

Naar een Vlaamse Wetenschappelijke Toekomstraad?

ADVIES VAN DE VVBB

Filip De Rynck¹, Peter Van Humbeeck² en Wouter Van Dooren³

SAMENVATTING Jan De Groof en Guy Tegenbos publiceerden in *De Standaard* een voorstel tot oprichting van een Vlaamse Wetenschappelijke Toekomstraad (VWT) en lanceerden hierover een manifest. Op 25 maart 2019 organiseerden de initiatiefnemers een colloquium. De Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid werkte een advies uit. Hieronder leest u een samenvatting van dit advies. De uitgebreide versie kunt u vinden op www.vvbb.be. De oprichting van de VWT is een waardevol beleidsvoorstel. De VVBB concludeert echter dat we eerst de blik moeten richten op het Vlaamse beleidsadviesstelsel waarbinnen zo'n VWT zou werken. Een VWT heeft maar zin als het bredere Vlaamse beleidsadviesstelsel er sterker uit komt. We onderbouwen deze stelling met (1) een diagnose van het Vlaamse beleidssysteem, (2) een blik op de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in Nederland en (3) een meer gedetailleerde stellingname.

1. Het Vlaamse beleidsadviesstelsel

Het beleidsadviesstelsel is een onderdeel van het ruimere politiek-bestuurlijke bestel. Het gaat om alle actoren die kennis genereren over maatschappelijke problemen en oplossingen ter ondersteuning van het beleid. In een beleidsadviesstelsel vinden we statistiekinstellingen, studiediensten, adviesbureaus, denktanks, adviesraden, beleidscellen in administraties, interne en externe auditors, en universiteiten en hogescholen. Dat beleidsadviesstelsel in ons land (België, Vlaams, lokaal) is op minstens drie punten voor verbetering vatbaar.

Ten eerste ontbreekt vaak de lange termijn. Beleidsadvies gaat doorgaans over de concrete implementatie van maatregelen op de korte termijn of over beleidsprogramma's op de middellange termijn. Onderzoek over langetermijntrends is er heel wat minder. Vlaanderen organiseert

wel toekomstdenken. Denk maar aan Agenda 2020 en Vlaanderen 2050. We toetsen deze visies echter zelden op een grondige manier aan wetenschappelijke kennis. Dit gebrek aan toetsing staat ook een kritische bevraging van maatschappelijke trends in de weg. Toekomstdenken moet meer zijn dan *trendwatching*. Het VWT-voorstel adresseert expliciet dit gebrek aan kritisch langetermijndenken. Terecht, maar de VWT zal zijn rol maar kunnen spelen, als ook de andere problemen in ons beleidsadviesstelsel worden aangepakt.

Het tweede probleem is een gebrek aan multidisciplinariteit en een meer systemische benadering in het beleidsadviesstelsel. Het gebrek aan een multidisciplinaire benadering van complexe maatschappelijke problematieken is te verklaren door de sectorale verkokering van administraties, door een te sterk op de eigen discipline gerichte wetenschappelijke gemeenschap, en door ver-

delingen van bevoegdheden tussen ministers en in regeerakkoorden.

Ten derde is beleidsadvies in ons systeem vaak te politiek en te partijpolitiek. Hiermee bedoelen we niet dat politiek geen plaats heeft in een beleidsadviesstelsel. Wel moet de rol van verschillende actoren helder zijn. Kennis en studiewerk moeten een politiek proces voeden, maar niet politiek zijn.

2. Lessen uit Nederland

Het VWT-voorstel haalt de mosterd uit Nederland. Nederland heeft een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR werkt binnen het beleidsadviesstelsel in Nederland. Om de kansen van een Vlaamse Wetenschappelijke Toekomstraad naar WRR-model in te schatten, moeten we ook de context in Nederland goed begrijpen.

2.1. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

In de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur is er meer dan in Vlaanderen zorg voor rationele beleidsonderbouw. Er is een sterkere uitbouw van data en monitoring, meer zorg voor het beleidsdebat en vooral minder partijpolitiseren door het hele systeem heen. Het functioneren van de WRR als instituut in Nederland is zowel een gevolg van die cultuur in het Nederlandse systeem als van het feit dat de WRR zelf in dat systeem een belangrijke rol vervult.

De Nederlandse WRR is een kind van het maakbaarheidsdenken. De raad kreeg wettelijk vorm in 1976, maar startte al in 1972, in een tijdgeest waarin toekomstdenken populair was. In die periode was er ook een grote maatschappelijke consensus over de maatschappelijke vraagstukken. Het is een open vraag of er in Nederland nog ruimte zou zijn voor de oprichting van een WRR in het huidige tijds klimaat, waarin vooral dissensus heerst over maatschappelijke vraagstukken en de toekomst veel controversie uitlokt. De huidige WRR voelt alvast zelf de impact van een veranderend tijds klimaat. Een recente visitatiecommissie van de WRR merkt op dat de doorvertaling van de rapporten van de WRR in

het politiek-bestuurlijke milieu nu minder sterk is dan vroeger.

