

Van ‘Europese Unie’ tot ‘Geld en schuld’: een terugblik op 100 WRR-rapporten – Simone Langeweg

Vijfenvoertig jaar (plus één dag) na het verschijnen van het eerste rapport (‘Europese Unie’, 1974) ziet het honderdste rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het licht: ‘Geld en schuld: De publieke rol van banken’. Wie de twee rapporten naast elkaar legt, kan niet heen om de verschillen. Verschillen in vormgeving, in omvang en in leesbaarheid. Geen toekomstverkenningen meer, maar nog steeds een langetermijneriëntatie. Continuïteit zit er in de wetenschappelijke kwaliteit van de adviezen en in de onderwerperkeuze. Dit leert een terugblik op 100 WRR-rapporten door enkele (oud) raads- en stafleden.



Minder toekomstverkenkend, meer toekomstbestendig

De WRR, opgericht in 1972 om wetenschappelijk gefundeerde informatie en adviezen te verschaffen over toekomstige ontwikkelingen die het regeringsbeleid raken, heeft steeds gezocht naar een goede manier om zijn rol in te vullen. “In de beginjaren speelde binnen de raad de discussie over hoe de toekomst te verkennen een belangrijke rol,” vertelt Michiel Scheltema, lid van de WRR van 1979 tot 1981 en voorzitter van 1998 tot 2004. “Nu zijn toekomstverkenningen buitengewoon interessant, maar ook bijzonder lastig. Het is goed dat we die later meer thematisch zijn gaan werken en dat de nadruk is komen te liggen op hoe het regeringsbeleid meer toekomstbestendig kan worden.”



“In het raadswerk gaan het niet langer om de futurologie,” bevestigt Ernst Hirsch Ballin, lid van de WRR sinds juli 2014; hij schreef bovendien een proefschrift over de raad (1979). “Het gaat er vooral om het begrippenkader voor het beleid te helpen reframen, onderwerpen te agenderen, een denkkader aan te reiken en beleidsprocessen te ondersteunen die een lange adem vergen.”

“Een belangrijke verandering ten opzichte van de eerste toekomstverkenningen van de raad is dat de R van regeringsbeleid van nu is en niet van straks,” vult Frans Brom aan, secretaris/directeur van de WRR. “We schetsen geen mogelijke toekomst, maar kijken naar belangrijke keuzes die nú moeten worden gemaakt met het oog op de toekomst. Bovendien is bij het nadenken over de toekomst onzekerheid een wezenlijk onderdeel: wat weten we bijvoorbeeld niet?”

Brede thema's met een lange tijdshorizon

Kenmerkend voor de WRR-rapporten is vooral de brede aanpak en brede doordenking van de thema's die hij oppakt. Deze bestrijken meerdere wetenschappelijke disciplines, meerdere beleidsvelden en meerdere ministeries. En de tijdshorizon is in ieder geval langer dan een regeerperiode van maximaal vier jaar. “In de eerste rapporten wilde de raad bepaalde zaken onder ogen brengen. Nu gaat hij verder in de breedte en diepgang van zijn analyses, maar zonder een set aanwijzingen neer te zetten voor het regeringsbeleid,” aldus Hirsch Ballin. “Zo hebben we in het rapport over Europese variaties (2018) een paar beleidsdomeinen beschreven als voorbeeld van hoe je die met het in het rapport aangereikte denkkader zou kunnen beschouwen.”

“WRR-adviezen zijn eerder strategisch dan operationeel van aard,” vindt Mark Bovens, lid van de WRR- sinds 2013. “Onze kracht ligt vooral in het duiden van de maatschappelijke agenda en het neerzetten van een ander perspectief, waaruit nieuwe oplossingen kunnen volgen. Neem de verkenning over de nieuwe verscheidenheid (2018), waarin we constateren dat de diversiteit naar herkomstlanden in Nederland toeneemt, met gevolgen voor de sociale cohesie in ons land. Dat beeld zodanig neerzetten dat het doordringt, daaraan ontleent de WRR zijn bestaansrecht.”

