aan de politieke en sociale emancipatie van andere emancipatiegroepen.

In beide gevallen werd een nieuwe maatschappelijke werkelijkheid politiek geconstitueerd, nadat het bestel daarbij langzamerhand was achtergeraakt. Is er nu weer zo'n inhaaloperatie nodig? De grote fluctuaties in verkiezingsuitslagen lijken daarop te wijzen, evenzeer als de krimp van het politieke midden en de onvrede van de kiezers die zichtbaar werd in de Fortuynrevolte.

Holtslag: “Met de ontzuiling, de individualisering, de Europese eenwording en de informatierevolutie zijn radicale veranderingen in de samenleving opgetreden, hier en in het buitenland. Na de Tweede Wereldoorlog slaagden Nederland en de andere West-Europese landen erin de welvaartsstaat op te bouwen. Er is een harde strijd gevoerd, ook in de politiek, over de vormgeving van de verzorgingsstaat, maar dankzij een relatief goed geordend politiek proces resulteerde die strijd in een doortimmerde wetgeving en andere arrangementen. Het bestuur reageerde adequaat.”

“We hebben in die tijd ook voor een andere oriëntatie in de buitenlandpolitiek gekozen, door radicaal te breken met het vooroorlogse neutraliteitsbeleid. We doorstonden een heel pijnlijk proces van dekolonisatie, waarbij Nederland moest aanvaarden dat het was afgelopen met het koloniale bezit. En we hebben met de industrialisatie een andere economie gecreëerd. Allemaal geen piece of cake, het was niet onomstreden, maar niettemin vloeiende er met behoud van een redelijke mate van politieke stabiliteit beleid uit voort.”

“Dat ging net zo in een heleboel andere landen in West-Europa, waar na de oorlog verzorgingsstaten zijn gecreëerd. Ik vind dat wij met onze manier van besturen in Nederland en Europa heel ver zijn gekomen, maar de vraag is of het openbaar bestuur nu nog bij de tijd is, met een globaliserende economie, de technologische revolutie, een uitdijende Europese Unie, verzorgingsstaten die in meer of mindere mate zijn hervormd. Dat geeft allemaal fricties en nieuwe spanningen, zoals we hebben gezien in de financiële crisis van 2008. Dan heb je ook niet meteen een nieuw logisch ontwerp voor het bestuur.”

In zijn verkenning wil Holtslag in de eerste plaats de veranderde maatschappelijke omgeving van het openbaar bestuur in beeld brengen. “Er zijn veel mensen in Nederland ontevreden over het bestuur van ons land en de steden. Ik wil nagaan of daarvoor onderliggende, niet-incidentele oorzaken zijn, zoals de verplaatsing van het klassieke politieke proces naar nieuwe kaders als single issue bewegingen, burgeracties en non-gouvernementele organisaties, maar ook naar de Europese Unie.”

“Ik probeer me bij dat laatste onderwerp los te maken van al te idealistische, hooggestemde verwachtingen over de eindvorm die Europa zal hebben, maar kijk naar het reëel bestaande Europa. Dat beïnvloedt nu al in hoge mate de bestuurlijke praktijk van Nederland. Dat is een van de structurele ontwikkelingen die je moet bekijken als je de veranderingen van ons bestuur in ogenschouw neemt.”

“De tweede is de veranderde civil society van Nederland. Niemand heeft meer echt een helder beeld van het hele veld dat zich tussen burger en staat bevindt. De oude

zuilenstructuren zijn helemaal verdwenen, uit de organisaties maar ook uit het hoofd van de mensen. De verplaatsing van politiek naar talloze organisaties is zeker een oorzaak van de verbrokkeling, de vergruizing van het openbaar bestuur. Het oude beeld is dat de Tweede Kamer onder druk van de kiezers de minister vraagt iets te doen, en als hij dan ja zegt gebeurt het ook. Maar die simpele wijze van besturen bestaat niet meer, voor zover zij ooit bestaan heeft. Bestuurders kunnen daarvan in verwarring raken.”