De WRR-rapporten worden samengesteld door eigen onderzoek door het WRR-secretariaat en door wetenschappers die daarvoor op tijdelijke basis worden aangetrokken. De WRR werkt samen met universiteiten, onderzoeksinstituten, beleidsmakers, adviesraden en de planbureaus. De raadsleden leggen niet alleen het werkprogramma vast, maar waken over de kwaliteit van dat hele proces en van de onderzoeken.

Organisatorisch vallen enkele aspecten van de WRR op: de grote onafhankelijkheid van de instelling, de autonomie in het beheer, de autonomie van het management en de autonomie voor het vastleggen van de agenda, de investering in voldoende en voldoende verscheiden raadsleden en staf. De WRR heeft nu 18 VTE onderzoekers, een forse afslanking, want in 2012 waren dat nog 30 VTE. Er zijn 5,2 VTE raadsleden en 9,6 VTE ondersteunende personeelsleden. Tegenover in totaal 50 VTE in 2012 staan nu 32,8 VTE. Volgens de visitatiecommissie is daarmee de kritische ondergrens bereikt. Dit zijn nuttige cijfers en waarschuwingen.

Onze vrees is dat een politieke beslissing tot oprichting van een VWT wel relatief gemakkelijk te nemen is, maar vervolgens verwatert in de uitbouw: een beetje onafhankelijk, een beetje autonomie, een beetje personeel, maar niet voldoende. En we vrezen ook dat de partijpolitiseren een cruciale rol zou kunnen spelen in alle aspecten van de Vlaamse WRR: in de aanstelling van raadsleden en staf, in het bepalen van de agenda en het programma, in de keuzes voor de inbedding van de WRR in het bredere beleidsadviesstelsel in ons land. De voorafgaande discussie over het waarborgen van deze kritische succesfactoren is belangrijker dan de principiële beslissing tot oprichting. Op die manier zou een VWT kunnen bijdragen tot een omslag in de politiek-bestuurlijke cultuur. In het andere geval gaat een VWT ten onder aan die politieke cultuur en kunnen we die beter niet oprichten.

2.2. Toekomstdenken bij de WRR

Het is niet altijd helder wat nu precies onder het toekomstdenken valt. Het werk van de WRR beperkt zich alvast niet tot zuiver toekomstdenken. De WRR maakt ook rapporten die bestaande beleidsframes kritisch bekijken, bijvoorbeeld inzake diversiteit en het onderscheid autochtoon versus allochtoon. Dat zijn misschien toekomstbepalende, maar niet echt toekomstverkennde rapporten.

Voor Vlaanderen stelt zich dus de vraag wat voor toekomstdenken we precies nodig hebben. Het is evenmin zo dat er nu in Vlaanderen geen sprake zou zijn van vormen van toekomstdenken. Er zijn vandaag al voorbeelden over circulaire economie en zes andere transitities. Op federaal niveau loopt nu een initiatief over de toekomst van de gezondheidszorg. Onze administraties, kennisinstellingen, strategische adviesraden en wetenschappelijke steunpunten zijn soms ook bezig met vormen van toekomstdenken. Wat is de meerwaarde van een VWT in dat landschap? In de huidige stand van de discussie in Vlaanderen is dat nog niet scherp genoeg omschreven om nu al met overtuiging die meerwaarde te zien.

2.3. WRR en de rekenkracht van het beleidsadviesstelsel

Een van de centrale functies in een beleidsadviesstelsel is data en monitoring. Scenario's voor de toekomst moeten onderbouwd kunnen worden. Die rekenkracht en capaciteit is in Nederland veel sterker uitgebouwd. Nederland heeft dertien relatief onafhankelijke departementale onderzoeksinstituten, drie planbureaus en een sterk Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De WRR is afhankelijk van de kwaliteit van deze functies.

In Vlaanderen is de oprichting van de Vlaamse Statistische Autoriteit, binnen een Europees kader, een positieve ontwikkeling, maar er is nog werk aan de winkel. Heel wat rekenkracht zit ook op federaal niveau. Goede samenwerking is cruciaal. De uitbouw van een VWT mag de uitbouw van de VSA niet in de weg staan: beide functies zijn complementair en zonder goede statistiek kan een VWT niet werken.

