

**19  
1980**

Rapporten  
aan de Regering

# **Beleidsgerichte toekomstverkenning**

Deel 1:  
Een poging tot uitlokking

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980

# Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004  
2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon (070) 614031  
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2  
's-Gravenhage

Aan de Minister-President  
Minister van Algemene Zaken

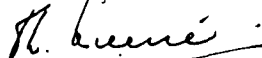
Uw brief van	Datum	24 juli 1980
Ons kenmerk	Onderwerp	800260/PRB/cdv deel 1 van de Beleidsgerichte Toekomstverkenning

Hierbij doen wij U deel 1 van de Beleidsgerichte Toekomstverkenning toekomen, getiteld: "Een poging tot uitlokking". In dit rapport worden enkele karakteristieke visies op de samenleving naast elkaar geplaatst. Deze visies zijn gebaseerd op normatieve opvattingen, kunnen bogen op een aanwijsbare steun in de samenleving en concurreren met elkaar in de politieke discussie. Op basis van deze fundamentele visies zullen in een later stadium van deze Beleidsgerichte Toekomstverkenning verder uitgewerkte toekomstbeelden worden ontwikkeld. Bij wijze van kenschets en uitnodiging tot alternatieven is in dit rapport een voorbeeld uitgewerkt, dat in de westerse politiek veel steun ondervindt. Dat voorbeeld is het scenario "A" van het in 1979 door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling uitgebrachte rapport "Facing the Future", dat door de Raad is toegespitst op de Nederlandse omstandigheden.

De gekozen opzet van de Beleidsgerichte Toekomstverkenning heeft een betere kans van slagen als bij verdere uitwerking gerekend mag worden op de medewerking van maatschappelijke groeperingen. De bedoeling van dit rapport is deze medewerking thans te mobiliseren, ten einde met de resultaten daarvan in het volgende deel van deze verkenning rekening te kunnen houden. In deze fase van de toekomstverkenning kunnen nog geen aanbevelingen voor het regeringsbeleid worden geformuleerd. Daarom ligt een standpuntbepaling van de zijde van de Regering wellicht minder in de rede, doch in die vraag wil de Raad verder niet treden.

Wij verzoeken U het rapport op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

De Voorzitter,  
Ir. Th. Quené



~~De Secretaris,~~  
Dr. P.R. Baehr



## INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>DOEL EN OPZET VAN DE VERKENNING</b>	<b>7</b>
1.1.	Inleiding	7
1.2.	Een nabeschuwing over de ATV	7
1.3.	Naar een meer beleidsgerichte toekomstverkenning	8
1.4.	De opzet van de BTV	9
1.4.1.	Karakteristieke visies	9
1.4.2.	Een prikkelend voorbeeld	11
<b>2.</b>	<b>KARAKTERISTIEKE VISIES</b>	<b>13</b>
2.1.	Inleiding	13
2.2.	De eerste onderscheiding: politiek-ideologische stromingen	14
2.3.	De tweede onderscheiding: de keuze van problemen en hun oplossingsrichting	18
2.4.	De tweede onderscheiding: herkenbaarheid bij de meningsvorming	23
2.5.	Karakteristieke visies	33
<b>3.</b>	<b>INTERFUTURES ALS VOORBEELD</b>	<b>39</b>
3.1.	Functie	39
3.2.	Scenario's	40
3.3.	De uitgangspunten van scenario A	42
3.4.	De relevantie van scenario A	43
3.5.	Twee groeivarianten	47
3.6.	Scenario A: de internationale omlijsting	48
3.6.1.	Internationale betrekkingen	48
3.6.2.	Machtsverhoudingen	50
3.6.3.	Bewapening	58
3.6.4.	Politieke gevolgen	63
<b>4.</b>	<b>DE VERBIJZONDERING VOOR NEDERLAND</b>	<b>66</b>
4.1.	Doel en wijze van werken	66
4.2.	Natuurlijke ligging en ruimtelijke inrichting	67
4.3.	Energievoorziening en grondstoffen	69
4.4.	Bevolking	77
4.5.	Het technisch-economische aspect	83
4.5.1.	Inleiding	84
4.5.2.	Wetenschap en techniek	85
4.5.3.	Produktiestructuur	90
4.5.4.	Inkomens en bestedingen	96
4.5.5.	Werkgelegenheid	97
4.5.6.	Energie	100
4.5.7.	Economisch beleid	105
4.6.	Het sociaal-culturele aspect	110
4.6.1.	Waarden en normen	110
4.6.2.	Risico's in werk- en leefomgeving	113
4.6.3.	Geldstromen in de verzorgingsstaat	115
4.6.4.	Rigiditeiten in het arbeidsbestel	119
4.6.5.	Beheersbaarheid in de gezondheidszorg	124
4.7.	Het omgevingsaspect	126
4.7.1.	Reguleringsbeleid	127
4.7.2.	De belasting van het milieu	128
4.7.3.	Ruimtelijke inrichting	131
4.7.4.	Natuur	134
4.8.	Het politiek-bestuurlijke aspect	136
4.8.1.	Binnenland	136
4.8.2.	Buitenland	140
<b>5.</b>	<b>VERDER WERK</b>	<b>145</b>
	Lijst van tabellen	6
	Lijst van figuren	6

## Lijst van tabellen

1. Industriële productie naar land of regio, 1970 en 2000.
2. Energieconsumptie naar land of regio, 1975 en 2000.
3. BNP en defensie uitgaven 1966-1975.
4. Jaarlijkse groeivoet van het primair energieverbruik gedeeld door die van het BNP, 1960-1977.
5. Getotaliseerde gasafzet 1979-2003.
6. Verdeling energiedragers in 2000.
7. Binnenlandse oppervlaktegrondstoffen, productie en verbruik, 1978-2000.
8. Demografisch bepaalde ontwikkeling van het arbeidsaanbod bij gelijkblijvende deelname, 1980-2000.
9. Sectoraandelen in de bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen (prijzen 1970) van bedrijven, 1950-2000.
10. Gemiddelde jaarlijkse groei in bruto toegevoegde waarde (tegen marktprijzen 1970), 1980-2000.
11. Werkgelegenheid in bedrijven naar sector, 1969-1990.
12. Besparingsstreefcijfers, 1990 en 2000.
13. Energieverbruik per sector, 1980-2000.
14. Verdeling en inzet van energiedragers bij nagestreefde groei, 1980-2000.
15. Verdeling en inzet van energiedragers bij gematigde groei, 1980-2000.
16. Energiebalans, 1977-2000.
17. Opbrengst van de door het Rijk en de Europese Gemeenschap geïnde belastingen op kasbasis, 1970-1978.
18. Rijksuitgaven en -inkomsten, alsmede de saldi daarvan, verdeeld naar onderwerpen van overheidszorg, 1978.
19. Rijksbijdragen aan de sociale verzekeringsfondsen, 1977-1979.
20. Sociale uitkeringen en verstrekkingen in het kader van de sociale zekerheid, 1970 en 1978.
21. Vergelijking van enkele sociale zekerheidsregelingen in Nederland en de omliggende landen.
22. Milieubelasting ten gevolge van verbranding van fossiele brandstoffen, 1980-2000.

## Lijst van figuren

1. Landen en regio's in verhouding tot hun bruto nationaal produkt, 1975 en 2000.
2. Landen en regio's in verhouding tot hun bevolkingsomvang, 1975 en 2000.
3. Beschikbaarheid van energiedragers, 1980-2000.
4. Gebruiksdoelen van oppervlaktegrondstoffen.
5. Bevolkingsomvang naar leeftijdsgroepen, 1980-2020.
6. Bevolkingsaantallen per leeftijdsgroep, 1980-2020.
7. Loonkosten, inhoudingen en netto loon, 1954-1978.

# 1. DOEL EN OPZET VAN DE VERKENNING

If you can look into the seeds of time,  
And say which grain will grow and which will not,  
Speak then to me...

Shakespeare (Macbeth)

## 1.1. Inleiding

Het verkennen van de toekomst is geen bezigheid die is voorbehouden aan een kleine groep, of dit nu de heksen zijn uit Macbeth of hedendaagse specialisten. Integendeel, het is een gezamenlijk avontuur van ieder die bewust aan de samenleving vorm wil geven. Vanuit deze overtuiging publiceert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dit rapport. De toekomst van de samenleving is in zijn visie niet alleen het resultaat van onbeïnvloedbare ontwikkelingen, maar krijgt mede vorm door het resultaat van maatschappelijke discussie en politiek handelen.

Aan deze discussie wil de Raad bijdragen met deze Beleidsgerichte toekomstverkenning (BTV) door een aantal verschillende toekomstbeelden naast elkaar te stellen die uitdrukkelijk gebaseerd zijn op normatieve opvattingen met aanwijsbare steun in de samenleving. Deze opzet heeft een betere kans van slagen als bij verdere uitwerking gerekend mag worden op reacties van maatschappelijke groeperingen. De bedoeling van dit eerste rapport is deze reacties uit te lokken op een moment dat nog invloed uitgeoefend kan worden op het eindresultaat.

Deze benadering is mede ingegeven door de ervaringen die opgedaan zijn met de Algemene Toekomst Verkenning (ATV) die in 1977 onder de titel "De Komende Vijfentwintig Jaar" door de Raad is gepubliceerd.