“En dan hebben we ook nog de informatietechnologie. Terwijl ongeveer elke onderneming, bank, verzekeraar of commerciële dienstverlener de mogelijkheden van de ICT heeft benut, tobt de overheid met mislukkingen en halfwasoplossingen in de informatietechnologie. Zij verkeert op dit terrein eigenlijk nog in de beginfase. Mensen die gewend zijn aan de nieuwe technologie en via internet hun vakanties boeken, cd's, films, boeken en een kaartje voor de theatervoorstelling in Brussel kopen, krijgen te maken met een overheid met technologisch magere prestaties.”

Door dit hele complex aan oorzaken kunnen de burgers volgens Holtslag de indruk krijgen, al dan niet terecht, dat de overheid onvoldoende responsief reageert op hun zorgen en behoeftes. “Het is voor politieke partijen en het bestuur moeilijk om aansluiting te krijgen met de maatschappelijke ontwikkeling. En het is voor de burgers moeilijk om de resultaten te accepteren van het bestuurlijk politiek proces van compromisvorming, als dat over iets anders gaat dan wat hun beroert. We bestuderen nu eerst deze veranderingsprocessen in hun samenhang want ze komen in de praktijk ook simultaan voor, om een mogelijke basis te leggen voor een nieuw logisch ontwerp van het openbaar bestuur.”



Prof.dr. A.C. Hemerijck

Anton Hemerijck (Eindhoven, 1958) is secretaris van de raad, tevens directeur van het bureau sinds 1 november 2003.

Hij studeerde eerst economie in Tilburg (1979-1986) en daarna politieke wetenschappen in Oxford (1987-1992). Hij promoveerde in 1992 in Oxford, bij prof. dr. Colin Crouch, op het proefschrift *The Historical Contingencies of Dutch Corporatism*. Voor zijn benoeming bij de WRR was hij universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. In de periode 1996 tot 2000 was hij bovendien als gastdocent verbonden aan het Max Planck Instituut in Keulen. Vanaf 2001 was hij werkzaam als adjunct-directeur van de WRR. Hij is bijzonder hoogleraar vergelijkende analyse van de Europese verzorgingsstaat bij de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. In 2008 bezet hij de Leerstoel P.W. Segers aan de universiteit van Antwerpen.

Tijdens de voorbereiding van het rapport over de toekomst van de verzorgingsstaat, in 2005, deed Anton Hemerijck een ontdekking die de blik van de WRR nog wat verder naar Europa opende. De collega's in Ierland en Zweden bleken tegelijkertijd de verzorgingsstaat in hun land onder de loep te nemen, waarbij zij bovendien dezelfde denklijn volgden. Deze hield in dat de nieuwe tegenstellingen in de samenleving tussen jong en oud, allochtoon en autochtoon, een omslag in de taken van de verzorgingsstaat vergden, van de 'oude' functies "verzorgen en verzekeren" naar de nieuwe opdracht "verheffen en verbinden".

Hemerijck: "Dát was interessant: drie verschillende landen met ieder een verzorgingsstaat naar eigen traditie, legden nu allemaal de nadruk op de noodzaak nieuwe groepen van achtergestelden te verheffen en met de andere burgers te verbinden. Los van de vergrijzing, ons gezamenlijke probleem, zal de convergentie tussen Nederland met zijn Rijnlandse model, Ierland met zijn Angelsaksische en Zweden met zijn Scandinavische zonder meer iets te maken hebben met de Europese eenwording." Bovendien onderstreept de ervaring hoe nuttig en waardevol een inniger contact

tussen de WRR en zijn zusterinstellingen in andere EU-landen kan zijn. Hemerijck is een van de drijvende krachten achter de intensivering van de samenwerking, die langzaam maar zeker de informele sfeer ontgroeit en een meer geïnstitutionaliseerde status krijgt.

Dat proces begon in 2003, 2004 met een ontmoeting met een Franse collega, Sophie Boissard, die van de Franse premier de opdracht had het oude Commissariat du plan te moderniseren en daarom her en der bij vakgenoten het oor te luisteren legde. Na haar bezoek aan de Britse Strategy Unit klopte ze nu aan bij Hemerijck.