2.4. WRR en de capaciteit in het overheidsapparaat

In Nederland zijn er dertien onderzoeksinstituten die binnen de ministeries zijn ondergebracht: o.a. het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op het terrein van Justitie, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Er zijn bovendien drie planbureaus: het Centraal Planbureau (CPB, economisch onderzoek, ca. 145 personeelsleden), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, sociaal-wetenschappelijk onderzoek, ca. 90 personeelsleden) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, milieu, natuur en ruimte, ca. 200 personeelsleden). Hun taken en organisatie zijn vrij gelijklopend. Zij functioneren intersectoraal en interdepartementaal en voeren zowel beleidsrelevant als strategisch onderzoek uit. Het gaat dan vooral om toekomstverkenningen, rapportages over de actuele toestand (op basis van indicatoren) en evaluaties van het gevoerde beleid. De planbureaus werken ook onderling samen, o.a. voor de opmaak van de periodieke gezamenlijke publicatie *Monitor Duurzaam Nederland* (indicatorrapport en verkenning).

De VWT zal, net zoals de Nederlandse WRR, niet alles alleen kunnen. Goede samenwerking met sectoradministraties is cruciaal. In de Vlaamse overheidsorganisatie is niet dezelfde capaciteit aanwezig als in Nederland om het werk van een VWT door te vertalen, te bespreken, na te denken over wat dit in beleidsprogramma's kan betekenen, maar ook input te leveren. Dat bepaalt het effect van een VWT.

Ook op dit vlak zijn er enkele ervaringen in Vlaanderen waarvan we kunnen leren. In de context van de zeven transitiegebieden van de Vlaamse Visie 2050 zijn er toekomstverkenningen opgezet met wetenschappers en stakeholders. Er is het planbureau voor de leefomgeving als afdeling binnen het departement Omgeving en dat versterkt zou worden door de bundeling van de nu versnipperde capaciteit voor de opmaak

van milieurapporten (MIRA), de ruimterapporten (RURA) en eventueel ook de landbouwrapporten (LARA) en de mobiliteitsrapporten (MORA). In de federale overheid is er het Federaal Planbureau, met onder meer demografische projecties en planningsmodellen over het leefmilieu, energie en transport. Er is het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg. De federale acties en dito capaciteit zijn een integraal deel van het Vlaamse beleidsadviesstelsel. Als thema's multidisciplinair moeten worden, dan zal dat ook de bereidheid vereisen om interbestuurlijke aspecten mee te nemen. Onderwerpen als migratie, veiligheid, justitie en sociale zekerheid beperken zich niet tot één bestuursniveau.

2.5. WRR en de universiteiten

De WRR werkt nauw samen met de Nederlandse universiteiten. Ook de uitbouw van de VWT hangt samen met keuzes in het Vlaamse wetenschapsbeleid. De toekomst van de Vlaamse wetenschappelijke steunpunten is hier aan de orde. Als er middelen voor een VWT worden gezocht, zal wellicht ook naar dit budget worden gekeken. We zijn als bestuurskundigen op dit punt betrokken partij, vanuit onze samenwerking in het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (al twintig jaar lang). In Nederland wordt met interesse naar deze formule van wetenschappelijke consortia gekeken.

We menen dat de steunpunten een langdurige wetenschappelijke agenda hebben ontwikkeld en tot een versterking hebben geleid van de wetenschappelijke onderbouw van de beleidsdomeinen. Gemiddeld genomen hebben ze bijgedragen tot een interuniversitaire samenwerking en tot een versterking van de beleidsanalytische input voor administraties en kabinetten. De voornaamste kritiek is wellicht dat de steunpunten te monodisciplinair zijn georganiseerd en dat kan een opstap zijn naar de VWT.

De meerwaarde van de VWT ten opzichte van de formule van de steunpunten moet dan wel nog beter dan nu aangetoond worden: het heeft weinig zin een toponderzoeker vanuit zijn specialisme een rapport te laten publiceren vanuit een tijdelijke positie in de VWT als hij of zij dat evengoed of misschien zelfs beter zou kunnen doen

vanuit een (eventueel beter omkaderde) positie in de eigen universiteit. We gaven hierboven al aan dat de onafhankelijkheid een absolute vereiste zal zijn om wetenschappers te kunnen motiveren.

In dit perspectief is evenzeer een scherpere positiebepaling nodig van een mogelijke VWT ten opzichte van de Koninklijke Academie, die onder andere met Vlaamse middelen wordt ondersteund en in de schoot waarvan evenzeer interessante discussies worden georganiseerd en rapporten geproduceerd. Het is essentieel dat in de aanloop naar een mogelijke oprichting van de VWT meteen een visie wordt ontwikkeld over de interactie met de universiteiten en de Koninklijke Academie, en over de manier waarop in en rond de VWT werk wordt gemaakt van multidisciplinaire academische samenwerking.

