

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

Deze tekst is voorbereid door Frans Brom, Anne-Greet Keizer, Mirjan van Leijenhorst en Marjan Slob. De interviews zijn afgenomen door Marjan Slob en door haar bewerkt tot deze tekst. Deze tekst dient als input voor het interne gesprek binnen de WRR over wie wij zijn, waar we staan en hoe de buitenwereld de WRR ziet. Hij zal ook gebruikt worden als input voor de externe evaluatie van de WRR.

Werkwijze en profiel van de WRR

De formele rol van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is duidelijk: de raad heeft tot taak de regering te informeren en te adviseren over vraagstukken die van groot belang zijn voor de samenleving. Zo staat het in de wet, zo draagt de WRR zijn taak uit. Minder duidelijk is hoe de WRR in de praktijk tot zijn adviezen komt. Over welke kwaliteiten en vaardigheden beschikt een raads- of staflid van de WRR? Wat typeert eigenlijk een goed advies? En wat is de maatschappelijke functie en plek van de WRR? Daarnaast voltrekken zich in de politieke en de wetenschappelijke wereld grote veranderingen; hoe kan de WRR hier soepel en tegelijkertijd rolvast mee omgaan?

Om zijn eigen houding ten opzichte van deze vragen te verhelderen, heeft de raad gesprekken laten voeren met enkele personen die vanuit hun functie te maken krijgen met het werk van de WRR, zoals academici, ambtenaren en bestuurders. De tekst die volgt is gebaseerd op deze gesprekken. De WRR is deze personen zeer erkentelijk voor de ruimhartige wijze waarop zij hun inzichten deelden. In de bijlage treft u hun namen aan.

I. Missie van de WRR

De WRR geeft afgewogen, wetenschappelijk gefundeerd advies aan de regering. Dat is een constante in alle antwoorden op de vraag naar de taak van de WRR. Bestuurders hechten er vooral aan dat de WRR meer dan één departement bedient en verder kijkt dan één regeringsperiode. Medewerkers verwoordden het zo: de raad bedient noch een specifiek kabinet noch een specifiek ministerie, maar het integrale landsbestuur in zijn continuïteit.

Vanwege het jachtige en verhitte karakter van de politiek is het een opluchting dat Nederland zo'n bedachtzame en partij overstijgende instantie kent, vinden bijvoorbeeld Ruben Maes (moderator in het publieke domein) en Tiny van Boekel (hoogleraar voedingsmiddelentechnologie). De geïnterviewden verwachten van de raad dat hij niet alleen vraagstukken benoemt en analyseert op een manier waartoe het bestuur zelf niet staat is, maar ook vruchtbare oplossingsrichtingen aanduidt. De WRR is er voor vraagstukken die elders nog niet op de radar staan of die zijn vastgelopen en een dwarse kijk nodig hebben. De raad moet dus lef tonen, uit de beleidsconsensus treden en met onconventionele analyses van maatschappelijke vraagstukken komen.

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

De WRR bekommert zich om maatschappelijke problemen en niet primair om beleidsproblemen. In de praktijk hebben die twee natuurlijk veel met elkaar te maken, maar cruciaal is dat de WRR het beleid wil dienen door juist *niet* bij voorbaat te redeneren vanuit de logica van het vigerende beleid. Van de WRR verwacht men de kunst om maatschappelijke problemen te benoemen die nog niet ‘getemd’ zijn door het beleid - en het lef om beleidsmakers zo nodig te wijzen op maatschappelijke knelpunten die het beleid zelf vergroot. Voormalig minister en voormalig raadslid Pieter Winsemius: “Een goede analyse van de WRR dwingt de uitvoerende macht om haar comfortzone te verlaten.”

Het feit dat de raad formeel onafhankelijk is en een generieke financiering ontvangt, maakt deze nuchtere en onthechte kijk op bestaande verhoudingen en arrangementen mogelijk. De raad hoeft niets en niemand naar de mond te praten, en dat is iets om als Nederlander te koesteren en trots op te zijn, vinden meerdere geïnterviewden. Ruben Maes zegt het zo: “Je verwacht een soort zuiverheid van de WRR.”

De plek van de WRR in het Nederlandse adviesstelsel

Nederland telt tientallen instituten waar wetenschappers werken aan adviezen voor beleid. Hoewel deze instituten een professie delen, verschillen zij in financieringswijze, organisatie en thematiek. De unieke plek van de WRR in dit adviesstelsel blijkt het gemakkelijkste uit te leggen door te wijzen op wat de raad *niet* doet. Consultant Pieter-Gerrit Kroeger: “De WRR doet geen rekenwerk - dat is voor de planbureaus. De WRR werkt niet sectoraal - daar zijn allerlei andere raden voor. En de WRR biedt meer dan een samenvatting van de wetenschappelijke literatuur - dat kan de regering ook aan universiteiten vragen.” Waar planbureaus en sectorale raden een duidelijk domein onder hun hoede hebben, is het de ambitie van de WRR om vraagstukken te belichten op een manier die loskomt van ingedaalde ordeningen en gevestigde domeinen. De WRR probeert maatschappelijke vraagstukken dus op een vernieuwende manier te structureren. “Dat structureren is op zichzelf al veel werk”, zegt WRR-voorzitter André Knottnerus. Vervolgens probeert de raad aan te geven waar de regering actie zou kunnen ondernemen gegeven deze vers geformuleerde kijk op een probleemveld.