## 1.2. Een nabeschuiving over de ATV

In de ATV is getracht plausible ontwikkelingen op deelgebieden te beschrijven en op elkaar af te stemmen. De commissie ATV, die het eigenlijke werk verrichtte, kon hierbij niet terugvallen op ervaring van anderen en moest zelfs constateren dat op sommige deelgebieden het denken over vooruitzichten op langere termijn nauwelijks ontwikkeld was. Ook bleek de kennis te ontbreken voor de nagestreefde integratie tussen deelgebieden.

Toch is zij erin geslaagd het algemene karakter van de verkenning te handhaven en een werkstuk af te leveren dat aanleiding heeft gegeven tot veel discussie. Dit blijkt onder meer uit de congressen en bijeenkomsten die op uiteenlopende gebieden naar aanleiding van de ATV zijn gehouden. Ook wordt door allerlei instellingen ruim gebruik gemaakt van de cijferreeksen en andere gegevens. Hierop is op een in 1979 gehouden congres van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting nog eens uitdrukkelijk de aandacht gevestigd. Ook al omdat in rapport en voorwoord openhartig wordt gewezen op problemen waar men maar moeilijk uitkwam, is in de kritische beschouwingen van anderen hier veel aandacht aan besteed. Deze kritiek is mede richtinggevend geweest bij de opzet van deze nieuwe verkenning.

De bedoeling van de commissie ATV was het verrichten van een objectief en algemeen onderzoek van de toekomst, ervan uitgaande dat deze in beginsel kenbaar is. Zo kon men zich richten op het schetsen van een aannemelijke ontwikkeling en afzien van de vraag door wie en dan ook waarom deze als een gewenste ontwikkeling zou kunnen worden opgevat. Om het algemene karakter van de verkenning te behouden, werd verondersteld dat bepaalde verschijnselen de

ontwikkelingen niet zouden overheersen, dus geen plotselinge energiecrisis of groot werkloosheidsprobleem. Bij onzekerheid over ontwikkelingen werd uit continuïteitsoverwegingen het voortduren van bestaande verhoudingen verondersteld. Dit heeft ertoe geleid dat voor een aantal problemen die anders te overheersend zouden worden, oplossingen zijn ingebouwd door verwachtingen bij te stellen.

Of de veronderstelling dat problemen aldus tot een oplossing komen nu waar is of niet, de oplossingen komen in elk geval niet dwingend voort uit de ontwikkeling, zodat het maken van keuzes onvermijdelijk was. Om hierbij enige leidraad te hebben werd verondersteld dat zich geen snelle en grote veranderingen in waarden en normen zouden voordoen. De waarden en normen waar het om gaat zijn ten dele in de studie genoemd, maar moeten voor een ander deel worden ontleend aan de geschetste ontwikkelingen. Maar dit valt niet mee omdat een analyse van de verschillende hoofdstukken soms tot verschillende resultaten leidt.

Toch komt wel een mensbeeld naar voren, dat min of meer bij de hoge groei of A-variant van de ATV past: individualistisch en materialistisch ingesteld, dus sterk gericht op bevrediging van behoeften, instrumenteel handelend en met vertrouwen in het vermogen problemen op te lossen met wetenschap en techniek, economische groei noodzakelijk achtend voor het oplossen van sociale problemen.

Maar hoe dominant was dit mensbeeld in het midden van de jaren zeventig en in hoeverre is de stelling houdbaar dat dit niet onderhevig is aan snelle en grote veranderingen? De commissie ATV heeft zich dit ook afgevraagd zoals alleen al blijkt uit de toevoeging van een lage groei of B-variant die gebaseerd lijkt op een minder materialistisch en minder antropocentrisch mensbeeld. Maar met het invoegen van welke andere variant dan ook komt de vraag op door welke politieke en maatschappelijke krachten de varianten gedragen worden. Hier is niet op ingegaan.

In de verkenning wordt vrijwel geen aandacht geschonken aan sociale, politieke en ideologische tegenstellingen. Van het politieke en maatschappelijke veld werd echter wel verwacht dat het zou reageren. Waar de overheid ter sprake komt, is dit niet in een gezaghebbende rol maar als een van de sociale instituties onder vele. De maakbaarheid van de toekomst in het algemeen en via het overheidsonderhandelen in het bijzonder komt zo in de verkenning zelf niet aan de orde.

Dit blijkt ook nog eens bij de behandeling van de invloed van het buitenland. Hier wordt gesteld dat de geschetste ontwikkelingen zich alleen in Nederland kunnen voordoen bij analoge ontwikkelingen in de landen om ons heen, maar er wordt niet ingegaan op de vrijheid van beweging die overblijft noch op de mogelijkheden om vanuit Nederland mede vorm te geven aan internationale ontwikkelingen. Deze opvallende afwezigheid van deelnemers ("prime movers") maakt dat de Algemene Toekomst Verkenning een te vrijblijvend karakter heeft gekregen. Niemand, ook niet de groepen die door hun machtspositie in sterke mate de gang van zaken beïnvloeden, hoeft zich te herkennen in de uitgangspunten en kan worden aangesproken op de resultaten.

### **1.3. Naar een meer beleidsgerichte toekomstverkenning**

Bovenstaande beschouwing geeft al aan dat de Raad zich bij deze toekomstverkenning niet wil richten op een bijstelling en verbetering van de ATV, maar de bedoeling heeft meer aandacht te besteden aan de onderliggende maatschappelijke en politieke processen die erop zijn gericht problemen op te lossen en aan de toekomst vorm te geven. Het beleidsgericht zijn van deze toekomstverkenning geeft aan dat de Raad zich bij de analyse van dit complexe maatschappelijke gebeuren vooral zal richten op de rol van de overheid. Dit houdt een oriëntatie in op politiek en bestuur.

Bij de oriëntatie op de politiek gaat het om het verhelderen van de politieke keuzen die met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen in het geding zijn en het bevorderen van een discussie op grond van expliciet normatieve opvattingen. Op zichzelf is dit een keuze. In de Nederlandse politiek is immers van oudsher een traditie aanwezig die gericht is op depolitisering van maatschappelijke vraagstukken en deze traditie wordt nog versterkt door de verwetenschappelijking van het overheidsbeleid en de verlegging van het accent binnen de maatschappij van

beginsel naar belang. Daartegenover groeit juist in de laatste jaren weer belangstelling voor de herformulering van grondslagen, beginselprogramma's en dergelijke. Deze toekomstverkenning steunt deze tegenbeweging en geeft daarmee tegengas aan ontwikkelingen in de richting van een belangen-democratie.

Bij de oriëntatie op het bestuur gaat het om de functies van de staat, de positie van de overheid in het maatschappelijke krachtenveld, het niveau van activiteiten van de overheid en de vormgeving van het binnenlands bestuur. Hierover bestaan verschillende opvattingen bij de politieke hoofdstromingen die mede gekleurd worden door de politieke keuzen met betrekking tot de toekomstige ontwikkelingen. Uiteindelijk is het te voeren overheidsbeleid zowel naar inhoud als naar bewerktuiging in het geding.

De bovenstaande opvatting over beleidsrelevantie houdt in dat deze toekomstverkenning niet kan uitmonden in een schets van een ontwikkeling waaraan een zekere aannemelijkheid of voorspellende waarde mag worden toegekend. Er wordt daarentegen juist een aantal toekomstbeelden naast elkaar gesteld die uitdrukkelijk uitgaan van expliciet normatieve opvattingen, die kunnen bogen op een aanwijsbaar draagvlak in de samenleving. Een toekomstbeeld in deze zin geeft de ontwikkelingen in de samenleving aan bij handelen op grond van een stelsel van normstellende uitgangspunten. Het naast elkaar stellen van enkele van deze toekomstbeelden in deze verkenning gaat uit van de verwachting dat belangrijke problemen in de Nederlandse samenleving beter herkend en omlijnd kunnen worden door enkele van deze beelden met elkaar te confronteren. Het is hier dat de voorspellende waarde van de verkenning gezocht moet worden.

Het uiteindelijke doel van de hele onderneming is, dit in overeenstemming met de opdracht van de Raad, tegenstrijdigheden en knelpunten van ontwikkelingen op langere termijn in zo een verband te plaatsen dat deze een rol gaan spelen in de huidige politieke meningsvorming, bij de formulering van het huidige beleid en bij het denken over de positie van de overheid. Korter gezegd, de Raad ziet het als zijn taak mogelijke problemen in de toekomst terug te brengen tot politieke meningsverschillen in het heden.

#### **1.4. De opzet van de BTV**

##### **1.4.1. Karakteristieke visies**

Mede het ontbreken van een normatieve basis voor de ATV heeft de Raad er enige jaren geleden toe gebracht om, in samenwerking met vrijwel alle wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen, partijprogramma's en daarop betrekking hebbende stukken te analyseren met het doel achterliggende waarden en normen te verduidelijken. Voorshands is het voldoende op te merken dat op een hoog abstractieniveau de waarden en normen in hoge mate overeenstemmen, maar dat op een lager abstractieniveau de opvattingen over de gewenste inrichting van de samenleving aanzienlijk verschillen. De spreiding in normen en waarden is echter ook binnen de partijen vaak groot zodat de opvattingen van een bepaalde groepering geen gesloten, geordend en samenhangend geheel vormen. Dit kan men ook nauwelijks verwachten in situaties die gekenmerkt worden door onzekerheid als gevolg van zich voordoende nieuwe problemen en sociaal-culturele veranderingen. Zo is ook in commentaren op het werk van de Raad gesteld dat men binnen partijen als het ware elementen uit verschillende gedachtenstelsels aantreft. Het is dus onmogelijk toekomstbeelden als hier bedoeld op te bouwen die ondubbelzinnig toegeschreven kunnen worden aan bepaalde groeperingen.

