

J. M. Polak: De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Inleiding

Op 1 januari 1978 is de eerste zittingsperiode van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid afgesloten. Ingesteld bij KB van 6 november 1972 (Stb. 590) als voorlopige raad en omgezet bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) in een definitieve, is volgens artikel 15 de periode van vijf jaren die voor het lidmaatschap is gesteld, op die datum geëindigd. Van de zes leden die na het vertrek van dr. J. Kremers als voorzitter per 1 augustus 1977, waren overgebleven, gaan er twee nog vijf jaar door. De waarnemend voorzitter, ir. W. Schut, heeft tot 1 maart 1978 bijgetekend. Hij kan de nieuwe leden met het werk vertrouwd maken en voor enige continuïteit zorgen. Drie leden hebben zich niet wederbenoembaar gesteld. Tot dit drietal behoort de schrijver van dit artikel. Hoewel ik het verzoek van de redactie om over de eerste raadsperiode te schrijven gaarne heb aanvaard, heb ik bij de voorbereiding en het schrijven wel vastgesteld dat ik daardoor mij minder vrij voelde dan een buitenstaander.

Het lijkt mij niet nodig op de artikelen van de wet die grotendeels met die van het KB overeenstemmen, in te gaan. Met één uitzondering. De taakstelling is voor de Raad en voor de beoordeling van zijn werk zo wezenlijk, dat ik artikel 2 volledig citeer.

De Raad heeft tot taak:

a 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, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven;

b een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;

c ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onder-

zoekingen en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

De productie

Deze taak heeft de Raad vooral door het uitbrengen van 16 rapporten pogen te vervullen. Speciaal de oogst van het laatste jaar is groot. Achtereenvolgens zijn in 1977 verschenen: no. 12: *Externe adviesorganen van de centrale overheid*. Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen. no. 13: *Maken we er werk van?* Verkenningen omtrent de verhouding tussen de actieven en niet-actieven. no. 14: *Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid*. no. 15: *De komende vijftientwintig jaar*. Een toekomstverkenning voor Nederland. no. 16: *Over sociale ongelijkheid*. Een beleidsgerichte probleemverkenning.

Naast deze rapporten die aan de regering zijn uitgebracht, is ook nog gepubliceerd een verslag van de eerste raadsperiode (1 januari 1973 tot 1 januari 1978) dat nuttige informatie verschaft. Ik zal er in dit artikel verschillende keren naar verwijzen.

Ik wil in dit algemene artikel niet op de inhoud van deze en de eerdere rapporten ingaan. Slechts deze opmerking. De keuze van de onderwerpen is door de raad zelf bepaald. Slechts in twee gevallen heeft de regering advies gevraagd. De rapporten 9 en 10 bevatten gevraagde commentaren op de *Discussie-nota sectorraden wetenschapsbeleid* en op de *nota Contouren van een toekomstig onderwijsbeleid*. In het eindverslag wordt in het midden gelaten of adviesaanvragen moeten worden toegejuicht. Tegenover de erkenning 'dat de Raad blijkbaar een belangrijke en nuttige rol speelt bij de voorbereiding van het regeringsbeleid' staat als nadeel dat 'in ge-

Mr. J. M. Polak (1922) is lid van de Raad van State. Was van 1957-1977 hoogleraar rechts- en staatswetenschappen aan de Landbouwhogeschool en van medio 1974 tot 1 januari 1978 lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Publiceerde onder andere *Theorie en praktijk der rechtsvinding* (dissertatie, 1953), *Inleiding tot het Nederlands rechtspersonenrecht* (1961), *De commissaris van onderzoek - ombudsman* (1976). Adres: Bezuidenhout 3, Ede, telefoon 08380—10887.

val van een groot aantal adviesorganen, het werkprogramma van de Raad gevaar loopt overladen te worden en in te grote mate vanuit de departementen bepaald wordt'.

De aanpak

Ook zonder op de inhoud in te gaan valt dadelijk op dat de onderwerpen die door de rapporten worden bestreken, sterk uiteen lopen. Ook de benadering verschilt. Wie bijvoorbeeld rapport nr. 12 vergelijkt met rapport no. 16 zal zonder veel moeite in het eerste de sporen van het bestuursrecht, in het tweede die van de sociologie en economie herkennen. Van ware interdisciplinaire wetenschapsbeoefening is in deze en andere rapporten nauwelijks sprake.