Het feit dat de WRR geen speciale thematiek onder de hoede heeft, maakt zijn werkwijze anders dan die van de planbureaus (de wetenschappelijke adviesorganen waarmee de raad het vaakst vergeleken wordt). Waar de WRR steeds een nieuwe probleemstelling formuleert om die vervolgens te toetsen, is het de kerntaak van planbureaus om gestaag te bouwen aan de respectievelijke datasets waarmee zij de staat van Nederland monitoren – data waarbij planbureaus overigens in toenemende mate politiek-bestuurlijke duiding leveren om hun meerwaarde te bewijzen ten opzichte van steeds zelfbewuster opererende dataleveranciers zoals het CBS. De planbureaus bewegen zich dus in de richting van een kernkwaliteit van de WRR.

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

II. Het maken van adviezen die aankomen

De kerntaak van het WRR-werk is adviseren. Dat advies heeft meestal de vorm van een rapport dat (ondertekend door alle raadsleden) naar het kabinet wordt gestuurd. Bij wet is geregeld dat het kabinet via een brief aan de Tweede Kamer op het rapport reageert. Elk WRR-rapport krijgt dus vanzelf formele erkenning. Maar om werkelijk effect te hebben, moet het werk van de WRR een aantal kwaliteiten vertonen. Een goed WRR-advies staat op gespannen voet met de bestaande beleidspraktijk; als die spanning ontbreekt, is het rapport feitelijk overbodig.¹ Zo'n goed, 'spannend' rapport ervaart het bestuur echter haast onvermijdelijk (ook) als kritiek, omdat het bestaande beleidspraktijken omwoelt. Voor de WRR is het de kunst om te zorgen dat het bestuur de boodschap desondanks tot zich neemt en de aangeleverde argumenten wil betrekken in zijn overwegingen.

Dat bereik je door te zorgen dat het advies inhoudelijk sterk is en niet te neutraliseren valt. Te algemeen gestelde rapporten bijten niet door; het beleid kan zich dan verwaardigen het geschetste beeld niet te herkennen, of zeggen dat het advies aansluit op reeds ingezet beleid. Raadsadviseur Algemene Zaken Ben Geurts: "Een WRR-rapport bereikt een abstractieniveau en onderbouwing die ministeries zelf niet kunnen leveren, maar benoemt ook concrete pijnpunten. En de afgelegde weg van abstracte analyse naar het benoemen van de concrete pijnpunten moet helder en sluitend zijn." Je zou ook kunnen zeggen: een WRR-advies is abstract, maar niet algemeen.

Voorts wint een rapport aan kracht als het een beperkt aantal samenhangende aanbevelingen telt. Te veel en te uiteenlopende adviezen werken *cherry picking* in de hand; politici kunnen dan al te gemakkelijk een hun welgevallige aanbeveling selecteren, de andere aanbevelingen negeren en toch zeggen dat ze handelen in de geest van de WRR. De raad moet ook spaarzaam zijn met institutionele adviezen in de trant van 'stel een speciale ambtenaar aan, richt een instituut op', vindt Pieter Winsemius: "Dat zijn tekentafeloplossingen. Bovendien bedien je daar uiteindelijk jezelf mee - ons soort mensen."

Een goed rapport laat zien dat de raad niet alleen vertrouwd is met de wetenschappelijke wereld, maar ook voeling heeft met de wereld van het beleid. Het beleid verlangt van de raad toegespitste (niet-algemene) *adviezen* over problemen waar beleidsmakers mee te maken krijgen. Maar de raad moet ervoor waken om op de stoel van het beleid te gaan zitten en moet dus geen gedetailleerde beleidsvoorstellen doen. In de gevleugelde woorden van oud-voorzitter Wim van der Donk: "De WRR is er voor de beleidsrichting, niet voor de beleidsinrichting."

¹ Tenzij een rapport een totaal nieuw thema bij de kop pakt, zoals *De publieke kern van het internet. Naar een buitenlands internetbeleid* (2015).