“Ze was wel gecharmeerd van de werkwijze van de Strategy Unit. In Engeland werken onze collega’s heel direct voor de regerende partij. De eigen autonomie ontbreekt, alles gaat rechtstreeks naar Downing Street, naar de adviseurs van de premier, die beslissen wat een goed advies is en wat rechtstreeks in de papiervernietiger kan.”

“De Britse minister van buitenlandse zaken David Miliband, een studievriend, vroeg mij eens: What exactly is your relationship to the government? En toen zei ik: ‘David, that’s very simple. We don’t have to listen to the prime minister, but the prime minister has to listen to us!’ Hij geloofde het niet: ‘That cannot be true’. ‘It is written into Law’, verzekerde ik hem. Dat vond Sophie Boissard interessant om te horen. Dankzij zijn eigen positie kan de WRR een rol spelen in het publieke debat en weet de belastingbetaler dat hij weliswaar de regering advies uitbrengt, maar niet haar waterdrager is. In Frankrijk is het Commissariat du Plan nu opgevolgd door het Centre d’Analyse Stratégique, dat qua autonomie een beetje is opgeschoven in de richting van de WRR.”

Via de contacten van Hemerijck, Boissard, Miliband breidde het informele Europese netwerk zich naderhand uit met het Zweedse zusterinstituut, het Institute for Futures Studies, waar de zoon van de vermoorde premier Olof Palme, Joachim, de scepter zwaait, en met de Ierse National Economic and Social Council. “En zo ging het balletje aan het rollen. De gedachte ontstond om een soort netwerkje te maken, vooruitlopend op formele vormen van samenwerking. De dragende idee is dat wij allemaal door voeding van buiten ons werk binnen de landsgrenzen beter kunnen doen. Als wij dadelijk een studie oppakken over een bepaald vraagstuk, vragen we eerst in Stockholm, Londen of elders wat zij op dat terrein hebben gedaan. Misschien hebben ze iets, of weten ze anders bij wie we eens langs moeten gaan. We willen vooral stimuleren dat onze stafmedewerkers bij elkaar op bezoek gaan of hun websites raadplegen.”

Dankzij de internationale contacten kan Hemerijck de werkwijze en positie van de WRR vergelijken met die van Europese collega's. "Het eerste dat me opvalt is dat overal hetzelfde type mensen werkt, ondanks alle verschillen tussen onze clubs. Mensen uit de wetenschap met een passie voor het openbaar bestuur. Ze hebben een dubbel engagement, zowel met het beleid als met de wetenschappelijke intellectuele nieuwsgierigheid. Dat vind ik echt een eyeopener. Ook opvallend vind ik de eigen positie van de WRR. We zouden heel vrijblijvend kunnen opereren, als we dat zouden willen. Gewoon een rapport maken, er een postzegel opplakken, naar het Torentje opsturen en dan maar zien wat ervan komt. Dat willen we niet. Ook de WRR als geheel heeft dat dubbele engagement met beleid en wetenschappelijk."

Hemerijck beaamt dat de autonome sfeer waarin de WRR kan opereren, het risico in zich draagt dat de regering haar schouders ophaalt over de adviezen van de raad. Dan wordt de positie van de WRR vrijblijvend en zonder gezag. "Ja, het zit een beetje in de aard van het beestje dat we graag een mooi, wetenschappelijk verantwoord boek schrijven. Daarna moeten we in gedachten echt even op de stoel van een minister gaan zitten. Dat doet pijn, maar we zijn het aan onze stand verplicht om dat te doen. Het gaat ons nooit om ons gelijk. En dat maakt het spannend. Dan mag je van de andere kant ook verwachten dat zij ons werk serieus nemen en ontstaat er een soort gemeenschappelijke ruimte waarin goede ideeën ontstaan. Maar natuurlijk schrijven we de rapporten niet voor de regeringsreactie, die helaas vaak een hoog 'doen we al gehalte' hebben."



Dr. R.J. Mulder

Rob Mulder is plaatsvervangend secretaris van de raad, tevens plaatsvervangend directeur van het bureau, sinds mei 2004.