Om nu toch een basis te leggen voor beleidsrelevante en samenhangende toekomstbeelden is een stapsgewijze benadering gekozen waarbij begonnen wordt met het vormgeven aan zogenaamde karakteristieke visies: stelsels van normstellende, globale uitgangspunten en opvattingen over de samenhang van de verschijnselen, waardoor men zich, ondanks tegenslagen, laat leiden bij het herkennen en oplossen van problemen. Het gaat er niet om hoe alles samenhangt, maar hoe men denkt dat alles samenhangt. Bij elke karakteristieke visie wordt in een tweede fase een toekomstbeeld geconstrueerd, waarin de ontwikkelingen in

de samenleving worden aangegeven onder aanname dat deze visie dominant is. Dit kan weer leiden tot een bezinning op de uitgangspunten.

Uitgegaan wordt van een tweetal onderscheidingen die het veld van ideologische en normatieve uitgangspunten opspannen en die na combinatie leiden tot de hier bedoelde karakteristieke visies.

De eerste onderscheiding is politiek-ideologisch van aard, omdat aansluiting bij het politieke krachtenveld vereist is. Het gaat hier om de vraag in hoeverre het menselijke handelen berust op individuele wilsvorming, in hoeverre dit bepaald wordt door maatschappelijke structuren en in hoeverre bij dit handelen sprake is van een externe inspiratie. Deze drie oriëntaties liggen aan de basis van de politieke hoofdstromingen die in hun liberale, socialistische en confessionele uitwerking herkenbaar zijn.

Maar nu de tweede onderscheiding. Het hoeft nauwelijks betoog dat tussen toekomststudies grote verschillen bestaan die niet toegeschreven kunnen worden aan politiek-ideologische uitgangspunten. Vele zijn niet zozeer normatief in de traditioneel politieke zin, maar in de selectie van de belangrijkste probleemgebieden en van de richting waarin oplossingen gezocht worden. Zo blijken verschillende standpunten die worden ingenomen op de meest uiteenlopende gebieden, gekenmerkt te kunnen worden door een daaraan ten grondslag liggende houding ten opzichte van technocratische dan wel sociocratische initiatieven. De term "technocratisch" doelt op technische processen en ontwikkelingen en op de mogelijkheden van sturing en planning in hiërarchisch verband; de analoge term "sociocratisch" doelt op sociale processen en ontwikkelingen en op de mogelijkheden van sociale beheersing door onderlinge beïnvloeding op basis van gelijkwaardigheid.

Deze tegenstelling maakt het mogelijk om verschillende opvattingen over het maatschappelijk gebeuren te karakteriseren en geeft daarmee een aangrijpingspunt voor de tweede onderscheiding, die als volgt schematisch kan worden voorgesteld:

		vertrouwen	wantrouwen
		in sociocratische initiatieven	
in technocratische initiatieven	vertrouwen	1	2
	wantrouwen	3	4

Bij positie 2 horen sociocratische problemen en technocratische oplossingen en bij positie 3 is het juist andersom. Een oplossing vanuit de ene positie is vaak juist een probleem voor de andere. Gemakkelijke voorbeelden zijn kerncentrales en de democratisering van doelorganisaties. Waar de ene bij het opvangen van het energietekort vertrouwen heeft in een deskundige toepassing van kernenergie en wantrouwen ten opzichte van de mogelijkheid van vrijwillige energiebesparing liggen bij de ander vertrouwen en wantrouwen juist andersom. Een zelfde soort tegenstelling, maar nu op bestuurlijk terrein, blijkt dagelijks aan de universiteiten.

Positie 1 weerspiegelt zich in de opvatting dat elk probleem vroeg of laat zijn eigen oplossing meebrengt. Er bestaat dan niet zozeer behoefte aan een normatief toekomstbeeld, maar aan het inrichten van een samenleving die in staat is onvoorziene stoten op te vangen zodat de toekomst met een redelijk vertrouwen kan worden afgewacht. Bij positie 4 hoort onder andere de opvatting dat er sprake is van voorschrijdend verval waaraan op continuïteit gestoelde initiatieven weinig toe- of afdoen, of deze nu technocratisch of sociocratisch geïnspireerd zijn.



Het is wel duidelijk dat voor deze studie vooral de posities 2 en 3 van belang zijn. Mede op basis van uitspraken en standpuntsbepalingen vanuit politieke en maatschappelijke groeperingen zal duidelijk worden gemaakt dat in dezelfde politieke partijen opvattingen voorkomen die toegerekend kunnen worden aan positie 2 of 3 van de tweede onderscheiding. De tweede onderscheiding is daarom voldoende onafhankelijk van de eerste, politiek-ideologische onderscheiding om door combinatie zes karakteristieke visies volgens het hieronderstaande schema te kunnen formuleren.

	liberaal	socialistisch	confessioneel
Vertrouwen in technocratische, wantrouwen in sociocratische initiatieven	L2	S2	C2
Vertrouwen in sociocratische, wantrouwen in technocratische initiatieven	L3	S3	C3

#### 1.4.2. Een prikkelend voorbeeld

De karakteristieke visies zijn statisch en utopisch en het gevaar bestaat dat de hierbij horende toekomstbeelden te blauwdruk-achtig worden en zo onvoldoende aansluiten bij de bestaande maatschappelijke ontwikkelingen. Het nut van de hele onderneming wordt dan twijfelachtig.

Dit gevaar lijkt te keren door een toekomstscenario als prikkelend voorbeeld te gebruiken dat geënt is op bestaande ontwikkelingen, naar zijn inhoud dwingt tot stellingname en naar zijn vorm uitnodigt tot het formuleren van samenhangende, alternatieve ontwikkelingen. Een dergelijk uitdagend voorbeeld kan niet ideologisch neutraal zijn, en steunt altijd op belangrijke elementen van bepaalde karakteristieke visies, die in het verleden hebben bijgedragen aan de ontwikkeling. Toekomstbeelden die steunen op andere karakteristieke visies worden dan te gemakkelijk als afwijkingen gezien. Dit weerspiegelt weliswaar de werkelijke situatie, maar kan leiden tot een stiefmoederlijke behandeling. Hier zal zo goed mogelijk tegen worden gewaakt door onder meer het uitdagende scenario zo expliciet en daarmee zo kwetsbaar mogelijk te formuleren.

Wil de Raad hiermee niet te veel tijd verdoen dan zal uitgegaan moeten worden van een bestaande toekomstverkenning die voldoet aan eisen van uitgebreidheid, samenhang en continuïteit. Dan komt de INTERFUTURES-studie het meest in aanmerking. Deze is het resultaat van een onderzoeksproject dat oorspronkelijk is opgezet door de OESO om de leden van deze organisatie te doen beschikken over alternatieve scenario's van economische ontwikkeling in de wereld, maar dat zich lang niet tot het economische facet beperkt heeft.

INTERFUTURES is duidelijk opgesteld vanuit een groot vertrouwen in technocratische initiatieven en vanuit de vrees dat de ontwikkelingen gefrustreerd zullen worden door sociale rigiditeiten of te snelle veranderingen in het waarden- en normenpatroon. Deze toekomstverkenning bevat dus veel elementen van positie 2 en kan daarmee als uitdagend gezien worden voor positie 3. Voor de bruikbaarheid is van groot belang dat de verkenning een breed terrein bestrijkt, samenhangend is, de internationale afhankelijkheid ruime aandacht krijgt en ook de politiek-ideologische uitgangspunten herkenbaar zijn. De laatste zijn liberaal getint.

In economische termen wordt verwacht dat ondernemers hun kosten minimaliseren, dat individuen via nutsmaximalisatie beslissen over consumptie en besparingen en dat de overheid werkloosheid, inflatie en onevenwichtigheden op de betalingsbalans binnen de perken houdt zonder de economische groei in gevaar te brengen, want deze is nodig om tegemoet te komen aan steeds toenemende behoeften, de vraag naar sociale zekerheid en naar een leefbare omgeving.

Deze uitgangspunten sluiten nauw aan bij dominante waarden en bij opvattingen over het sociaal-economisch gebeuren van na de oorlog. Het INTERFUTURES-

team laat bij herhaling de wens blijken dat ook in de toekomst deze waarden en opvattingen hun dominantie behouden en is hiervan uitgegaan bij het vormgeven van het meest uitgewerkte, het A-scenario. Ondertussen wordt er wel met nadruk op gewezen dat aan veel voorwaarden moet worden voldaan, wil de hoge groei die bij deze variant hoort, verwerkelijkt worden.

Het INTERFUTURES-team staat met deze wens niet alleen, maar weerspiegelt de opvattingen van belangrijke beleidsmakers in het internationale krachtenveld. De aannemelijkheid van het scenario wordt hiermee niet zonder meer groter, maar het wordt wel duidelijk dat men zich veel inspanning getroost om een dergelijk scenario ondanks veel moeilijkheden vorm te geven. Aan deze inspanning van beleidsmakers ontleent dit A-scenario van INTERFUTURES zijn belang voor de BTV: mensen en groepen die wat anders willen, doen er goed aan zich te realiseren hoe de kaarten liggen.