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

Structuur van een advies

Een WRR-advies heeft gezag vanwege zijn wetenschappelijke basis. Een product van de WRR moet dan ook de toets der kritiek van de wetenschappelijke wereld kunnen doorstaan. Om de wetenschappelijke kwaliteit te borgen, houden staf en raad hun rapporten en verkenningen intern scherp tegen het licht en laten zij hun werk vooraf toetsen door relevante externe deskundigen en *stakeholders*. Maar een advies wordt effectief door de wijze van presenteren. Die presentatie verschilt van de gangbare wetenschappelijke vertelstructuren. Staflid Dennis Broeders: “De WRR werkt naar een advies toe en kan zich daarom meer dan een aan de universiteit verbonden wetenschapper permitteren om een discussie onvolledig weer te geven als volledigheid het argument niet dient. Waar de meeste wetenschappers zich rond een onderwerp de vraag stellen: ‘Wat is waar?’, stellen wij onszelf de vraag: ‘Wat moet er gebeuren?’” Een advies wil de bestuurlijke wereld in beweging brengen. Dat lukt alleen als politiek en beleid een, volgens de WRR problematische, situatie herkennen. Het advies moet dus toegeschreven zijn op die herkenning. Broeders: “Anders is de la dichtbij.” De toon van het advies is ook van belang. Die moet autonoom zijn, maar ook respectvol. Collega-staflid Will Tiemeijer: “Je wilt niet in een snibbige retoriek verzeild raken waarin je zegt: ‘Regering, u heeft iets over het hoofd gezien.’”

Wat is voor het politieke bestuur een overtuigende wetenschappelijke redenering? Dat is de vraag die de WRR zich constant stelt – of zou moeten stellen. Hoogleraar en voormalig raadslid Peter van Lieshout: “Een WRR-rapport heeft idealiter een therapeutisch effect op het beleid. Dat betekent dat je niet een brok kennis neerlegt bij de politiek, maar dat je denkt in termen van een therapeutische interventie. Wat *kan* de politiek nu horen en wat *moet* de politiek nu horen om in de richting van de genezing van een bepaald maatschappelijk pijnpunt te bewegen?” De WRR hoort dus over proceswijsheid te beschikken.

‘De overkant’ hoopt, bij monde van Ben Geurts, dat de WRR zijn adviezen op het juiste moment inbrengt. Dat wil zeggen: op het moment dat er echt iets kan veranderen. “Ik vind de WRR daar traag in - trager dan de planbureaus.” Ook bij Rob Bijl, adjunct-directeur van het SCP, staat de WRR te boek als ‘langzaam’. De WRR kent deze kritiek, maar wijst erop dat het signaleren en adresseren van nieuwe maatschappelijke vraagstukken of het vlottrekken van betwiste vraagstukken en vastgelopen beleidsdossiers nu eenmaal behoorlijk wat tijd vergt. Zijn adagium: de WRR werkt kort en snel waar het kan, en langer maar grondig als het onderwerp daarom vraagt.

Pieter Welp, sectormanager bij de Algemene Rekenkamer en voormalig staflid, ziet de vermeende ‘traagheid’ als een onvermijdelijk gevolg van het feit dat de WRR het veld bij zijn onderzoek betreft: “En dat is belangrijk, want zo laat je het veld zien dat je weet waarover je praat - wat cruciaal is voor zowel het gezag als de disseminatie van het rapport.” Volgens staflid Monique Kremer gaat een rapport lang mee, “en dat rechtvaardigt de grotere investering in tijd en geld.” Haar vuistregel: een WRR-product moet twee keer langer

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

doorwerken dan de raad eraan gewerkt heeft. Collega-stafid Huub Dijstelbloem brengt de kritiek op de geringe snelheid in perspectief: “Wij komen nieuw in een veld, werken ons in en leveren na zo’n twee jaar een rapport af. Dat is aanzienlijk sneller dan de productietijd die een proefschrift kost.”

Maar als de WRR louter grote rapporten zou maken, dan zou de raad inderdaad wel erg lang niet in beeld komen, erkennen deze stafmedewerkers. Daarom maakt de WRR meer dan in het verleden andere producten, zoals een *policy brief* waarin de raad inzichten uit eerdere rapporten inbrengt in een actueel debat. Ook een WRR-bijeenkomst kan een goede manier zijn om een belangrijk maatschappelijk gesprek te voeren en interessante mensen aan de raad te binden. De kunst is er daarbij voor te zorgen dat de gekozen vorm in dienst staat van het beoogde doel.

Werken aan doorwerking

Een goed rapport is niet snel gemaakt - maar ook niet snel uitgewerkt. Raadsadviseur Ben Geurts: “WRR-studies kunnen lang doorwerken en op onverwachte momenten effect sorteren.” Rapporten geven beleidsambtenaren argumenten in handen om de minister te ondersteunen of inhoudelijk tegenwicht te bieden. En ook al is het (openbare) rapport officieel aan de regering gericht, er lezen natuurlijk ook andere partijen mee. Kamerleden, de pers, de wetenschappelijke experts en ‘het veld’ waarover een advies handelt, worden genoemd als belangrijke overige adressanten van WRR-producten.