Hij studeerde algemene economie aan de Universiteit van Tilburg. Hij promoveerde in 1990 cum laude aan de Universiteit van Tilburg. Rob Mulder werkte als beleidsmedewerker/economisch onderzoeker bij het ministerie van Economische Zaken, als commissiesecretaris en coördinator van adviesprojecten bij de SER en als economisch adviseur van de bewindspersonen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vanaf 1998 was hij raadadviseur bij het Kabinet van de Minister-President op het gebied van onderwijs, cultuur en media, wetenschap en technologie, innovatie, ICT, telecommunicatie en waarden en normen.

Een van zijn collega's noemt hem de 'schatkamerbewaarder' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Rob Mulder proeft het woord even en vraagt zich af of het in voldoende mate uitdrukt dat het werk van de WRR een gezamenlijke prestatie is, om dan deze typering van zijn taak te onderschrijven. Hij is immers niet alleen plaatsvervangend secretaris van de raad, maar ook plaatsvervangend directeur van het bureau van de WRR. In die functie is hij belast met onder meer personeelsbeleid, en hoedt hij over het verzamelde intellect van de stafmedewerkers. In die figuurlijke zin is hij inderdaad de schatkamerbewaarder van de WRR.

Mulder: "Het groepsgevoel, het *Esprit de Corps*, dat koesteren we bij de WRR. Het menselijk intellectueel talent is het fundament van de raad. Samen met Anton Hemerijck en de andere leden van het management team, proberen we de organisatie in te richten op een wijze die deze talenten een beetje met elkaar verbindt. Daarin moet je heel zorgvuldig opereren. Er moet ook de gelegenheid zijn voor onze stafmedewerkers om zich te ontwikkelen, soms met een opleiding, soms met een training, soms ook gewoon door ruimte te bieden om rustig bepaalde literatuur te bestuderen die misschien niet direct relevant is voor hun project, maar wel voor hun eigen ontwik-

keling. Ook dát is van waarde voor de WRR. Persoonlijke ontwikkeling staat hier hoog in het vaandel. En daar kan ook bijhoren dat je weer uit de organisatie stapt.”

Mulder bevestigt dat de staf meer personeelwisselingen kent dan in vroeger tijden, vóór zijn komst. Het streven naar meer flexibiliteit en mobiliteit in de organisatie is een doelbewust beleid van Hemerijck en Mulder. Het strategische doel achter dat beleid is dat de WRR adequaat, snel, maar wetenschappelijk verantwoord reageert op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen die voor het regeringsbeleid betekenisvol zijn. De WRR heeft daarmee geleerd van de kritiek uit het evaluatierapport van de commissie-Rinnooy Kan. Die kritiek kwam er onder meer op neer dat WRR-rapporten voorheen wel eens bij verschijning al achterhaald waren.

Mulder: “We willen een flexibele, sensitieve organisatie die reageert op prikkels van buiten en zeker niet de indruk van een ivoren toren wekt. Dat vertaalt zich in het personeelsbeleid. We hebben een harde kern van vaste stafleden nodig die de continuïteit waarborgt. Zij zijn het institutioneel geheugen van de WRR. Zij weten hoe het in het verleden is gegaan en kunnen uit eigen ervaring zeggen hoe het wel moet en niet moet, zij kennen de valkuilen en kunnen ons ervoor behoeden daar opnieuw in te vallen.”

“Daar omheen hebben we meer ruimte gecreëerd om mensen op flexibele basis in te huren, tijdelijk of op detacheringbasis. Het geeft meer dynamiek aan de organisatie als zij regelmatig vers bloed krijgt. Het is nu gebruikelijk om de junior wetenschappelijk medewerkers op flexibele contracten binnen te halen. Dat zijn meestal mensen die enkele jaren werkervaring hebben, nog niet gepromoveerd zijn en dat misschien ook niet gaan doen. Of wel. Zij doen hier twee, drie jaar relevante ervaring in één project op, om dan een vervolgstap te maken. Er zijn oud-medewerkers die nu in Amsterdam, Londen of New York interessant werk doen, of naar een departement zijn verkast.”