Een bezwaar van een sterk internationaal georiënteerde toekomstverkenning is dat relatief weinig aandacht geschonken kan worden aan aspecten die sterk verschillen van land tot land. Daarom is een verbijzondering voor Nederland nodig om tot een voor de BTV prikkelend voorbeeld te komen. Hierbij worden generaliserende uitspraken geconcretiseerd, rekening houdend met voor Nederland afwijkende omstandigheden en zo nodig aanvullingen gegeven binnen de voor INTERFUTURES-A geldende uitgangspunten. Zoals gezegd, moet er aan veel voorwaarden voldaan worden, wil de hoge groei die bij deze A-variant hoort, worden gerealiseerd. Daarom wordt niet alleen de in dit scenario gewenste hoge groei voor ons land uitgewerkt, maar ook een gevreesde lage groei die door onmacht zou kunnen optreden. Dit is gezien vanuit INTERFUTURES-A; met het standpunt van de Raad heeft dit allemaal weinig te maken.

Bij de verbijzondering zullen eerst drie onderwerpen behandeld worden die de positie van Nederland in hoge mate kenmerken en in elk geval enige hardheid hebben. Het gaat hier om de ligging en ruimtelijke inrichting, de demografische ontwikkeling, de grondstoffen en energievoorziening. Vervolgens zal het materiaal geordend worden naar vier aspecten: het technisch-economische, het sociaal-culturele, het omgevings- en het politiek-bestuurlijke aspect. Omdat het scenario vorm gegeven wordt vanuit INTERFUTURES komt de verhouding met het buitenland voldoende tot zijn recht. Wel zal in een afzonderlijke paragraaf ingegaan worden op de beleidsruimte die Nederland binnen het scenario ter beschikking staat en aan de positie van Nederland in het internationale krachtenveld.

In een slothoofdstuk wordt een eerste indruk gegeven van het verdere verloop van het onderzoek en worden maatschappelijke groeperingen uitgenodigd om bij te dragen aan de karakteristieke visies en om bouwstenen te leveren voor de toekomstbeelden, die wat diepgang en samenhang betreffen de vergelijking met het voorbeeldscenario kunnen doorstaan.

## 2. KARAKTERISTIEKE VISIES

### 2.1. Inleiding

Politiek is het doelbewust vorm geven aan de samenleving maar in de dagelijkse politieke en bestuurlijke praktijk wordt dit echter vaak overschaduwd door belangenbehartiging. De politiek heeft het druk gekregen met het uitruilen van zoveel deelbelangen dat het electorale veld het karakter heeft gekregen van een markt. En dit heeft geleid tot een verschraving van de politiek. Onder dergelijke omstandigheden gaan ook bij het electoraat onverschilligheid en egoïsme overheersen. Toch is er een tegenbeweging. Juist de laatste jaren groeit er belangstelling voor een herformulering van grondslagen. De moeilijkheid is principiële stellingnamen zo te verbinden met de bestaande structuren dat een realistische kijk ontstaat op de mogelijkheden en de gevolgen. De Raad hoopt daartoe bij te dragen met deze toekomstverkenning.

Hiertoe worden verschillende toekomstbeelden naast elkaar ontwikkeld. Door deze beelden met elkaar te vergelijken en te confronteren is het wellicht mogelijk tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, en probleemstellingen te formuleren ten aanzien van grote beleidsvraagstukken en beleidsopties aan te geven. In deze toekomstbeelden worden bedoelde en onbedoelde gevolgen aangegeven van een bepaalde karakteristieke visie, waarvan verwacht mag worden dat zij een aanwijsbare steun in de samenleving geniet. Zo'n karakteristieke visie is een stelsel van normstellende, globale uitgangspunten en opvattingen over de samenhang van de verschijnselen, waardoor men zich laat leiden bij het herkennen en oplossen van problemen. Dit gebeurt ondanks tegenstrijdigheden en ondanks de waarneming dat de feitelijke ontwikkeling afwijkt van het beeld dat voor ogen staat. Afwijkende ontwikkelingen worden in beginsel herstelbaar geacht en leiden veeleer tot opschorting dan tot wijziging van het op de karakteristieke visie gebaseerde toekomstbeeld.

Men zou kunnen trachten toekomstbeelden te ontwikkelen die toegerekend kunnen worden aan bepaalde maatschappelijke of politieke groeperingen. Nu zijn deze groeperingen niet gehouden interne tegenstrijdigheden te vermijden; het zou zelfs in veel gevallen tot hun afbrokkeling en ondergang leiden. Alleen dit al maakt het onmogelijk toekomstbeelden direct toe te snijden op bepaalde groeperingen, nog afgezien van het praktische bezwaar dat de Raad bij de onvermijdelijke selectie terecht beschuldigd zou kunnen worden van partijdigheid.

Daarom is gekozen voor een ideaal-typische benadering die leidt tot onderling vergelijkbare toekomstbeelden die vrij geacht kunnen worden van interne tegenstrijdigheden, maar waarin politieke of maatschappelijke groeperingen zich wel ten dele kunnen herkennen. Hierbij is het uitdrukkelijk de bedoeling deze toekomstbeelden en de karakteristieke visies waarop zij stoelen geleidelijk en met inbreng van geïnteresseerden vorm te geven. Om vergelijkbare toekomstbeelden te verkrijgen moeten de karakteristieke visies zelf van gelijke diepgang en onderling vergelijkbaar zijn. Om dit te waarborgen worden zij op hun beurt opgebouwd uit twee onderscheidingen die ieder voor zich ter zake zijn bij het vorm geven van toekomstbeelden.

De samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen zijn zo ondoorzichtig dat het onmogelijk is karakteristieke visies te formuleren die richtinggevend zijn voor alle keuzen. Alleen daarom al kan het bij iedere visie behorende toekomstbeeld niet anders dan onvolledig zijn. Dit roept de vraag op of het wel mogelijk is de karakteristieke visies zoveel inhoud te geven dat de mede daarop te baseren toekomstbeelden bruikbaar zijn. Evenzo is het de vraag of maatschappelijke groeperingen zich voldoende herkennen in een of meer karakteristieke visies. Een stellige uitspraak is hierover nog niet te doen, al is het wel duidelijk dat veel afhangt van de keuze van de onderscheidingen. Verschillen zij wel voldoende en dan op

zo'n manier dat voldoende aansluiting gevonden zal worden bij de politieke en maatschappelijke discussies? Dit zal moeten blijken.

Het gaat om het bewust vorm geven aan de samenleving en daarom ligt het voor de hand de eerste onderscheiding betrekking te doen hebben op de voornaamste politiek-ideologische oriëntaties. Weliswaar werd aan het eind van de jaren vijftig de opvatting verdedigd dat de klassieke politiek-ideologische tegenstellingen uit de tijd zouden zijn, maar dit is niet juist gebleken. Immers de toch wel onverwachte binnen- en buitenlandse ontwikkelingen in de jaren zestig en zeventig hebben veel maatschappelijke groeperingen, waaronder politieke partijen, ertoe gebracht zich op hun ideologische basis te bezinnen. Hierbij worden grondslagen, beginselprogramma's en wat dies meer zij opnieuw geformuleerd zonder dat men overigens de zekerheid heeft hier voor langere tijd mee uit de voeten te kunnen. Deze politiek-ideologische onderscheiding wordt in 2.2. gekenschetst maar op een wijze die geen recht doet aan de vele diepgaande beschouwingen over dit onderwerp. Vooreerst is het echter voldoende een herkenbare basis te leggen die in een later stadium naar behoefte kan worden uitgewerkt.

Het pragmatisme, in de zin dat van geval tot geval naar een oplossing voor zich voordoende problemen gezocht wordt zonder daarin belemmerd of geleid te worden door ideologische overwegingen, komt hierbij niet aan de orde omdat het geen leidraad biedt bij het vorm geven van welk toekomstbeeld dan ook. In een later stadium wordt hierop teruggekomen.

De tweede onderscheiding betreft de houding die ingenomen wordt ten aanzien van technocratische dan wel sociocratische initiatieven. Deze is minder dwingend. Andere indelingen zijn overwogen, maar soms op methodische gronden en soms uit praktische overwegingen weer verlaten. Een belangrijk argument in het voordeel van de gekozen onderscheiding is dat zij tot nu toe bruikbaar is gebleken. Samen met de politiek-ideologische onderscheiding leidt zij tot een werkbaar aantal vergelijkbare karakteristieke visies die aansluiten bij recente ontwikkelingen, probleem-herkennend werken en richting geven bij het vorm geven aan toekomstbeelden. In dit hoofdstuk zal, voor zover dat in dit stadium mogelijk is, getracht worden deze aanspraak op bruikbaarheid waar te maken.

Hiertoe wordt de onderscheiding in 2.3. eerst verder uitgewerkt naar verschillende facetten. In de daaropvolgende paragraaf wordt aan de hand van ingenomen standpunten, opvattingen en uitspraken in de jaren zeventig aangetoond dat de tweede onderscheiding herkenbaar is binnen de traditionele politieke stromingen bij de meningvorming over een aantal onderwerpen. Het blijkt zo dat de twee gemaakte onderscheidingen in redelijke mate onafhankelijk van elkaar zijn. Dat binnen iedere politiek-ideologische stroming de tweede onderscheiding een rol speelt, illustreert dat ideologieën geen fossiel bestaan leiden, maar zich doorlopend ontwikkelen.