“De aanbevelingen van de raad zijn altijd al geformuleerd vanuit een blik op de lange termijn” zegt WRR-voorzitter Corien Prins. “De toets voor de raad zit met name op de meerwaarde voor die langere termijn. Want de raad is er voor de richting en niet voor de inrichting van het beleid. Het is dan ook mooi om te zien dat sommige aanbevelingen nog steeds staan. Neem het rapport over energiebeleid uit 1974. Toen al wees de WRR op de noodzaak van een energiebeleid dat alle energiebronnen omvat – bijvoorbeeld ook nucleair, zon en wind – en dat aandacht heeft voor het milieu.”



“Typerend voor de rapporten is ook dat zij zich hebben ontwikkeld zoals de maatschappij zich heeft ontwikkeld,” vindt Anne-Greet Keizer, senior wetenschappelijk medewerker en auteur van 'Op

steenworp afstand - Op de brug tussen wetenschap en politiek'. "Ze zijn toegankelijker geschreven, aantrekkelijker van uiterlijk en maken meer gebruik van beeldmateriaal. De onderwerpen liggen dichters tegen de samenleving aan. Daarbij heeft de raad aandacht voor taal en de werking daarvan. Dat leidt tot een iconische titel als 'Staat zonder land'. En neem de migratierapporten. Sprak de raad in 1979 over etnische minderheden, in 1989 muntte hij de term allochtonenbeleid, om in de verkenning 'Migratie en classificatie' (2016) te constateren dat die term niet meer past bij de huidige samenleving. De WRR doet recht aan de rapporten uit het verleden en durft opnieuw naar een onderwerp te kijken als hij verandering ziet."

Schakelpunt tussen wetenschap en beleid

De wetenschappelijke kwaliteit is een constante factor in het werk van de WRR. "De WRR is meer nog dan toen een schakelpunt tussen de best verkrijgbare wetenschappelijke inzichten en het regeringsbeleid," constateert Hirsch Ballin. "De raad heeft altijd gezocht naar een goede rol op dit gebied. In de beginjaren haakte de raad aan bij de planbureaus, met kwantitatieve en kwalitatieve prognoses. Toen kwam er een periode waarin hij dichters bij het regeringsbeleid stond. En de huidige raadsleden zijn actief in de wetenschap én begrijpen goed waar het regeringsbeleid behoefte heeft aan advies."

"De W van de WRR mag nooit ter discussie staan," aldus Keizer. "De ontvangers van een rapport mogen kritisch zijn op de inhoud van een rapport, maar niet op de wetenschappelijke basis ervan. Brom beaamt dit: "Raadsleden zijn krachtige wetenschappers en ook de verbinding tussen staf en wetenschap is de laatste jaren verder versterkt. Aan de kennis die op het regeringsbeleid afkomt, voegt de raad steeds iets nieuws toe. Van ons mag worden verwacht dat we een probleem uit zijn comfortzone halen en er een ander perspectief op ontwikkelen."

"Daarbij zijn we in onze analyses van grote maatschappelijke vraagstukken steeds meer inzichten gaan gebruiken uit de cognitieve wetenschappen," voegt Prins toe. Een voorbeeld is het rapport 'Weten is nog geen doen' (2017), waarin de WRR aandacht vraagt voor het belang van niet-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en om kunnen gaan met verleiding en tegenslag.



Een min of meer vast repertoire, met aandacht voor nieuwe onderwerpen

In het werk van de WRR komt een aantal onderwerpen regelmatig terug. “Op thema’s als migratie/integratie, arbeid, economie en samenleving, en maatschappelijke scheidslijnen is de raad altijd toonaangevend geweest,” meent Bovens. “Nieuwer is de aandacht voor informatietechnologie en kunstmatige intelligentie, en hun brede implicaties voor beleid en maatschappij.” Ook Europa en het functioneren van de overheid zijn thematische lijnen die steeds terugkeren.