“Ons voordeel is dat wij steeds jonge, enthousiaste mensen kunnen binnenhalen. Hun voordeel is dat zij hier leuke en interessante ervaringen kunnen opdoen. De verhouding vast/tijdelijk in de staf is nu fifty-fifty. Ik vind dat wel een mooie verhouding.”

Na een carrière als inhoudelijk medewerker bij onder andere Economische Zaken, de SER, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken koos Mulder bewust voor een managementfunctie bij de WRR. Niettemin meent hij die functie alleen op zinnige wijze te kunnen uitoefenen als hij de projecten waarmee de WRR bezig is inhoudelijk doorgrondt.

“Je kunt een club als de WRR niet op een wezenlijke manier managen zonder zelf geïnteresseerd te zijn in de inhoud van het werk, of zonder de bereidheid je daarin te verdiepen. Je bent hier geen manager van een koekjesfabriek. Het leuke van mijn functie is dat ik van alles kan combineren. Het gaat bij de WRR over talentvolle mensen, over wetenschap, én over beleid. Je moet dus interesse hebben in de mensen, in de inhoud en in de organisatie. Dat is alle drie belangrijk. Interesse in de inhoud is evident. Een manager die daarvan is losgezongen zoekt de verkeerde oplossingen.”

Mulder beaamt dat management zonder al te veel interesse voor de inhoud een beeld van de laatste decennia is. Met als gevolg dat beroepsmatige professionaliteit en ambachtelijkheid soms wat op de achtergrond zijn geraakt.

“Ja, dat klopt. Als management willen we de medewerkers wel een soort kader bieden dat duidelijkheid creëert, zoals functionerings- en beoordelingsgesprekken, competentieprofielen, functiebeschrijvingen, alsook een duidelijke visie op vaste en flexibele aanstellingen. Maar dat is niet om een soort papieren werkelijkheid op te leggen aan de organisatie, integendeel. Dat is veeleer om juist binnen die kaders vrijheid van handelen te faciliteren. Het is vergelijkbaar met een potje schaken. Zonder regels kun je oneindig veel zetten verzinnen. Maar kom je dan ver, is het dan nog wel leuk om om een potje te schaken? De spelregels bieden juist de vrijheid om het spel doordacht te spelen. En je kunt het binnen die regels alleen goed spelen als je tot de kern van dat spel bent doorgedrongen. Met management zonder inhoudelijke oriëntatie sta je gauw mat.”



De staf

Gesprek met drs. D.W.J. Broeders, dr. P. den Hoed en dr. A.P. Jonkers

Petra Jonkers is sinds 2006 wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Zij is afgestudeerd in de Politieke wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Leiden in 1996 en gepromoveerd in de Rechtsgeleerdheid (rechtssociologie) aan de Radboud Universiteit Nijmegen in 2003. Proefschrift: *Diskwalificatie van wetgeving; totstandkoming en uitvoering van de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (Wbeaa)* (Amsterdam: Aksant)

Dennis Broeders is sinds 1999 wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Hij is afgestudeerd in de Internationale Betrekkingen aan de Radboud Universiteit Nijmegen en hoopt begin 2009 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam te promoveren op het proefschrift *Breaking down anonymity. (Digital) surveillance on irregular migrants in Germany and the Netherlands*. Sinds 2005 is hij ook als wetenschappelijk onderzoeker aan de vakgroep Sociologie van deze universiteit verbonden.

Paul den Hoed werkt sinds 1973 bij de WRR, alwaar hij senior staffid is. Hij is afgestudeerd in de sociologie aan de Erasmus Universiteit (Nederlandse Economische Hogeschool) in 1972 en is in 1995 gepromoveerd in de rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Leiden. Proefschrift: *Bestuur en beleid van binnenuit* (Amsterdam: Boom).