Ten slotte worden beide onderscheidingen gecombineerd voor de formulering van de karakteristieke visies. Zo verzekert de ontstaanswijze van deze visies hun onderlinge vergelijkbaarheid. Het gaat bij dit alles om het kenschetsen van opvattingen en niet om het analyseren van de motieven die maken dat verschillende mensen in verschillende situaties er verschillende opvattingen op na houden.

## **2.2. De eerste onderscheiding: politiek-ideologische stromingen**

In deze paragraaf worden drie politiek-ideologische stromingen onderscheiden: de liberale, de socialistische en de confessionele. Deze kunnen niet gelijkgesteld worden met de wijze waarop politieke partijen er thans inhoud aan geven. Zij hebben een fundamentele betekenis in die zin dat ze gedieën de meest invloedrijke denkrichtingen in het Nederlands openbare leven vertegenwoordigen en daarin hecht zijn verankerd: zij vormen een belangrijk deel van het Nederlandse culturele erfgoed. De drie stromingen staan in een groot aantal opzichten tegenover elkaar en zijn ook in belangrijke mate als reactie op elkaar ontstaan. Ze dragen conflicterende waarden die, gekoppeld aan uiteenlopende definities van maatschappelijke problemen, zijn gevormd in een voortdurende strijd om de politieke en economische macht.

De drie stromingen worden hier eerst kort en op een hoog abstractieniveau

geschetst en vervolgens meer geconcretiseerd door na te gaan in hoeverre zij herkenbaar zijn in de huidige maatschappijvorm. Ten slotte zal ingegaan worden op een spanning die binnen elk van de stromingen bestaat. Met deze wijze van behandelen wordt geen recht gedaan aan alle politieke opvattingen die in Nederland naar voren gebracht worden, maar dat is ook niet nodig. Het gaat om een schets van het ideologische krachtenveld waarbinnen zich het maatschappelijke besluitvormingsproces voltrekt.

Uitgangspunt van het *liberalisme* is de gelijkwaardigheid van ieders overtuiging: verdraagzaamheid is een voorwaarde. Van ieder wordt verwacht dat hij in beginsel de handel en wandel van anderen respecteert. Dáár grenzen aan te stellen is in de eerste plaats een zaak van het individu. De overheid moet zich hierbij zo terughoudend mogelijk opstellen. Verschillen in denken en handelen worden positief ervaren omdat zich zo alleen de persoonlijke vrijheid kan manifesteren en omdat de maatschappij hier haar dynamiek aan ontleent. Zo is vrijheid meer iets dat gelaten en minder iets dat gemaakt moet worden door de samenleving.

Uitgangspunt van het *socialisme* is dat het handelen van de mens tot op grote hoogte bepaald wordt door de maatschappelijke structuur en dat hij zich alleen kan ontplooiën in solidariteit met andere mensen. Deze structuur wordt vooral bepaald door de economische orde. Kapitalistische verhoudingen laten weinig wilsvrijheid voor het individu over, maar toch voldoende om bij solidair handelen de economische orde ondergeschikt te maken aan de politiek en daarmee de ruimte te scheppen voor vrijheid van handelen. Zo is vrijheid meer iets dat gemaakt en minder iets dat gelaten moet worden door de samenleving.

Uitgangspunt van het *confessionaïsme* is dat de uiteindelijke bestemming van de mens niet in dit leven ligt en dat hij op aarde de taak heeft zich in de omgang met anderen te ontwikkelen tot een volledig mens. Hoewel de voorstelling over de uiteindelijke bestemming uiteen kan lopen, is er voor het maatschappelijk gedrag sprake van een externe inspiratie, van een opdracht van verantwoordelijkheid voor de naaste. De wederkerige afhankelijkheid die hierin besloten ligt, kan het beste vorm gegeven worden in overzienbare samenlevingsverbanden: de maatschappelijke organisatie moet erop gericht zijn geen tegenstellingen te doen groeien binnen en tussen deze verbanden. In onderlinge solidariteit moeten de tegenstellingen verzacht worden op een wijze die door alle betrokkenen aanvaard wordt. Zo is vrijheid een geschenk dat maar al te gemakkelijk misbruikt kan worden.

Vanuit de natuurwetenschappen kan hierbij de volgende kanttekening geplaatst worden.

De *liberale* gedachtengang sluit aan bij de opvatting dat fenotypische verschillen, dat wil zeggen verschillen in verschijningsvorm, niet zozeer samenhangen met de levensomstandigheden, maar met verschillen in aangeboren eigenschappen. Uitgaande van deze genotypische ongelijkheid zijn wensen, behoeften en gevoelens van mensen niet vergelijkbaar en kan in beginsel geen inhoud gegeven worden aan het "gemeenschappelijk goede". Dit kan alleen gezien worden als een grootste gemene deler van vrijelijk tot stand gekomen en individueel goed geachte posities.

De *socialistische* gedachtengang sluit aan bij de natuurwetenschappelijke opvatting dat verschillen in aangeboren eigenschappen onbelangrijk zijn en dat fenotypische verschillen vooral samenhangen met verschillen in levensomstandigheden. Hiervan uitgaande zijn wensen, behoeften en gevoelens van mensen vergelijkbaar en kan in beginsel inhoud worden gegeven aan het "gemeenschappelijk goede". Dit houdt in dat er levensomstandigheden ("maatschappelijke structuren") bestaan met voor iedereen grotendeels dezelfde sociale welvaartsfunctie.

De *confessionele* gedachtengang sluit aan bij de opvatting dat fenotypische verschillen niet alleen samenhangen met verschillen in genotype en levensomstandigheden, maar ook met een los daarvan staande hogere kracht. Of het bestaan ervan wel of niet experimenteel bevestigd kan worden, doet niet ter zake. De inhoud van het "gemeenschappelijk goede" kan zo mede van buitenaf geopenbaard worden, maar vindt in elk geval zijn grenzen waar het de beleving van deze openbaring in de weg staat.

In Nederland hebben de drie politiek-ideologische stromingen elk zichtbaar bijge-

dragen aan de huidige maatschappijvorm. Het *liberalisme* is vooral te herkennen aan de vrijheid die gelaten wordt door acceptatie van het stelsel van ondernemingsgewijze produktie en de terughoudendheid van de overheid in de individuele sfeer; het *socialisme* is te herkennen aan de vrijheid die geschapen wordt door een op democratische leest geschoeid stelsel van overheidszorg, gericht op collectieve voorzieningen, herverdeling van inkomens en spreiding van kennis; het *confessionnalisme* wordt herkend aan het gebruik dat van de vrijheid gemaakt wordt door middel van relatief autonome, intermediaire structuren waarbinnen solidariteit en samenwerking hun vorm kunnen vinden.

Deze drie kenmerken vragen enige nadere uitwerking. Het eerste kenmerk past bij het traditionele *liberale* uitgangspunt van individuele vrijheid, waarbij vaak geen scherp onderscheid wordt gemaakt tussen persoonlijke vrijheid enerzijds en economische vrijheid van ondernemingen anderzijds. Dit gaat samen met een groot vertrouwen in de werking van het marktmechanisme. Een uitbreiding van de collectieve sector en een actief overheidsoptreden worden, binnen zekere grenzen, echter wel geaccepteerd. Daarbij gelden vooral overwegingen als de continuïteit van de economische ontwikkeling en het behoud van een minimum levensstandaard. Handhaving van de effectieve vraag en van een minimum aan gelijke kansen voor de individuele burgers kan hierbij een belangrijk element zijn. Voorts wordt het gebruik maken van collectieve goederen als het ware gezien als alternatief voor consumptie van op de vrije markt geproduceerde goederen en diensten.

Het tweede kenmerk past bij het *socialistische* uitgangspunt waarin solidariteit voorop staat. Het bevorderen van de economische ontwikkeling is vooral een hiervan afgeleide doelstelling. Aan de produktie wordt de eis gesteld dat deze mede is gericht op de bevrediging van de maatschappelijke behoeften, die langs democratische weg moeten worden bepaald: het collectieve sociale welzijn. Vanuit deze oriëntatie wordt het bestaan van een grote collectieve sector positief gewaardeerd: zowel in de arbeidssituatie als door de hier geproduceerde goederen en diensten kunnen welzijnswaarden worden gerealiseerd. In de rol van de overheid wordt veel vertrouwen gesteld en het marktmechanisme wordt niet bij voorbaat superieur geacht. Centrale sturing van de economie wordt dan ook niet geschuwd en overheidsingrijpen wordt bepleit om ongelijkheid teweegbrengende maatschappelijke oorzaken te corrigeren.

Het derde kenmerk is sterk verbonden met het *confessionele* denken waarin de bevordering van de economische ontwikkeling en het realiseren van welzijnswaarden gelijkwaardige en elkaar aanvullende doelstellingen zijn. Die gelijkwaardigheid vloeit voort uit de gedachte dat belangentegenstellingen overbrugbaar zijn. Zowel ten aanzien van de economische als de welzijns sfeer gaat men er vanuit dat beslissingen langs de weg van het harmonieus overleg en in gezamenlijke verantwoordelijkheid tot stand moeten komen. Een groot deel van de uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid is volgens deze gedachtengang georganiseerd, maar ook buiten deze sfeer vindt men relatief autonome intermediaire structuren die bij het overheidsbeleid betrokken zijn. Veelal gaat het dan om uit het particulier initiatief ontstane organisaties met geestelijke stromingen als bindmiddel.