In het eindverslag wordt deze aanpak onder het kopje 'Geïntegreerde of gesegmenteerde benadering' gesignaleerd. Het grote voordeel is geweest dat zo een hoge produktie kon worden bereikt. Door op verschillende fronten te werken, konden we ook bereiken dat ons werk ruime bekendheid kreeg. De kring van belanghebbenden en belangstellenden bij departementen en daarbuiten is veel groter geworden dan wanneer de Raad zich zou hebben beperkt tot een geïntegreerde reflectie.

Ik meen dat de gevolgde werkwijze juist is geweest. Zeker in de beginperiode moet men van zich laten horen, moet men reageren op belangrijke actuele vraagstukken. Maar er zijn zeker ook bezwaren tegen deze aanpak aan te voeren. De projecten zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Het eindverslag suggereert dan ook terecht dat het in de komende vijf jaar wel eens anders zal kunnen gaan. Bij de inrichting van toekomstige werkzaamheden — zo laten de leden van de eerste raadsperiode hun opvolgers weten — zal men zich het gevaar van de verzelfstandiging van de projecten bewust moeten zijn en maatregelen moeten treffen om de segmentering te voorkomen.

De invloed

Bij de totstandkoming van de Instellingswet WRR is de vrees uitgesproken dat de macht en invloed van een college bestaande uit benoemde — en niet gekozen — deskundigen groter zou zijn dan in ons staatsbestel verantwoord is. Ik heb mij over deze betogen die ook buiten het parlement te beluisteren waren (en zijn) steeds verbaasd. Wie zich realiseert hoe moeizaam ons bestuur verloopt en hoeveel

weerstanden moeten worden overwonnen om veranderingen teweeg te brengen, moet zich — dunkt mij — alleen maar verheugen over het bestaan van een college dat zich niet gebonden behoeft te voelen aan partijpolitieke verlangens en dat openbare rapporten uitbrengt die slechts van informerende en adviserende aard zijn en waarop een ieder commentaar en kritiek kan leveren.

Er is omgekeerd veeleer reden aan de effectiviteit van de adviezen van de Raad te twifelen. Weliswaar is de medewerking van de ambtenaren van Algemene Zaken steeds zeer positief geweest en heeft Minister-President Den Uyl zich bijzonder geïnteresseerd voor ons werk en alles gedaan wat in zijn — niet geringe — vermogen lag, maar dat is natuurlijk niet voldoende. Ook de verplichting voor de Raad van Ministers om terstond te reageren op de aan de regering uitgebrachte rapporten — een verplichting die in ons adviesradenstelsel uniek is — levert nog geen resultaten op. Nu moet men ook niet teveel verlangen. Als de WRR in 1975 in het rapport *De organisatie van het openbaar bestuur* (no. 6) pleit — met andere adviesorganen overigens — voor de vorming van provincies nieuwe stijl die taken van de centrale overheid, van gewesten en van gemeenten moeten overnemen, kan hij niet verwachten dat een zo ingrijpend voorstel zo maar wordt aanvaard en uitgevoerd. Als in ditzelfde rapport de interdepartementale taakverdeling en coördinatie aan kritiek wordt onderworpen en de instelling van een ministeriële commissie wordt bepleit die nog tijdens de kabinetsperiode-Den Uyl met voorstellen tot verbetering moet komen, kan de raad het genoegen smaken dat een dergelijke commissie wordt ingesteld maar moet hij vaststellen dat medio 1977 van deze zogenaamde Mitaco niet veel meer komt dan een inventarisatie van knelpunten.