Het effect van een rapport is niet zo eenvoudig te meten. Doorwerking blijkt vooral uit het feit dat in de tekst geformuleerde argumenten gaan circuleren in het maatschappelijk debat, dat de sector de gehanteerde terminologie gaat overnemen, dat beleidsstukken soms jaren later nog prominent verwijzen naar een WRR-rapport. De WRR houdt tegenwoordig structureel bij hoe zijn adviezen doorwerken, maar die doorwerking is voor de buitenwereld niet altijd goed zichtbaar. Hoogleraar Tiny van Boekel: “Ik heb als expert bijgedragen aan een WRR-rapport, maar heb eigenlijk geen beeld van de landing van dat rapport.” De WRR laat ook kansen liggen om zelf zijn doorwerking actief te vergroten. Ruben Maes vindt dit ‘een verlies voor zowel de WRR als de maatschappij’. Zijn advies: draag de kennis van de WRR uit door vaker deel te nemen aan debatten, door korte filmpjes of *podcasts* te maken voor het internet, door eens een ander evenement te organiseren dan die inmiddels al te voorspelbare presentaties. De WRR zou inderdaad meer vruchten kunnen oogsten van zijn werk, erkent stafmedewerker Anne-Greet Keizer: “Het blijft een lastige afweging waar we onze beperkte capaciteit voor inzetten. In de praktijk voelen we na publicatie vooral druk om snel aan de slag te gaan met een volgend project.”

Normatief durven zijn

De WRR is een wetenschappelijk kennisinstituut dat de regering wil faciliteren om doordacht beleid op te stellen dat is gestoeld op deugdelijk en recent onderzoek. Rolvast opereren is daarbij van levensbelang; zo’n raad moet gezag hebben maar ook dienstbaar zijn.

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

Wetenschappers kunnen alleen krachtige en autonome maatschappelijke dienstverleners zijn als zij het politieke en bestuurlijke domein goed aanvoelen. Dat ligt niet voor de hand. Om in de wetenschap carrière te maken is het noodzakelijk dat wetenschappers zich voluit richten op hun eigen wereld. Dat maakt het moeilijk om kennis en ervaring op te doen in andere werelden.

Wat is voor wetenschappelijk adviseurs eigenlijk een goede rolopvatting? In het denken over *evidence based policy* krijgen wetenschappers recentelijk vaak de functie toebedeeld om beleidsmakers integer en helder te informeren over de verschillende visies en waarden die zijn verdisconteerd in verschillende mogelijke beleidskoersen - waarna het aan de politiek zou zijn om daaruit te kiezen.² Als de bijeengebrachte wetenschappelijke gegevens en inzichten tot duidelijk uiteenlopende beleidsopties leiden, is het volgens WRR-voorzitter André Knottnerus verstandig om die beleidsopties helder aan te reiken en van relevante overwegingen te voorzien: “Zo schep je ruimte en erken je dat een andere visie ook mogelijk is.” Dit is zaak zodra er belangrijke waarden spelen waarover het oordeel van wetenschappers niet per se zwaarder weegt dan dat van politiek en samenleving. Maar de raad kan verder gaan dan dat en zelf een duidelijke voorkeur voor een optie uitspreken. Ook hier is de presentatie weer belangrijk. Knottnerus: “Een advies dat is gegoten in een ‘als-dan’-redenering kan wat meer uitgesproken zijn, omdat de structuur zelf al duidelijk maakt dat de beleidskeuze afhankelijk is van het uitgangspunt.”

De geïnterviewden zijn opvallend eensgezind: een ‘buffetmodel’ van beleidscenario’s met verschillende normatieve accenten maar zonder duidelijke voorkeur vinden zij nogal laf. Het verlegt de weg van argumenten die geworteld zijn in wetenschappelijke wereldbeelden immers weer naar het politieke domein. Van de WRR verwacht men duidelijk meer dan een wetenschappelijke studie. Men verlangt naar een afgewogen, maar ook uitgesproken *advies* waaraan wetenschappelijke studie is voorafgegaan. Natuurlijk moet dat advies helder volgen uit de analyse en moet die analyse degelijk onderbouwd zijn. Een dergelijk, onvermijdelijk normatief advies helpt de politiek om een standpunt in te nemen. Een WRR-rapport mag dus best sturen, vindt staflid Monique Kremer, “zolang de argumentatie maar niet normatief *begint* en is gestoeld op feiten, cijfers, in kaart gebrachte ontwikkelingen.”

Ook Hugo van Bergen, hoofd communicatie van de KNAW, vindt dat de WRR zich onder dergelijke voorwaarden een normatief rapport kan permitteren. Hij voegt daar nog aan toe dat de conclusie proportioneel moet zijn: “Je moet niet stelliger zijn dan je bewijs wettigt.” Voorts moet de WRR er volgens Van Bergen voor waken om binnen een tijdvak van een paar jaar adviezen uit te brengen die elkaar tegenspreken. Dat zou niet alleen verwarrend zijn, maar ook de verdenking wekken dat de adviezen afhangen van de politieke kleur van de raadsleden-van-het-moment.

