

H O O F D E N & Z I N N E N

De *mission impossible* van een gouvernementeel denktank

Geen kwaad woord over de WRR, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Een instelling die bij wet de taak opgedragen kreeg om 'ten behoeve van het Regeringsbeleid wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, problemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven (Instellingswet WRR 1976)'; zo'n instelling kan op mijn onverdeelde sympathie rekenen.

Helemaal als we ook nog bedenken dat de WRR rechtstreeks onder de Minister van Algemene Zaken ressorteert (zeg: Wim Kok). Kan het mooier: een premier die door een eigen Onafhankelijke Raad van wetenschappelijke adviseurs tegen de waan van de dag wordt beschermd, die telkenmale tegengif krijgt toegediend in de vorm van rationele analyse en inhoudelijke substantie tegen de opportunismen en het *muddling through* van de alledaagse politiek? Het heeft iets mythisch: Koning Arthur en zijn rondetafelriders die – één voor allen, allen voor één – het eeuwige gekibbel der departementen te lijf gaan, de diverse maatschappelijke sectoren doorsnijden en platte deelbelangen aaneensme-

den tot het algemeen lange termijn-belang. En dit alles op interdisciplinaire, generalistische, ja zelfs samenhangende wijze.

Een curieus jubileumboek

Deze Raad dus, de WRR, vierde onlangs pijnlijk geruisloos haar 25-jarig jubileum. Hij deed dat met de uitgave van een in twee opzichten uiterst curieus gedenkboek. Om te beginnen is er qua opmaak, lay out en fysieke uitstraling alles fout aan dat boek. Dat de reguliere rapporten, voorstudies en werkdocumenten van de WRR eens flink gerestyled moeten worden, dat zal een ieder met smaak direct beamen. Dat geldt overigens net zo sterk voor de papieren output van het Sociaal en Cultureel Planbureau. De Haagse 'planbureaus' stralen wel erg nadrukkelijk uit dat het ze alleen om de doorwrochte inhoud te doen is en dat de gebruiker daarvan niet het algemene publiek, doch louter de (departementale) beleidselite is. Maar om de WRR-jubileumuitgave nu in alles te laten lijken op het standaard-gedenkboek dat een willekeurige koekjesfabriek laat vervaardigen bij zijn 100-jarig bestaan; dat is doorschieten naar het andere uiterste. Formaat, papier-soort, cover en een heuse fotogalerij met de erven en oude relaties van de fabriek; de gelijkenis met een bedrijfsjubileum is ver doorgevoerd. Zelfs de titel van het WRR-jubileumboek is werkelijkheidsgetrouwer dan elke parodie zou kunnen zijn: *Mosterd bij de maaltijd*. Je ziet het voor je: we nemen als boektitel de familie spreuk van de stamhouder der Wafelbakkers: 'als je in ons

bedrijf mee wilt denken, doe dat dan altijd op tijd: kom niet als mosterd na, maar bij de maaltijd'.

Bij nadere beschouwing blijkt het hier te gaan om een citaat van GPV-Kamerlid Schutte, dan wel om woorden van premier Kok (zo duidelijk wordt dat eigenlijk niet). De titel heeft in elk geval iets te maken met de functie en timing van WRR-rapporten. Men onderscheidt rapporten die beoogen toekomstig beleid te schragen en rapporten die een ander perspectief en beter zicht willen bieden op de sterkten en zwaktes van huidig beleid. In dat eerste geval dienen rapporten vooraf te gaan aan de formulering van beleid, anders dreigt het gevaar van 'mosterd na de maaltijd'. In het tweede geval hebben we te maken met onderwerpen van aanhoudend belang, zodat rapporten daarover in de woorden van premier Kok 'voor je gevoel altijd iets te laat' komen. Het gevoel 'dat had ik eerder moeten weten' kan als 'mosterd na de maaltijd' doen smaken wat 'mosterd bij de maaltijd' moet zijn en dit in werkelijkheid ook is, zo luidt de naar de titel verwijzende passage in de Inleiding.

Ik sta bij die oubollige metafoer van mosterd (weet de WRR wel waar Abraham de mosterd haalt?) wat langer stil, omdat deze kwestie van 'bij-of-na-de-maaltijd' kenmerkend is voor de inhoudelijke strekking van het boek. In een viertal beschouwingen wordt door raads- en stafleden van de WRR ingegaan op de ambivalente relaties tussen 'regeren en vooruitzien', tussen beleid en wetenschap; al doende schetst men de

H O O F D E N & Z I N N E N

taak en functie van de WRR. Het boek bevat daarnaast een tiental interviews van Trouw's Willem Breedveld met de 'buitenwereld' van de WRR, (oud)-politici en wetenschappers. Deze vraaggesprekken over 25 jaar WRR (met iets te uitbundig uitgevoerde paginagrote portretfoto's van een Roel in 't Veld, een Herman Wijffels of een Kees Schuyt) zijn samengebracht onder de programmatische titel: 'Weerwerk tegen de waan'. Het boek sluit af met algemene documentatie over 'think tanks' of 'policy research institutes' waartoe de WRR wordt gerekend.