2.6. WRR en adviesraden

Kenmerkend voor Nederland is ook het grote aantal *adviesraden*. Anders dan de strategische adviesraden in Vlaanderen, zijn de Nederlandse adviesraden samengesteld uit deskundigen en niet uit belangenvertegenwoordigers (een uitzondering vormt de Sociaal-Economische Raad). De raden nemen dus een onafhankelijke positie in. De raden brengen – op verzoek of op eigen initiatief – adviezen en rapporten uit. Hun jaarprogramma wordt in overleg met de ministeries vastgesteld. Ze worden gefinancierd door de overheid en beschikken elk over een eigen ambtelijk secretariaat. Voorbeelden zijn de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Onderwijsraad, de Raad voor het openbaar bestuur (ROB), de Raad voor Cultuur (RvC), de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AVTI), de Gezondheidsraad, de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (ROM).

3. Conclusie

De WRR in Nederland situeert zich in een sterk systeem van beleidsadviserende actoren. Een VWT heeft maar zin als ze ook het Vlaamse beleidsadviesstelsel versterkt. Dat betekent: versterking inzake data en statistiek, versterking inzake beleidsanalytische capaciteit in of rond

de ministeries en versterking inzake de toekomstverkenningen. Deze functies zijn complementair, zijn onderling van elkaar afhankelijk en dragen samen bij tot een beter functionerend politiek-bestuurlijk systeem.

De meerwaarde van een VWT hangt ook af van wat we precies verstaan onder toekomstdenken. De verhouding tot bestaande vormen van toekomstdenken in Vlaanderen en op het federale niveau is op dit moment onvoldoende scherp getekend. We moeten concreet omschrijven wat een VWT gaat doen, bijvoorbeeld geïllustreerd met thema's en vormen van aanpak voor een eerste programmaperiode. We hebben nood aan een bètaversie van een VWT-beleidsprogramma om heel concreet te kunnen discussiëren over de toegevoegde waarde van een VWT. Dat kan helpen om de haalbaarheid te beoordelen en kan een steun zijn voor de definitieve beslissingen.

De VVBB pleit ervoor om de oprichting van een VWT in te bedden in een meerjarenplan rond de opbouw van beleids capaciteit. Er is nood aan een geïntegreerde visie over de beleids-ondersteunende functies, zodat verschillende actoren duidelijk weten welke rol ze moeten spelen. Het gaat dan niet alleen over de VWT, maar ook over de Vlaamse Statistische Autoriteit, de universiteiten en het wetenschapsbeleid, de wetenschappelijke steunpunten, de rol van de strategische adviesraden, de samenwerking met kennisinstututen van de lokale, federale en Europese overheden en de uitbouw van de beleidsvormende capaciteit van de Vlaamse administratie zelf.

De investeringen in een VWT mogen niet ten koste gaan van andere essentiële functies. Dat betekent dat eerst duidelijk zou moeten zijn hoe de VWT gefinancierd zal worden, vooraleer de beslissing tot oprichting wordt genomen. Een kritische maar correcte beoordeling van de steunpunten is daarvoor een vereiste. Mogelijk kunnen ook steunpunten in de toekomst meer multidisciplinair werken.

De VVBB stelt voor om de basisprincipes en randvoorwaarden voor de organisatie van de VWT goed vast te leggen. Net als in Nederland moet

een VWT voldoende middelen krijgen en onafhankelijk zijn van de partijpolitiek. De principes van onafhankelijkheid en professionaliteit moeten brede steun vinden in het Vlaams Parlement en regelmatig geëvalueerd worden. Als we twijfelen aan de haalbaarheid van deze randvoorwaarden, is het beter om niet aan een VWT te beginnen. Er is geen behoefte aan een toekomstraad volgens een recept van het verleden.

EINDNOTEN

- 1 Prof. dr. Filip De Rynck is verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management van de Universiteit Gent en is voorzitter van de raad van bestuur van de VVBB. Contact: filip.derynck@ugent.be.
- 2 Peter Van Humbeeck is opdrachthouder bij de SERV en verbonden aan de Universiteit Antwerpen. Hij is lid van de raad van bestuur van de VVBB. Contact: pvhumbeeck@serv.be.
- 3 Prof. dr. Wouter Van Dooren is verbonden aan de onderzoeksgroep Politics & Public Governance van de Universiteit Antwerpen en Antwerp Management School. Hij is lid van de raad van bestuur van de VVBB en hoofdredacteur van VTOM. Contact: wouter.vandooren@uantwerpen.be.