² Dit is de wetenschapper als zogenoemde *honest broker*, zie Roger J. Pielke Jr *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge University Press, 2007.

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

Maar als een gedegen analyse een bepaalde beleidsrichting onontkoombaar maakt, sta er dan ook voor. De Amsterdamse wethouder en oud secretaris-generaal van AZ Kajsja Ollongren adviseert: “Wees niet te bescheiden, aarzel niet over je kracht. De WRR is juist in de positie om politici te helpen ontsnappen aan voorgebakken ideologische reflexen.” De adressanten van de WRR realiseren zich bovendien heus wel dat een wetenschappelijke analyse van maatschappelijke knelpunten nooit volledig waarde vrij zal zijn. Ben Geurts: “Wees liever helder over de leidende normen. Ik vind het persoonlijk heel vervelend om een zogenaamd ‘objectieve’ analyse te krijgen die overduidelijk volgt uit een bepaald normatief kader.” Kortom: een goed functionerende WRR verstaat de kunst om normatief te zijn zonder politiek te worden.

III. Werken bij de WRR

Om dergelijke adviezen te kunnen leveren, zullen de mensen die voor de WRR werken uit een bepaald hout gesneden moeten zijn. Wetenschappelijk onderzoek is niet geënt op beleidsvragen, met als gevolg dat wetenschappelijke inzichten meestal flink bewerkt moeten worden voordat hun relevantie voor het beleid zich toont. Dat vergt specifieke vaardigheden. Stafflid Josta de Hoog: “Wij gaan niet direct van probleem naar oplossing, maar maken een soort U-bocht. Na het formuleren van het maatschappelijke knelpunt kijken we naar de achterliggende vragen en vooronderstellingen, lezen we de wetenschappelijke literatuur en spreken we meer dan vroeger ook met experts en ervaringsdeskundigen.” Luisteren is daarbij een kernkwaliteit, stelt De Hoog. Door goed te luisteren naar wat deze experts zeggen - en niet zeggen - weet je volgens haar na een tijdje ‘haast intuïtief’ vanuit welke stilzwijgende vooronderstellingen het veld redeneert. En een nieuwe kijk op de vooronderstellingen levert vaak weer nieuwe beleidsrichtingen op. Vanuit zijn positie als buitenstaander kan de WRR de gevolgen van die vooronderstellingen tonen, wijzen op andere mogelijke invalshoeken en van daaruit tot concrete aanbevelingen komen die het veld verrassen. De Hoogs collega Anne-Greet Keizer vult aan dat deze manier van werken gebaat is bij het organiseren van interne tegenspraak. De projectgroep moet de rijpende analyse uiteindelijk zo kunnen verwoorden dat deze overeind blijft in de bespreking door staf en raad.

Volgens Pieter Welp vraagt dit werk drie vaardigheden van WRR-medewerkers: zij kunnen verbanden leggen tussen ongelijksoortige wetenschappelijke resultaten, weten die synthese inhoudelijk beleidsrelevant te maken én zorgen ervoor dat de vruchten van dit werk vervolgens ook beleidsrelevant *worden*. Om te voorkomen dat WRR-werk sterft in schoonheid, moeten de inzichten van de raad immers ook debiteren op het Haagse bal. Het helpt dan enorm als enkele medewerkers de weg weten in Den Haag. Dit soort professionals ligt niet voor het opscheppen. Goede wetenschappers zijn er in Nederland genoeg, maar zij hebben vaak weinig ervaring en inzicht in de beleidswereld. Gevolg is dat het veel wetenschappers ontbreekt aan de vereiste kennis om wetenschap beleidsrelevantie te geven. Een nieuwe medewerker van de WRR zal die beleids sensitiviteit op zijn minst moeten willen verwerven. Voorts zal deze onderzoeker, gepokt en gemazeld in een wetenschappelijke wereld

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

waarin alles is gericht op waarheidsvinding, respect en begrip moeten hebben voor de politiek, een wereld gericht op het realiseren van idealen. Een WRR'er behoort daarbij bovendien oprecht te geloven in het primaat van de politiek. Anders gezegd: een medewerker van de WRR kan geen technocratische mentaliteit hebben, volgens welke wetenschap het juiste beleid dicteert. Het beste waarop WRR-medewerkers mogen hopen, is dat politici hun advies functioneel achten voor het bereiken van hun idealen. Een goede WRR'er voelt zich voorts verbonden met de publieke zaak. Voormalig stafid Monika Sie, inmiddels directeur van Clingendael: "Zonder diep maatschappelijk engagement hoor je niet thuis bij de WRR."