“Tegelijkertijd is het goed dat de WRR ook onderwerpen oppakt die buiten de vaste thema’s vallen,” zegt Keizer. “Neem het rapport over voedselbeleid (2014): een typisch WRR-rapport, waarin breed – niet alleen vanuit de landbouw, maar ook vanuit de ecologie en de volksgezondheid – wordt gekeken naar het probleem achter het probleem.”

“Door de jaren heen heeft de WRR nieuwe thema’s opgepakt die vervolgens in het repertoire zijn gebleven,” constateert Prins. “Neem het rapport ‘Staat zonder land’ (1998), dat al relatief vroeg de opkomende digitalisering signaleert en het daardoor vervagen van grenzen. De digitalisering staat nog steeds op de agenda. Maar ik zie ook dwarsverbanden met het veiligheidsrapport uit 2017, waarin de raad constateert dat het vanwege de vervagende grenzen geen zin heeft om het defensiebeleid op de traditionele leest te blijven schoeien. Verschillende ontwikkelingen raken dus meerdere beleidsterreinen. De WRR staat altijd stil bij de vraag wat nieuw is, wat je afkunt met de klassieke manier van denken en waar je nieuwe perspectieven moet stellen.”

Meer aandacht voor de buitenwereld

“In de eerste perioden was de raad van mening dat de rapporten voor zich moesten spreken. Contacten met politiek en beleid waren er minimaal,” weet Scheltema. “Het is goed dat de raad nu het beleid meer meeneemt en dat er ruimte is voor nazorg. Dat was overigens een suggestie van toenmalig minister Zalm, in de tijd van mijn voorzitterschap. Ook verschillende evaluatiecommissies wezen op het belang hiervan.”

Keizer stelt dat de raad meer dan in de beginjaren de vertaalslag naar beleid weet te maken. “De laatste jaren zitten we dicht op het beleid in de zin dat we beter begrijpen hoe beleid werkt en waar het behoefte aan heeft.” “We zijn nu regelmatig in gesprek met onze publieksgroepen: fractievoorzitters van de Tweede Kamer, commissievoorzitters uit de Eerste Kamer, ministers, SG’s, ambtenaren en maatschappelijke partners,” legt Brom uit. “Adviseren kan niet zonder in gesprek te zijn. Dat betekent overigens niet dat de raad zich laat beïnvloeden. Juist de brede gesprekken die we voeren, maken misschien wel dat de WRR meer distantie heeft tot de politiek dan vroeger.”

Bovens vindt het belangrijk dat de WRR probeert vaker aan de bal te komen, met tussentijdse en beknopte producten zoals policy briefs en verkenningen: “Zo heeft de projectgroep Migratiediversiteit al diverse deelproducten uitgebracht; het rapport volgt eind 2019. Deze manier van werken geeft niet alleen exposure en aandacht maar is ook leerzaam. Aan de hand van discussies over de deelproducten kun je de boodschap van het uiteindelijke rapport verder aanscherpen.”

“De WRR doet meer dan alleen rapporten uitbrengen,” voegt Prins toe. “Ook onze jaarlijkse lecture en de Hollands Spoorbijeenkomsten zijn belangrijke instrumenten om een thema onder de aandacht te brengen. Op deze manier kunnen we kennis in een eerder stadium overbrengen dan mogelijk is met een rapport. Ook kunnen we mensen aftappen.”

Na het honderdste rapport

WRR-rapport 100, over 'Geld en schuld', kent een bijzondere ontstaansgeschiedenis. Naar aanleiding van het burgerinitiatief 'Ons Geld' stemde de Tweede Kamer in met een onderzoek naar de werking van het geldstelsel, uit te voeren door de WRR. Het illustreert de waarde die parlement en regering hechten aan een analyse en advies van de WRR.



Prins: “De regering geeft ons ruimte om te adviseren vanuit volstrekte onafhankelijkheid. Tegelijkertijd heeft zij veel aandacht voor ons werk. De uitdaging is dan ook om op complexe en dynamische thema's zoals kunstmatige intelligentie en kosten van de gezondheidszorg echt iets te bieden. Kortom, met een rapport te komen dat de regering in staat stelt om beleid te formuleren dat over zes tot acht jaar nog steeds betekenisvol is.”