De afwezigheid van ingrijpende maatschappelijke keuzeproblemen en voldoening over de eigen inbreng kan meebrengen dat de tegenstellingen tussen de drie politiek-ideologische stromingen weinig naar voren komen; de spanning blijft echter bestaan. Dit is wel gebleken uit de herbezinning op de ideologische grondslagen die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden en nog plaatsvindt, als uitvloeisel van ontwikkelingen die te maken hebben met onder meer veranderende schaarsteverhoudingen en toenemend kennisniveau van grote lagen van de bevolking. Het gaat hierbij niet alleen om spanningen tussen maar ook binnen de ideologische stromingen.

Zo wordt binnen de *liberale ideologie* verschillend gedacht over de grenzen aan de persoonlijke vrijheid. Men kan ervan uitgaan dat de mens het best tot zijn recht komt als hij de ruimte krijgt zoveel mogelijk zijn eigen belangen na te streven. Dat hierbij onderlinge verschillen optreden is niet meer dan natuurlijk: in hun vermogen initiatieven te ontwikkelen zijn mensen nu eenmaal niet gelijk geboren. Uiteraard leiden rationele overwegingen ertoe dat via de overheid gezamenlijk grenzen gesteld worden. Zo wordt de overheid een belangrijke rol toegedacht bij

het stellen van randvoorwaarden aan het maatschappelijk gebeuren, zonder verder sturend op te treden. Natuurlijk kan de individuele ontplooiing gehinderd worden door maatschappelijke factoren en is de overheid ook verantwoordelijk voor het scheppen van een minimum aan gelijke voorwaarden in de uitgangssituatie. Hierbij gaat dan de voorkeur uit naar methoden van herverdeling waarbij de overheid zich geen parernalistische rol kan aanmeten.

Daartegenover kan er meer de nadruk op worden gelegd dat de vrijheid van de één de onvrijheid van de ander kan betekenen. Machtsuitoefening moet worden gestructureerd en controleerbaar gemaakt. De visie op het overheidsbeleid is pragmatisch en radicaal-democratisch en wordt gevoed door de veronderstelling dat conflicten, als die tussen individuele vrijheid en maatschappelijke gelijkheid, een permanent gegeven vormen; een strijd die zo fair mogelijk moet worden gestreden. Zaken die men collectief wil realiseren vragen een behoorlijk en herkenbaar functioneren van de politiek, dit niet het minst ter bescherming van de zwakkeren.

Binnen de *socialistische ideologie* kunnen meer hervormingsgezinde of meer radicale uitgangspunten gekozen worden. In het eerste geval wordt aan de overheid vooral een ordenende, plannende en herverdelende taak toegedacht, waarbij echter de grondstructuur van de ondernemingswijze productie in stand kan blijven. De staat is het kader waar de solidariteit inhoud moet krijgen hetgeen tot uitdrukking komt in een stelsel van onderlinge verzorging en in bescherming van de zwakkeren. De nadruk wordt sterk gelegd op de parlementaire democratie als het niveau waarop hervormingen tot stand moeten worden gebracht.

Vanuit de meer radicale gedachtengang wordt geen genoegen genomen met een situatie waarin de overheid de negatieve gevolgen van het vrije spel van de maatschappelijke krachten moet opvangen. De overheid dient actief leiding te geven aan het economisch proces en naarmate economische activiteiten meer profijt opleveren dan nodig is voor de continuïteit moeten de baten aan de gemeenschap toevallen. Democratie is meer dan parlementaire besluitvorming op centraal niveau: hervormingspogingen zijn pas zinvol wanneer deze samengaan met sociale actie.

Binnen de *confessionele ideologie* kan men uitgaan van een kleinere of grotere menselijke verantwoordelijkheid voor de verwerkelijking van het Goddelijk plan. In het eerste geval wordt sterk het accent gelegd op de aanvaarding van de maatschappelijke orde. Vertegenwoordigers van hen die in dezelfde sector van het maatschappelijk gebeuren met elkaar verbonden zijn, moeten in de vorming van samenwerkingsverbanden hun gezamenlijke verantwoordelijkheid inhoud geven. Niet door het conflict te zoeken, maar door harmonieus overleg en in geestelijke verbondenheid met de naaste, moet tot besluiten worden gekomen die door alle betrokkenen worden gedragen. Aan de staat als overkoepeling van die verbanden kan slechts een aanvullende, voorwaarde scheppende functie worden toegekend; zij dient de autonomie van de intermediaire structuren te respecteren. Wel komt aan de overheid een eigen verantwoordelijkheid toe met betrekking tot maatschappelijke vraagstukken die buiten deze samenwerkingsverbanden om van betekenis zijn. Zij dient zich daarbij te laten leiden door beginselen van rechtvaardigheid: mededogen waar mogelijk, hardheid waar nodig om het kwaad te bestrijden.

Wanneer men daarentegen van een grotere menselijke verantwoordelijkheid uitgaat, wordt de wereld niet zozeer als een gegeven opgevat, maar eerder als een opdracht. Maatschappelijke problemen moeten overeenkomstig het evangelie te lijf worden gegaan. Zeker wanneer directe actie hierbij geboden is, wordt minder de noodzaak van organisatie op religieuze grondslag gevoeld en wil men zich open opstellen tegenover anderen waarmee kan worden samengewerkt.

Tot besluit nog enkele opmerkingen. Het ideologische spanningsveld in onze samenleving kan worden gekarakteriseerd met de drie trefwoorden van de Franse revolutie: vrijheid, gelijkheid en broederschap. De drie ideologische stromingen kunnen geacht worden te functioneren in een gezamenlijk aanvaarde en uitgebouwde democratie die is gestoeld op een vrijheidsbegrip dat de drie genoemde trefwoorden overkoepelt: een staatkundig bestel van permanente discussie waarin niemand gelijk heeft, maar waarin men het soms, tijdelijk en in bepaalde kwesties wel kan krijgen.

Eenvoudige links-rechts schema's zijn bij deze gecompliceerde driehoeksverhouding niet toepasbaar. Zo staan het meer individualistisch getinte liberalisme en het meer collectivistisch gekleurde socialisme op sociaal-economisch terrein zo scherp tegenover elkaar dat zij welhaast elkaars bestaan rechtvaardigen. Het confessionalisme lijkt er juist op uit deze polariteit te doorbreken. Ten aanzien van ethische kwesties, waar het gaat om het vertrouwen dat in de individuele verantwoordelijkheid gesteld wordt, liggen de verhoudingen anders. Dan blijken religieus gefundeerde opvattingen juist te staan tegenover een zekere vrijzinnigheid waarin liberalisme en socialisme elkaar vinden.

### **2.3. De tweede onderscheiding: de keuze van problemen en hun oplossingsrichting**

Maatschappelijke problemen vormen het uitgangspunt voor politieke discussie. Inzet van die discussie is de aard van de problemen en de manier waarop ze opgelost moeten worden. Dit is geen technische kwestie, maar een zaak die doordrenkt is van inhoudelijke meningsverschillen. Wat zijn de belangrijkste problemen en hoe moeten zij geïnterpreteerd of verklaard worden? En als, zoals vaak gezegd wordt, een probleem het verschil is tussen een gewenste en een bestaande toestand en een oplossing het tot elkaar brengen daarvan, dan rest nog de vraag of de bestaande aan de gewenste of de gewenste aan de bestaande situatie moet worden aangepast. Zolang men over dergelijke vragen van mening verschilt, zal men het ook oneens zijn over de richting waarin oplossingen gezocht moeten worden.

Er zijn omstandigheden waarin zich een uitgesproken hiërarchie van problemen en hun oplossingsrichting opdringt: de dijk is doorgebroken en het gat moet dicht. Enkele problemen zijn dan zo overheersend en hun oplossing vraagt zoveel inspanning dat andere wenselijkheden niet worden geformuleerd. Het probleem van kiezen tussen problemen doet zich dan nauwelijks voor: er is een door nood afgedwongen overeenstemming. Dit is meer uitzondering dan regel. Meestal blijkt er geen voor de hand liggende hiërarchie tussen problemen te bestaan. Dit heeft niet alleen ten gevolge dat er meer concurrerende problemen geformuleerd worden, maar ook dat er minder overeenstemming bestaat over de aard van de problemen. Zelfs wanneer bepaalde problemen zoals economische stagnatie, energietekort, milieuvervuiling of werkloosheid zich sterk op de voorgrond dringen, zijn er veel verklaringen voorhanden en blijft er nog een rijke keuze tussen vermeende oplossingen bestaan.

De politiek-ideologische oriëntaties die in de vorige paragraaf besproken zijn brengen dit keuze-probleem tot meer handelbare proporties terug maar lossen het niet op, omdat deze oriëntaties slechts richtinggevend zijn voor een deel van de keuzen. Dit blijkt uit de aard van de meningsverschillen die sinds het midden van de jaren zestig bestaan binnen partijen met een uitgesproken politiek-ideologische grondslag. Ook het verloop van de discussie rond het rapport "Grenzen aan de groei" van de Club van Rome geeft hiervan een treffend voorbeeld. De studie is mede voortgekomen uit de zorg van meer liberaal getinte industriëlen over de toekomstige ontwikkelingen en heeft in Nederland vooral instemming gekregen in kringen van de andere kant van het politieke spectrum.