Gezond zelfvertrouwen komt ook goed van pas. Stafid Huub Dijkstra: "Wij rapporteren typisch over materie die aanvankelijk nieuw voor ons is en zien het daarbij als onze taak om bestaande ordeningen en patronen ter discussie te stellen. Veel partijen hebben forse belangen bij die arrangementen; het veld laat je vaak fijntjes weten dat je een buitenstaander bent. In zo'n situatie moet je wel durven geloven dat je, juist als buitenstaander, ingesloten patronen helder kunt belichten en beoordelen."

Een uitzonderlijke organisatiestructuur

De organisatiestructuur van de WRR is uitzonderlijk. De WRR is ingericht volgens een soort collegiaal model: de door het kabinet voor vijf jaar benoemde raadsleden worden geacht gezamenlijk sturing te geven aan de WRR. Deze (onafhankelijk voorgedragen) raadsleden (momenteel acht) bepalen het werkprogramma en discussiëren onderling over alle lopende onderzoeken van de WRR – dus ook over thema's die buiten hun expertise vallen. De raadsleden tekenen ook allen voor de adviezen aan de regering en geven kleur en identiteit aan de WRR. De gedachte achter deze opzet is niet alleen dat de raadsleden elkaar scherp houden, maar ook dat adviezen er evenwichtiger door worden. Doordat raadsleden elkaar onderling al ondervragen op vooronderstellingen en vertekeningen als gevolg van hun onderzoeksmethode of achtergrond, wint het advies aan gezag en bruikbaarheid. Het is al eerder gezegd: in de wetenschappelijke ontsluiting van maatschappelijke knelpunten zitten onvermijdelijk tal van waardegedreven keuzes verwerkt. De politiek mag erop vertrouwen dat een deel van het normatieve werk al is gedaan doordat slimme en assertieve raadsleden elkaar op het scherp van de snede hebben ondervraagd over die keuzes - en toch allen hebben willen tekenen voor het eindresultaat. Dat maakt dat het advies - hoe disruptief misschien ook voor het bestaande beleid - toch betiteld kan worden als politiek neutraal. Dit is een pregnant verschil met de adviezen van buitenlandse wetenschappelijke denktanks en adviesorganen, die vaak een uitgesproken politieke kleur hebben; hun adviezen lopen daardoor het gevaar bij voorbaat al gewantrouwd te worden door politici van een andere kleur. Idealiter voorkomt het raadsledenmodel van de WRR dus dat wetenschap gepolitiseerd het maatschappelijke discours in komt. Niet omdat wetenschap niets te maken zou hebben met wereldbeelden, maar omdat wereldbeelden al zijn gewogen en verteerd in het advies.

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

Om deze kwaliteit van de WRR ten volle te benutten, moet de raad natuurlijk wel evenwichtig zijn samengesteld. En dat is geen sinecure, want wat telt hier als evenwicht? Een goede raad kent een spreiding over disciplines, leeftijd, geslacht en maatschappelijke ervaring. Veel geïnterviewden achten het wezenlijk dat ten minste één van de raadsleden ervaring heeft in de politiek en de weg weet in Den Haag. Een spreiding over wetenschappelijke disciplines en levensbeschouwelijke voorkeuren is ook belangrijk - maar dit moet allemaal niet te krampachtig worden opgevat. PG Kroeger: “Stel alsjeblieft geen puzzelraad samen die uiteindelijk geen plaatje vormt.” Om de originele organisatiestructuur ten volle te benutten, is het cruciaal dat raadsleden met verschillende wereldbeelden uit hun eigen raamwerk kunnen stappen en elkaar durven aanspreken op elkaars vooronderstellingen.

Nadat de raad in gezamenlijkheid (‘en gehoord hebbende de regering’) heeft bepaald welke thema’s de WRR gaat oppakken, wordt er een projectgroep samengesteld. Zo’n projectgroep bestaat uit een of twee raadsleden, leden van de vaste staf, vaak (tijdelijk) aangevuld met externe experts uit het onderzoeksveld. Net als de raad is de projectgroep idealiter divers van samenstelling. Monique Kremer: “Een eenvormige projectgroep werkt misschien wel snel, maar zet een onderwerp niet voldoende op spanning.” Een goed individueel lid van de staf beschikt over soortgelijke vaardigheden als een goed raadslid: hij of zij is een goede wetenschapper die multidisciplinair kan werken, op de hoogte is van maatschappelijke discussies en kennis heeft van beleidsprocessen. Bovendien moet zo’n gedreven en kritisch staflid goed kunnen samenwerken en zich dienstbaar willen betonen aan wisselende raadsleden.