Als er van macht sprake is, is die eerder bij de departementen te vinden dan bij de raad. De departementen zullen uitvoering moeten geven aan de voorstellen van de raad voor zover deze door de raad van ministers zijn overgenomen. Ik ben, gelet op de reacties naar aanleiding van enkele rapporten die hierboven zijn vermeld, op die departementale medewerking niet erg gerust. Wel zal nimmer die medewerking categorisch worden geweigerd, maar er zijn vele mogelijkheden om voorstellen die tegen eigen initiatieven ingaan en niet in het eigen beleid passen, op een laag pitje te zetten. Mocht mijn pes-

simisme juist zijn dan zal de steun vooral van de Staten-Generaal moeten komen. Bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken en door kamervragen zal controle moeten worden uitgeoefend op de uitvoering van de adviezen. De raad zelf kan ten hoogste signaleren als aan de adviezen geen gehoor wordt gegeven. Hij is maar adviesorgaan.

De eigen aard

De WRR is maar adviesorgaan. In de verhouding tot regering en parlement is die typering juist. De raad is dan ook opgenomen in het overzicht van externe adviesorganen van de centrale overheid (dat in 1976 als rapport no. 11 is gepubliceerd).

Dat de raad echter meer is, blijkt al uit het reeds geciteerde artikel 2. Niet alle werkzaamheden en activiteiten monden in rapporten uit. Er moet veel onderzoek worden verricht. Voor een deel gebeurt dit in eigen huis, voor een deel wordt het uitbesteed aan universitaire en buitenuniversitaire instituten. Omdat niet alles van directe betekenis is voor de rapporten, schiet er nog al wat over dat toch interessant genoeg is om te publiceren. De raad heeft hiervoor deze oplossing gevonden dat een serie Voorstudies en achtergronden is opgezet. In die serie is bijvoorbeeld opgenomen de bijdrage van H. M. In 't Veld-Langeveld, lid van de raad, en I. J. Schoonenboom, lid van de staf, over de emancipatie van de vrouw. De bijdrage is dus geen rapport, de WRR draagt geen verantwoordelijkheid voor de inhoud, maar geeft wel het groene licht voor het opnemen in de serie en het publiceren. Daarmee wordt een zekere verantwoordelijkheid aanvaard. Gebleken is overigens dat de buitenwacht het verschil niet steeds ziet en de raad ook op de Voorstudies en achtergronden aanziet.

De raad stimuleert derhalve onderzoek. Dit onderzoek moet dienstbaar zijn aan het beleid. De raad combineert namelijk, zoals uit de naam blijkt, wetenschap en regeringsbeleid. Die combinatie is uiterst moeilijk te verwezenlijken. Nu eens zal het ene dan weer het andere element overwegen. De kritiek dat van een evenwichtige dosering van beide geen sprake is, zal bijna steeds een kern van waarheid bevatten.

In onze beraadslagingen over de rapporten hebben wij dit aan ons werk inherente gebrek steeds beseft en het risico van terechte kritiek welbewust aanvaard. Willen wetenschap en beleid vruchtbaar sa-

mengaan dan zal naar mijn mening dit besef en de durf om niettemin te publiceren meer ingang moeten vinden, vooral in de kringen van de beoefenaren van wetenschap, dan nu het geval is. De raad kan in dit opzicht een nuttige bijdrage leveren. Een bijdrage die ook kan bestaan uit het organiseren van bijeenkomsten waar beleidsfunctionarissen en beoefenaren van wetenschap elkaar ontmoeten om ervaringen en inzichten uit te wisselen. Een begin is daarmee gemaakt op 7 oktober 1977 toen een symposium is gehouden over representativiteit van adviesorganen en over zelfstandige bestuursorganen, zulks naar aanleiding van de bundel Adviseren aan de overheid (gepubliceerd in de serie Voorstudies en achtergronden).

Ik bepleit dat de raad in de nieuwe samenstelling niet alleen zich occupeerft met de voorbereiding van rapporten aan de regering maar tevens zich gaat ontwikkelen tot een centrum van toekomstonderzoek en daarbij behorende informatie en discussie. Voor wat die informatie betreft is er al het nodige gedaan zoals kan blijken uit het verslag van de eerste raadsperiode. Het gaat er alleen maar om deze activiteiten systematisch verder uit te breiden. Daarbij zal de raad ongetwijfeld stuiten op instellingen die geheel of gedeeltelijk met soortgelijke activiteiten bezig zijn. Met de daaruit ontstane noodzaak de communicatie en coördinatie te verbeteren — in artikel 2 onder c met zoveel woorden vermeld — is ook al ervaring opgedaan.