Het tweede opmerkelijke nu aan dit gedenboek is de toon en strekking van de diverse beschouwingen over de (eigen) instelling. Geheel in lijn met de conceptueel-beschouwelijke aard en traditie van de WRR waar het gaat om beleidsvraagstukken, wordt ook de instelling zelf aan uitputtende analyse onderworpen. Men zou kunnen stellen dat er sprake is van reflexiviteit in het kwadraat. De 'reflex-sociologen' Ulrich Beck en Anthony Giddens zouden er van opkijken. Maar wat wil je ook wanneer een 'reflectief adviesinstituut' op zichzelf gaat reflecteren.

Wat opvalt is dat de WRR-auteurs uitmunten in het prachtig formuleren van functie en doelstellingen van de WRR: 'het verkennen van toekomstige ontwikkelingen en het ontwarren van hedendaagse normatieve opvattingen, vooroordelen, feiten en de dwingende werking van paradigma's en concepten, waarin die feiten begrepen zijn'; 'het verruimen van de grenzen van beleid en

het vergroten van het aantal alternatieven'; 'de raad moet aandacht vragen voor de ruimere context waarin beleid is gelokaliseerd'; 'vooral letten op de voorvragen van beleid. Men weet de taak en functie van de WRR fraai te lokaliseren in de niche van intellectuele tekortkomingen van zowel de politieke sfeer, als van de beleids- en universitaire wereld.

Een zekere arrogantie klinkt daarbij door. Men is zo hier en daar erg ronkend over de eigen taak en functie, alsof men een beter soort kennis bezit en genereert, waarover de plat-ordinaire politici en beleidsmakers niet zouden beschikken. Als je het moet geloven wordt er op Plein 1813 flink met helikopters boven gewone stervelingen gezweefd.

Men weet ook goed het spanningsveld van het werk van de WRR onder woorden te brengen en te analyseren. Het gaat dan om de koorddanskunst tussen beleid en wetenschap, tussen de politieke en academische sfeer, tussen korte termijn en lange termijn. Bij al deze analytische vingervlugheid moet men echter steeds voor ogen houden, dat ook voor de WRR 'the proof of the pudding is in the eating'. Al die fraaie doelstellingen – het ontmaskeren van intersectorale beleidsparadigma's – moeten steeds opnieuw waargemaakt worden in concrete rapport-teksten en zich uiteindelijk bewijzen in argumentatiekracht en doorwerking.

Wat dat betreft is de uitkomst van de vraaggesprekken met de 'adressanten van WRR-adviesring' ontnuchterend te noemen. Breedveld concludeert dat er bij

zijn gesprekspartners sprake is van 'een en al topperigheid over de mogelijkheden van de wetenschap de politiek op een zinnige wijze van dienst te kunnen zijn'. Men oordeelt over het algemeen welwillend over het werk van de WRR, over 'de goede toon' en balanceerkunst van de raad, maar stelt tegelijkertijd een tragische ontoereikendheid van de missie vast. Het Kamerlid Schutte tekent het duivelse dilemma: ofwel een adviesrapport van de WRR zit te dicht op het overheidsbeleid en is dan overbodig of wordt als omstreden ter zijde geschoven; ofwel het heeft een brede scope en mikt op de langere termijn met als risico dat het totaal buiten de politieke agenda en beleidshorizon valt.

Waardering is er voor de WRR in zijn gedaante van, wat ik zou willen noemen, een 'permanente commissie van wijze mannen'. In zijn 25-jarig-bestaan is het de WRR soms gelukt substantiële doorbraken te forceren in beleidsimpasses (Basisvorming in het onderwijs, 1986) of om denktaboes te ontregelen (Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, 1980), maar over het algemeen is het beeld er een van een topperige relatie tussen Wetenschap en Regeringsbeleid. Wetenschap zou te reductionistisch zijn: men weet veel over weinig en dat is niet genoeg voor de werkelijke politieke toekomstvragen. De wetenschap vertoont te weinig lef en tegendraadsheid of de 'toegepaste beleidswetenschap' van de WRR zou juist te veel steunen op departementale probleemdefinities. Of zoals de socioloog Schuyt het

H O O F D E N & Z I N N E N

stelt: 'De WRR is toch gedwongen enigszins met de politiek in de pas te lopen en bezig te zijn met de onderwerpen die men daar belangrijk vindt'.