IV. Uitdagingen voor de toekomst

Dergelijke stafleden zijn niet gemakkelijk te vinden. Veel gedreven wetenschappers zijn tamelijk exclusief gericht op de wetenschappelijke wereld. Een incidentele bijdrage leveren aan beleid levert hen nauwelijks ‘punten’ op waarop zij binnen hun eigen wereld worden beoordeeld. Stafleden lopen ook een zeker risico door een baan aan te nemen buiten de universiteit; dit onderbreekt hun *track record* waardoor het moeilijk wordt om later weer werk op niveau te vinden binnen de wetenschap. Het is een eer om voor de WRR te werken, maar vanwege de grens aan interne doorgroeimogelijkheden kan de WRR ook een ‘gouden kooi’ worden. Dit verschijnsel doet zich overigens ook voor bij zusterinstellingen. De manier waarop wetenschappelijke carrières op dit moment vorm krijgen, werkt een periode van dienstbaarheid van wetenschappers aan beleid tegen, zo merken veel informanten op. Jonge, veelbelovende wetenschappers specialiseren zich snel omdat dit de manier is om hen klaar te stomen voor een carrière in de internationale arena - met als gevolg dat zij losgezongen raken van Nederlandse beleidskwesties. “Wetenschappers maken zich persoonlijk misschien wel zorgen over de maatschappelijke knelpunten in ons land, maar zijn er nauwelijks met beleidsmakers over in gesprek”, constateert staflid Huub Dijstelbloem.

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

Tegelijkertijd valt te vernemen dat aan de beleidszijde de korte termijn aan belang heeft gewonnen, ook bij de kennisstrategen. Hierdoor heeft de WRR minder logische aanspreekpunten op de ministeries dan voorheen. Monika Sie: “Alle adviesorganen hebben er belang bij dat er aan de overkant mensen zitten die de tijd en de *tools* hebben om de adviezen echt te gebruiken en te vertalen in beleid.” De indruk die heerst bij de gesproken WRR-medewerkers: de wetenschap verengt en versmalt, terwijl het beleid kortademyger en reactiever wordt. Een instituut als de WRR heeft de taak om wetenschap en beleid te verbinden, maar die taak wordt er niet eenvoudiger op nu de kloof tussen die twee werelden groeit.

Internationalisering en decentralisatie

De WRR adviseert de nationale overheid over heikele beleidskwesties die zich voordoen of zullen gaan voordoen, rond migratie, klimaat, technologie, het financiële stelsel, onderwijs, religie, et cetera. De nationale overheid heeft lang niet altijd goed grip op dergelijke ontwikkelingen en die grip verzwakt nog doordat de nationale overheid bewust taken delegeert naar regionale of lokale bestuurslagen of juist overdraagt aan internationale bestuursorganen zoals de Europese Unie. Wetenschappelijk beleidsadviseurs staan voor de vraag wat dit betekent voor hun werkwijze. Rob Bijl, adjunct-directeur van het SCP: “De verschuiving in bestuurlijke mandaten maakt dat er deels andere kennisvragen ontstaan, die zich voordoen op een ander schaalniveau dan het nationale. Als planbureau denken we serieus na over hoe wij partijen op die voor ons nieuwe schaalniveaus kunnen en willen bedienen.”

Voor de WRR is het antwoord op die vraag echter helder: de raad snijdt zijn advies nog steeds toe op het regeringsbeleid. Dat is zijn wettelijke opdracht, daar ligt in de praktijk zijn loyaliteit. Het inbrengen van lokale of Europese casuïstiek bij een onderzoek zal vermoedelijk heel verhelderend werken en allerlei bestuurslagen zouden hun voordeel kunnen doen met de opgedane inzichten. Maar de WRR kan zo'n studie niet uitvoeren met de bedoeling louter andere bestuurslagen dan de nationale te bedienen. Het onderzoeken van de sociale en juridische effecten van de herschikking van bestuurlijke mandaten zou overigens typisch een thema zijn dat past op de agenda van de WRR.

De WRR internationaliseert wel in de zin dat de raad actief contact zoekt met zusterinstituten en wetenschappelijk adviseurs in het buitenland. Op het internationale toneel is de WRR echter een enigszins vreemde eend in de bijt. Niet alleen vanwege de eerder genoemde onafhankelijke positie en politieke neutraliteit. Ook omdat de WRR ‘wetenschap’ breder opvat dan met name in Angelsaksisch georiënteerde landen het geval is. De *chief scientific officer* die veel andere westerse landen kennen, brengt vooral een natuurwetenschappelijk perspectief in. ‘Wetenschap’ heeft in het Nederlands een bredere betekenis en omvat ook de geesteswetenschappen en de sociale wetenschappen. Dit kan verwarrend zijn in de internationale communicatie, maar in de onderzoekspraktijk is het een voordeel. Om een voldoende rijke visie op een maatschappelijke kwestie te krijgen, zul je immers

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

ongelijksoortige kennisvertogen moeten combineren, en die vaardigheid zit al ingebakken in de hele opzet van de WRR.