Directeur Anton Hemerijck typeert hen als ‘de schatkamer’ van de WRR: de 38 leden van de wetenschappelijke staf. Die schat wordt gevormd door het intellectuele kapitaal dat ligt opgetast bij dit bonte gezelschap. Het bestaat uit zowel oudgedienden, gepokt en gemazeld bij de WRR, die dankzij hun langjarige ervaring het institutionele geheugen van de raad vormen, als uit jonge honden in de wetenschap, al dan niet gepromoveerd, die hier hun volgende stap in hun loopbaan zetten. Hoewel hiërar-

chisch ondergeschikt, staat de staf in het intellectuele debat aan de Lange Vijverberg op voet van gelijkheid met de tien leden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zelf.

“Het inhoudelijke karakter van de stafvergaderingen is iets wat buitenstaanders vaak opvalt. Bijna de hele vergadering gaat het over de thema’s die geagendeerd staan, of over een ontwerp-rapport”, zegt Paul den Hoed. Sinds de pioniersjaren aan de staf verbonden (1973), is hij de nestor van de WRR. “Dat zwaar inhoudelijke karakter van de stafvergadering is wel een verandering vergeleken met de eerste jaren. Toen ging het ook vaak over procedurele vraagstukken, de werkverdeling, medezeggenschap of de kwaliteit van de koffie.”

“Ging het maar weer eens over de koffie!” reageert Dennis Broeders, staflid sinds 1999, wijzend op het plastic bekertje automatenkoffie voor hem.

Voor zover je in objectieve zin kunt zeggen dat de WRR een invloedrijk adviesorgaan van de regering is, schuilt het geheim van dat succes voor een niet onaanzienlijk deel bij de staf. Den Hoed: “Kenmerkend voor de WRR is het open en interactieve groepsproces hier. De projectgroepen die worden gevormd om een thematisch rapport te schrijven, met telkens één raadslid en enkele stafleden, zitten niet vast in één wetenschappelijke school of één discipline. Het thema is het leidende gegeven. Je begint zonder doelgroep, zonder conclusie. De vraag is hoe het thema zó te benaderen dat het een nieuwe draai aan het publieke debat geeft, een ander perspectief opent, iets toevoegt wat er nog niet was. Op die manier brengen we een vraagstuk verder dan wanneer we de gebaande paden volgen. Meestal beginnen we zelf ook op de gangbare manier aan een onderwerp, en lopen dan vast. Zo dwingen we onszelf een andere invalshoek te kiezen en een stap verder te zetten.”

“Bij het schrijven van het rapport *Werkend perspectief* eind jaren tachtig, maakten we de beslissende wending door ons af te vragen of werkloosheid an sich het werkelijke probleem was of een ander vraagstuk. We verlegden het perspectief toen naar de arbeidsparticipatie en vroegen ons af hoe het kwam dat in Nederland verhoudingsgewijs weinig vrouwen werkten.”

Den Hoed beschrijft de werkwijze in de projectengroepen als een creatief intellectueel conflict: “Een conflict tussen mensen van verschillende disciplines. De projectgroep probeert dat conflict te beheersen, en iemand merkt dan op dat het gezelschap de hele tijd redeneert binnen een bekend systeem. Waarom niet een andere benadering? Dat brengt vaak een enorme verruiming van het denken. Is het werkelijke probleem eenmaal scherp gedefinieerd, dan is het project verder vooral een invuloefening.”



V.l.n.r. Drs. Dennis Broeders, dr. Petra Jonkers en dr. Paul den Hoed

Dennis Broeders: “In de discussie over ons rapport over media Focus op functies constateerden we dat het mediabeleid tot dan toe vooral de infrastructuur als uitgangspunt had of het soort medium: krant, televisie of radio. De draai die we hebben gemaakt volgde op de vraag of in deze tijd, waarin het medialandschap zoveel ruimer is dan Hilversum, nu werkelijk de aard van het medium voor het overheidsbeleid van belang is, of de wenselijkheid dat media een bepaalde functie hebben, zoals een goede nieuwsvoorziening, opinievorming, educatie, kunst en cultuur. Dan verplaatst het perspectief zich naar de vraag hoe de overheid deze functies binnen het bereik van het publiek kan houden, met het beperkte instrumentarium dat tot haar beschikking staat.”