Het ligt voor de hand dat zich onder dergelijke omstandigheden strategieën ontwikkelen die enig houvast geven bij de keuze van probleemgebieden en hun oplossingsrichting en die althans ten dele onafhankelijk zijn van politiek-ideologische oriëntaties. Vooral het meer toekomstgericht onderzoek is erop gebrand dit soort strategieën en de uitgangsposities waarop zij stoelen te herkennen en te formaliseren om enige leidraad te hebben bij het werk.

Zo maakt de toekomstonderzoeker Kahn<sup>1)</sup> onderscheid tussen het "neo-malthusiaanse" gezichtspunt dat de aarde eindig is en de groeimogelijkheden beperkt zijn en het "post-industriële" gezichtspunt dat groei zowel mogelijk als wenselijk is. Volgens Harman<sup>2)</sup> is er een strijd gaande tussen aanhangers van het dominante

<sup>1)</sup> H. Kahn and J.B. Phelps, *The Economic Present and Future*. The Futurist, (June 1979), blz. 202-222.

<sup>2)</sup> W.W. Harman, *An Incomplete Guide to the Future*, Stanford (1976).



“industriële paradigma” en het nieuwe “transindustriële paradigma” en Cornish<sup>3)</sup> spreekt over “technologische optimisten” en “technologische pessimisten”. De optimisten betogen dat verdere technologische ontwikkeling een noodzakelijke voorwaarde is om een leven te handhaven op een kwalitatief hoog niveau; de pessimisten zeggen dat verdere ontwikkeling juist de kwaliteit van het leven aantast.

Inglehart<sup>4)</sup> doorbreekt deze toch wel wat simpele voorstelling van zaken met een wat diepergaande analyse van toekomstverkenningen. Hij wijst erop dat de “Grenzen aan de groei”-studie van de Club van Rome tegelijkertijd technologisch pessimistisch is: “er valt weinig meer te ontdekken”, en sociaal optimistisch: “maar we kunnen ons leven alsnog beteren”. De INTERFUTURES-studie die hierna aan de orde komt, tendert daarentegen naar technologisch optimisme en sociaal pessimisme.

Uit een nadere beschouwing blijkt dat de gebruikte terminologie nog niet onderscheidend genoeg is en zo tot verwarring aanleiding geeft. Zo gaat het sociale optimisme en technologische pessimisme gepaard met de verwachting dat er wel ruime mogelijkheden zijn voor technische aanpassing. Er wordt bijvoorbeeld te zelfde tijd bedenkelijk aangekeken tegen de mogelijkheden van kernenergie en erg gemakkelijk gedaan over zonne-energie. De omgekeerde combinatie van optimisme en pessimisme gaat samen met de verwachting dat sociale aanpassing weinig problemen met zich meebrengt. Zo kan over de gevolgen van verhuizing voor het gezinsleven erg gemakkelijk gedacht worden door planners.

Deze verwarring wordt vermeden wanneer gesproken wordt van vertrouwen dan wel wantrouwen in technocratische dan wel sociocratische initiatieven en over aanwezig geachte ruimte voor aanpassingen in de technische dan wel sociale sfeer. De term *technocratisch* doelt dan niet alleen op technische processen en ontwikkelingen, maar ook op de mogelijkheden van sturing en planning in hiërarchisch verband en de analoge term *sociocratisch* niet alleen op sociale processen en ontwikkelingen, maar ook op de mogelijkheden van sociale beheersing door onderlinge beïnvloeding op basis van gelijkwaardigheid. Met behulp hiervan is het mogelijk de posities 2 en 3 die in het eerste schema van hoofdstuk 1 aangeduid zijn, scherp te omschrijven en nader uit te werken.

Bij positie 2 wordt uitgegaan van vertrouwen in technocratische en wantrouwen in sociocratische initiatieven, maar er wordt wel ruimte aanwezig geacht voor aanpassingen in de sociale sfeer. Positie 3 is hieraan tegengesteld; hier wordt uitgegaan van vertrouwen in sociocratische en wantrouwen in technocratische initiatieven, maar met ruimte voor aanpassingen in de technische sfeer. De tegenstelling waar het hier om gaat, is oud en al vaak op verschillende wijze verwoord. Het gaat om de vraag waarmee de sociale orde of zo men wil de besturing het meeste gediend wordt: door meer onderscheiding en rangschikking van productieve activiteiten en versterking van banden op basis van nutsoverwegingen of door meer ruimte te geven aan de complexiteit van beweegredenen en versterking van banden op grond van sociale overwegingen. Vanuit positie 2 gaat de voorkeur uit naar de eerste en vanuit positie 3 naar de tweede opvatting.

Positie 2 leidt zo tot waardering voor professionalisering en specialisering en voor mogelijkheden tot ruil. De hiermee samenhangende verwevenheid van regio's en groepen en diversiteit in consumptiemogelijkheden en in de productiestructuur worden als positief ervaren. Initiatieven die gericht zijn op vergroting van de sociaal-culturele diversiteit, worden wantrouwend bezien voor zover deze leiden tot aantasting van de mogelijkheden van arbeidsdeling. Bij beschouwingen over de gewenste schaal staan economische overwegingen voorop.

Positie 3 daarentegen leidt tot waardering van veelzijdigheid en van mogelijkheden tot identiteitsontwikkeling. De hiermee samenhangende zelfstandigheid van regio's en groepen en sociaal-culturele diversiteit worden als positief ervaren. Initiatieven die gericht zijn op vergroting van diversiteit in consumptiemogelijkheden en de productiestructuur worden wantrouwend bezien voor zover deze leiden tot aantasting van de mogelijkheden van handelen in verantwoordelijkheid

<sup>3)</sup> E. Cornish, *The Study of the Future*, Washington (1977).

<sup>4)</sup> R. Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton N.J. (1977)

voor het geheel. Bij beschouwingen over de gewenste schaal staan sociale overwegingen voorop.

Deze omschrijvingen zijn nog rijkelijk abstract, maar geven aangrijpingsmogelijkheden om hieronder duidelijk te maken hoe de twee omschreven posities doorwerken op allerlei terreinen en dat er van een vloeiende overgang sprake is.

In *politiek-bestuurlijk* opzicht zijn er tussen beide posities duidelijke verschillen, zowel naar de aard als naar de inhoud van het beleid. In de tweede positie wordt de staat gezien als de organisatie van een politieke gemeenschap die op zich zelf waarde heeft: in het politieke handelen moet ook aan het belang van de staat (de "staatsraison") uiting gegeven worden. De samenleving wordt opgevat als een door de overheid te besturen systeem. De overheid moet trachten met kennis van zaken de situatie objectief en ondubbelzinnig te waarderen. Op grond daarvan kan de overheid een systematisch geheel van doeleinden en middelen hanteren ter realisering van de in de politiek vastgestelde doeleinden. Het relatieve vertrouwen in technocratische initiatieven en in mogelijkheden van sociale aanpassing komt tot uiting in de rangschikking van doeleinden en de keuze van de middelen. Er is een onderscheid tussen bestuur en bestuurden. De bestuurden geven in de politieke sfeer de doeleinden aan en zijn in de uitvoerende sfeer cliënten. In de verhouding overheid-burger wordt deze laatste vooral gezien in zijn deelrollen als werknemer, consument, kiezer, recreant, zieke, wijkbewoner, enzovoort. Democratisering is via openheid, verschaffen van inspraak en mogelijkheden tot controle gericht op aanvaarding van het in de politieke sfeer gelegitimeerde beleid. Dit is het geval omdat nu eenmaal een redelijke mate van overeenstemming nodig is voor de realisatie van de nodige technocratische initiatieven.

Vanuit de derde positie wordt de staat gezien als georganiseerde politieke gemeenschap ter ordening van sociale processen die uiting zijn van een verantwoordelijkheid voor de samenleving in zijn geheel. Die verantwoordelijkheid kan niet objectief en ondubbelzinnig worden gewaardeerd. Sociale veelvormigheid strekt zich niet alleen uit tot te stellen doelen, maar ook tot de beoordeling van de omstandigheden waarbinnen die doelen kunnen worden gerealiseerd en de keuze van de middelen. De overheid als bestuursapparaat van de politieke gemeenschap heeft primair tot taak een maatschappelijk kader te scheppen waarbinnen politieke keuzevrijheden gehandhaafd blijven en sociale processen de ruimte krijgen zonder dat dit leidt tot bevoordeling van deelbelangen. Democratie wordt als zelfbestemming opgevat en politieke discussie en besluitvorming krijgen legitimiteit door hun eigen sturende functie. Inhoudelijk is het beleid erop gericht een verscheidenheid van groepen met eigen waardenpatronen kans tot ontwikkeling te geven zonder mogelijkheden tot interactie af te snijden. Nutsoverwegingen in technisch-economische zin zijn hieraan nevensgeschikt en flexibiliteit en omkeerbaarheid worden doelen op zich zelf.