Hugo van Bergen van de KNAW, een organisatie die ook alle wetenschappelijke disciplines vertegenwoordigt, geeft een voorbeeld. “Ik zag jaren geleden de voorzitter van het Platform Bèta Techniek bij *Pauw & Witteman* een mobiele telefoon in de lucht houden als hét bewijs van de waarde van bètastudies. Maar de spectaculaire innovaties in de ICT-sector zouden natuurlijk ondenkbaar zijn geweest zonder inzichten uit de theoretische taalkunde en kennis van de menselijke psyche.” Beleidsmakers krijgen van de WRR dus niet alleen een advies waarin normatieve botsingen deels al zijn verdisconteert, maar ook een advies dat al een synthese biedt van uiteenlopende kennissystemen. Die combinatie maakt het advies effectiever, want het doet wat het behoort te doen: een zo breed mogelijk gemeenschappelijk kennisfundament bieden waarop de politieke discussie verder gevoerd kan worden.

Wetenschap als mening

In de rondgang langs experts is hen ook gevraagd wat zij als de grootste bedreigingen van een organisatie als de WRR beschouwen. “Een maatschappij die wetenschappelijke bevindingen beschouwt als ‘ook maar een mening’”, was de eerste reactie van bijvoorbeeld Monika Sie, Rob Bijl en Tiny van Boekel. De opkomst van *fact free politics* baart hen zorgen. Hedendaagse wetenschappers lijken daarbij een soort verlegenheid uit te stralen. Zij weten dat hun streven naar waarheid en objectiviteit in de praktijk nooit volmaakt verwezenlijkt zal worden, omdat onzekerheden en botsende wereldbeelden nooit uit te sluiten of volledig te overstijgen zijn.

Het wantrouwen dat blijkt uit de opkomst van *fact free politics* is overigens wellicht niet zozeer tegen wetenschap als feilbare methode gericht, als wel tegen wetenschappers als representanten van een elite. Kajsa Ollongren denkt dat criticasters eigenlijk willen wijzen op de kloof in de samenleving tussen henzelf enerzijds en witte, goedbedeelde, oudere mannelijke wetenschappers anderzijds. Het feit dat wetenschap niet wordt ervaren als ‘van het hele volk’ is volgens Ollongren een stuk bedreigender voor de positie van de wetenschap dan de opvatting dat wetenschap ‘ook maar een mening’ is.

Afsluiting

De raad kan zichzelf weerbaarder maken door bondgenoten te zoeken. Een goede band met de media helpt bijvoorbeeld bij de landing van onderzoek en versterkt de strategische positie van de raad, stelt Monika Sie: “Zorg dat de media je zien als een interessante bron van informatie en opinie, bijvoorbeeld door redacties van *evidence based* informatie te voorzien die zij zelf niet kunnen vergaren.”

Maar het belangrijkste advies aan de raad is toch: vervul de eigen missie zelfbewust en moedig. Zolang de raad betrokken en geïnformeerde, maar onafhankelijke beleidsadviezen van onberispelijke wetenschappelijke allure levert, zullen zijn adviezen onontkoombaar blijken. En onontkoombare adviezen zijn het bestaansrecht van de WRR.

Profiel en werkwijze Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2017

Bijlage: Geïnterviewde personen

Hugo van Bergen, hoofd communicatie KNAW (10 augustus 2016)

Tiny van Boekel, hoogleraar voedingsmiddelentechnologie WUR (23 augustus 2016)

Dennis Broeders, staflid WRR (25 april 2016)

Rob Bijl, adjunct-directeur SCP (5 juli 2016)

Huub Dijkstra, staflid WRR (24 oktober 2016)

Ben Geurts, raadsadviseur Algemene Zaken (14 juni 2016)

Josta de Hoog, staflid WRR (25 oktober 2016)

Anne-Greet Keizer, staflid WRR (25 oktober 2016)

André Knottnerus, voorzitter WRR (7 december 2016)

Monique Kremer, staflid WRR (24 oktober 2016)

Pieter-Gerrit Kroeger, adviesbureau Dietz Dröge & van Loo (21 september 2016)

Peter van Lieshout, hoogleraar Theorie van de zorg aan de Universiteit Utrecht, voormalig raadslid WRR (13 oktober 2016)

Ruben Maes, moderator bij &Maes (12 augustus 2016)

Kajsa Ollongren, wethouder Amsterdam (25 augustus 2016)

Arthur van Riel, staflid WRR (25 oktober 2016)

Monika Sie, directeur Clingendael (13 juli 2016)

Will Tiemeijer, staflid WRR (25 april 2016)

Pieter Welp, sectormanager Bestuur & control bij de Algemene Rekenkamer (24 augustus 2016)

Pieter Winsemius, gepensioneerd, voormalig raadslid WRR (29 augustus 2016)