“Je begint het proces dus altijd met vragen stellen en informatie verzamelen. Na een paar maanden discussiëren en studeren zie je meestal ook wel de beperking van de oorspronkelijke vraagstelling. Die is ondiep, er zit nog een laag onder, dáár moeten we naartoe! Op een gegeven moment, na zo’n proces een paar keer te hebben herhaald, bereik je een abstractieniveau waarvan je weet dat het goed is en het gewenste perspectief opent. Van media naar functie, van werkloosheid naar participatie. Dát is waar je naar op zoek bent en dan helpt het wel om onderling een beetje ruzie te maken. Op een vrolijke manier, dat wel.”

Petra Jonkers, staflid sinds 2004: “Discussiëren, eindeloos worstelen. Het lastige is dat de WRR niet zozeer adviseert over bestaand beleid, als wel over mogelijkheden om met een nieuwe definitie het hoofd te bieden aan lange-termijnvraagstukken. Dat geeft de discussie ook wel een prettige ruimte. Je discussieert over iets wat nog op de rails moet worden gezet.”

Den Hoed herinnert zich uit de conceptieperiode van de WRR hoe hooggespannen de verwachtingen waren. “Wij zijn in oorsprong een voortbrengsel van het maakbaarheidsdenken. De WRR is opgezet als de raad van de kennis, het planningsorgaan dat uiteindelijk de politiek aan de wetenschap ondergeschikt zou maken. We hadden het CPB voor de economische modellen, de Rijksplanologische Dienst voor de ruimtelijke modellen, de WRR voor de totaalmodellen. De raad zou aan de hand van de ATV, de Algemene Toekomstverkenning, kunnen vertellen hoe de wereld in elkaar zit. En wie heeft de politiek nog nodig als je dat allemaal weet?”

“Tegenwoordig verkeert de wetenschap in een tegengestelde positie. De Tweede Kamer heeft een bureau ingesteld dat onderzoek hoe betrouwbaar en onafhankelijk wetenschappelijke rapporten nu eigenlijk zijn. Op zich is de positie van de wetenschap nu reëler. Zij kan niet veel meer dan een beetje houvast in een onzekere wereld bieden.”

Jonkers: “Ook dat heeft uiteraard zijn weerslag op het werk van de WRR en de staf. Het heeft wat meer speelsheid en serendipiteit in ons werk gebracht. We betrekken mensen van binnen en buiten bij de projectgroepen, van verschillende generaties en van verschillende disciplines.”

Broeders: “Je organiseert eigenlijk voortdurend je eigen oppositie. Dat is structureel ingebed in het proces. We organiseren werkconferenties, met deskundigen van buiten de WRR, om maar voortdurend zoveel mogelijk informatie te krijgen. Daarnaast bestaan er, zoals in elke organisatie, naast de formele contacten ook informele circuits. Er zijn andere wegen dan de officiële om je doel dichterbij te brengen. Vandaar dat ik het gesprek bij de koffieautomaat en in de wandelgang zo belangrijk vind. Ook dát is van belang om op het juiste moment, de juiste mensen bij het project te betrekken.”

Den Hoed: “De tien leden van de raad zelf worden om de vijf jaar benoemd. Sommigen moeten nog wel in Den Haag worden geïntroduceerd, als blijkt dat zij zich onvoldoende realiseren dat het academische stuk dat ze schrijven betekenis aan de overkant moet hebben, in de ministerraad. Dat is waar het óók om gaat. Dat een WRR-rapport publiek debat oproept en dat de WRR daar niet bang voor moet zijn. Over het rapport over het islamitisch activisme ontstond een fel debat. Dat hóórt bij dit instituut. Ik zou me eerder zorgen maken als dat niet meer zou gebeuren en het voortdurend stil bleef.”

Jonkers: “De WRR moet er rekening mee houden dat er naar aanleiding van controversiële rapporten discussie over hemzelf ontstaat. In de staf is daar wel over gesproken. Toen is geconcludeerd dat rapporten kort door de bocht gezegd soms open zenuwen zullen moeten blijven raken.”

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
telefoon +31(0)70 356 46 00
fax +31 (0)70 356 46 85
e-mail info@wrr.nl
website www.wrr.nl