Een opmerkelijk geluid komt van de burgemeester van Utrecht, I. Opstelten – het type van de praktisch ingestelde vvd-ideoloog. Deze laat in het gedenboek optekenen, dat het bij de WRR 'best wat steviger zou mogen. Echte wetenschap durft een schot te wagen waarmee zij de samenleving aan het denken zet. Dat hebben we als bestuurders nodig. Anders kan ik net zo goed een paar mensen op de afdeling Algemene Beleidszaken aan het werk zetten'. Opstelten lijkt teleurgesteld te zijn geraakt in de hulp die wetenschap hem als bestuurder kan bieden: 'We hakken aan de lopende band knopen door, want er moeten nu eenmaal beslissingen genomen worden. Maar ik zou toch wel eens willen weten wat we nu precies aan het doen zijn, zodat we ook de komende generatie in de ogen kunnen kijken'.

Vermoedelijk mogen we deze visie van Opstelten representatief noemen voor het verwachtingspatroon van de wereld van politiek en beleid ten aanzien van 'echte' wetenschap in het algemeen en WRR-advisering in het bijzonder: Help ons in godsnaam met onzekerheidsreductie!

Dat dat de WRR in een lastige fuikpositie manoeuvreert wordt duidelijk wanneer we de 'zelfanalyse' van de WRR met dit verwachtingspatroon aan de vraagkant confronteren. Ik doel hier op de boeiende openingsbijdrage in het gedenboek van WRR-lid

H.P.M. Adriaansens, getiteld 'Distantie en nabijheid'. Daarin worden op intellectueel-integere wijze de eigen ambities, strevingen en functie kritisch tegen het licht gehouden: een proeve van 'onzekerheidsexpansie'. De flinke dosis postmodern-relativisme waarmee deze beschouwing wordt aangelengd, maakt dat de denkactiviteiten van de WRR voor 'de Opstelten' zo goed als onbruikbaar worden. Het 'mission impossible-gehalte' van de WRR-taak kan niet helderder worden geïllustreerd.

Adriaansens laat allereerst zien onder welk gesternte de WRR werd opgericht. Hij haalt toenmalig premier Joop den Uyl aan, die de WRR situeert tussen een tweetal 'dienstmaagd-modellen': 'In het technocratische model was de politiek de dienstmaagd van de wetenschap en zou de WRR wel even vaststellen waar het met de samenleving heen moest. Deze technocratische oplossing impliceert dat de politiek haar primaat aan de wetenschap kwijtraakt'. Dit model paste bij de hybride van de (sociale) wetenschap in de jaren vijftig, toen men hartstochtelijk geloofde in 'social engineering' op basis van een dwingende, wetenschappelijke werkelijkheid van feiten en samenhangen. Daartegenover plaatste Den Uyl het model waarin de wetenschap als dienstmaagd fungeert van de politiek. 'Deze instrumentalistische opvatting hanteert', aldus Adriaansens, 'een scherpe cesuur tussen het aandragen van feiten (de geobjectiverde kennis van de wetenschap) en het autonome keuzeprocess (de inpassing door

de politiek in haar ideologische voorkeur)'.

Adriaansens betoogt nu dat Den Uyl een te scherpe cesuur aanbrengt tussen de wereld van het *Sein* en de wereld van het *Sollen*. 'De interactie van *Sein und Sollen*, feiten en opvattingen is in zowel de theorie als de praktijk en dus ook in het werk van de WRR complexer dan de twee genoemde modellen suggereren'. Vervolgens relateert Adriaansens op fraaie wijze de verheven missie van Wetenschap en Regeringsbeleid tegelijk. Hij confronteert de WRR met de metafoor van een stromende rivier, die alles en iedereen met zich meesleept. 'We hebben ergens houvast nodig om dat verhaal te kunnen vertellen. In de wetenschap is dat de functie van concepten, als overhangende takken of meedrijvende boomstammen, maar niet als blijvende uitkijktoren. De geschiedenis kent immers geen archimedisch punt'. De WRR dient zich, in het besef van de *Standortgebundenheit* en relatieve objectiviteit van kennis vooral te richten op het belang van samenhangende concepten, 'zonder welke de werkelijkheid van mens, cultuur, maatschappij en beleid een gesloten boek blijft'.

Zoveel is zeker: het heeft er, gelet op dit type analyse van Adriaansens, de schijn van dat de WRR per definitie niet of nauwelijks tafelgenoot kan zijn van beleidsmakers en bestuurders. De meta-mosterd van de WRR dient bij een andere maaltijd te worden geserveerd.

RENÉ CUPERUS

Medewerker WBS, redacteur S&D