Beide benaderingen verschillen ook met betrekking tot de *conflictoplossing*. Vanuit de tweede positie is een redelijke mate van overeenstemming vereist uit men de noodzakelijk geachte initiatieven kunnen realiseren. Bij gegeven doelstellingen ligt deze overeenstemming ook binnen bereik omdat optimalisering van beleid in beginsel mogelijk geacht wordt. Vanuit de derde positie wordt gesteld dat er niet overbrugbare verschillen van mening kunnen zijn, niet alleen over doeleinden, maar ook over middelen en zelfs over de regels ter oplossing van conflicten. Men acht het echter wel mogelijk en noodzakelijk overeenstemming over de voornaamste regels van conflictoplossingen te bereiken op basis van de bij de burgers aanwezig geachte wil tot samenwerking. Minimalisering van de noodzaak van eensgezindheid staat echter voorop.

Bij de *internationale verhoudingen* wordt in positie 2 uitgegaan van onderlinge verwevendheid. Een optimale internationale arbeidsverdeling is vaststelbaar en de sociale structuren van de verschillende landen zullen zich hieraan aanpassen of tot aanpassing kunnen worden gebracht. In positie 3 vormt de eigen politieke verantwoordelijkheid ook voor de mondiale samenleving het uitgangspunt. Van een internationaal op elkaar afgestemd produktiestelsel is niet bij voorbaat sprake. Er kunnen verbindingen tot stand komen op grond van nutsoverwegingen, maar men moet zich steeds bewust blijven van het gevaar gevangene te worden van wederzijdse afhankelijkheid.

Ten aanzien van *vrede en veiligheid* wordt vanuit beide posities gestreefd naar

een internationale orde die de kans op gewelddadige conflictoplossing minimaliseert. Positie 2 gaat uit van het bestaan van machtshierarchieën binnen en van machts-evenwichten tussen blokken, die in de huidige omstandigheden alleen te handhaven zijn door een evenwichtige inzet van technisch potentieel. Politieke initiatieven buiten de gevestigde machtscentra om worden als evenwichtsverstoring en daarom als gevaarlijk beschouwd. Vanuit positie 3 worden machts-evenwichten die gebaseerd zijn op een hoog technisch potentieel zo onbeheersbaar geacht dat initiatieven tot ontwapening en ontspanning buiten de gevestigde machtscentra om noodzakelijk zijn voor vergroting van de stabiliteit.

*Welzijnsbeleid* volgens positie 2 wordt gedragen door zorg voor het ongestoord functioneren van de samenleving en door gevoelens van solidariteit met de medemens in moeilijkheden en is erop gericht hem zoveel mogelijk normale rollen te doen vervullen. Welzijnsproblemen kunnen op een objectieve wijze worden bepaald en gerangschikt (sociale indicatoren) en via sociale beheerstechnieken worden opgelost. In positie 3 kan het functioneren in steeds wisselende rolpatronen juist als een probleem worden gezien en ligt het accent op het stimuleren van bewustwording van de eigen situatie en de identiteit. Kaders die zich dit ten doel stellen worden bevorderd en kunnen desgewenst van professionele deskundigheid gebruik maken.

Bij het *onderwijsbeleid* gaat het in positie 2 naast kennis om het bijbrengen van vaardigheden van hand en geest. Dit draagt, mede door de vreugde die aan het kunnen zelf beleefd wordt, bij aan de persoonlijkheidsvorming en het gevoel van eigenwaarde. Het is een voorwaarde voor een nuttig functioneren in een samenleving die mede gekenmerkt wordt door arbeidsdeling. In positie 3 wordt naast het bijbrengen van kennis het accent gelegd op de vorming tot een actief en creatief staatsburgerschap; bij het laatste gaat het om ontwikkeling van besef van verantwoordelijkheid voor het totaal.

In positie 2 wordt de *arbeidsmotivatie* bevorderd door verbetering van werk-omstandigheden, inspraak, werkrotatie en de kwaliteit van de arbeid en door het geven van verantwoordelijkheid voor de inrichting van het eigen werk. In positie 3 is ook sprake van arbeidsdeling, maar de aard daarvan vormt een resultante van alle aspecten van het productieproces. Voorop staat hier de verantwoordelijkheid van de bij de productie betrokkenen voor het geheel: de gevolgen van de productiewijze voor de samenleving, de directe werkpreferenties van het arbeidsaanbod en het maatschappelijk nut van de geproduceerde goederen of diensten.

*Wetenschapsbeleid* stoelt op de culturele en maatschappelijke betekenis die men aan wetenschapsbeoefening toekent en is vooral aan de orde als het onderzoek negatief of te weinig bijdraagt aan de oplossing van problemen zoals deze vanuit de verschillende posities ervaren worden. Daarvan is in positie 2 sprake als wenselijke technische ontwikkelingen belemmerd worden door tekorten in fundamentele kennis of als de beoogde sociale aanpassing onvoldoende tot stand komt. De prioriteit ligt bij de natuurwetenschappen en bij de sociale wetenschappen voor zover deze bijdragen aan de sociale beheersing. Voor zover de gelden dit toelaten is hoe meer hoe beter vanzelfsprekend. Een strikte scheiding dient te worden aangebracht tussen de verantwoordelijkheid van de wetenschappelijk onderzoeker en die van de toepasser van wetenschappelijke kennis en technieken. Voor de onderzoeker is wetenschappelijke integriteit een vereiste, die in beginsel ter beoordeling ligt aan vakgenoten.

In positie 3 is de wetenschap gericht op het bieden van ruimte aan sociale processen en op beheersing van de technische ten behoeve van sociaal-culturele ontwikkelingen. Hoe meer hoe beter is lang geen vanzelfsprekendheid, ook wanneer de gelden dit wel zouden toelaten. De onderzoeker kan worden aangesproken op voorzienbare maatschappelijke gevolgen van het werk. Hij of zij dient zich derhalve bewust te zijn van de betekenis van de toepassing van wetenschappelijke kennis en technieken voor de samenleving en dient bereid te zijn het werk ook buiten de kring van vakgenoten ter discussie te stellen.

Ten slotte iets over de *economische doelstellingen*. Het is bepaald niet zo dat positie 2 met economische groei en positie 3 met nulgroei vereenzelvigd kan worden. Wel is er in de tweede positie eerder sprake van objectief waardeerbare doeleinden in termen van groei werkgelegenheid, betalingsbalans, mate van inflatie, milieuhygiëne en natuurbescherming. In positie 3 maakt de nadruk op de veelsoortigheid van overwegingen en verantwoordelijkheden de vaststelling van

dergelijke doeleinden veel moeilijker en problematischer. Maar daarmee wordt niet uitgesloten dat er economische groei, volledige werkgelegenheid en dergelijke kan bestaan als resultante van tal van afwegingsprocessen en activiteiten. Ook is het niet vanzelfsprekend dat het *milieu* bij de afweging een lage prioriteit krijgt in positie 2 en een hoge in positie 3.

Zonder uitputtend te zijn geweest is het duidelijk dat beide posities strategie-bepalend zijn bij de keuze van problemen en hun oplossingsrichting. In het gebied waar de één bij voorkeur oplossingen zoekt, ziet de ander vaak problemen. Dit leidt tot een emotionele geladenheid van de tegenstelling en daarom is het onderscheid zo bruikbaar bij toekomstonderzoek waarin grote aandacht bestaat voor normatieve uitgangspunten. Puriteins uitgewerkt en met voorbijgaan van de politiek-ideologische eerste onderscheiding, leiden beide posities tot nogal karikaturale toekomstbeelden. Dit gevaar wordt minder groot door het toekomstonderzoek dat hierna aan de orde komt als prikkelend voorbeeld te gebruiken. Bovendien zijn er zoals aangegeven in het eerste schema van hoofdstuk 1 nog twee andere posities, die het geheel nuanceren.

Bij positie 1 wordt uitgegaan van vertrouwen in sociocratische en technocratische initiatieven en bovendien ruimte aanwezig geacht voor zowel sociale als technische aanpassing. Dit leidt tot de opvatting dat elk probleem vroeg of laat zijn eigen oplossing meebrengt. Alle problemen worden zo herleid tot overgangsproblemen, maar deze kunnen natuurlijk wel ernstig zijn.

Vanuit deze positie bestaat er geen behoefte aan een normatief toekomstbeeld waardoor men zich ondanks tegenslagen laat leiden bij het nemen van beslissingen. Het belang van continuïteit wordt vooropgesteld en omdat deze continuïteitsgedachte ook leeft bij degenen die handelen vanuit de hiervoor besproken twee posities wordt het van algemeen belang geacht de maatschappij zo in te richten dat de gevolgen van onvoorziene gebeurtenissen zo soepel mogelijk kunnen worden opgevangen. Het doet er hierbij weinig toe of deze onvoorziene stoten van buitenaf komen of een gevolg zijn van wat uit de hand gelopen technocratische of sociocratische initiatieven. Vroegtijdig signaleren van dit soort gebeurtenissen wordt natuurlijk wel van belang geacht en daarom bestaat er de bereidheid, maar dan op een wat afstandelijke manier, mee te werken aan het vorm geven van toekomstbeelden vanuit de tweede en derde posities. Men zou kunnen stellen dat juist het bestaan van deze twee laatste posities en dan vooral de emotionele geladenheid van de tegenstelling als een centraal probleem gezien wordt.

Positie 4 weerspiegelt zowel wantrouwen in technocratische als in sociocratische initiatieven, terwijl de ruimte voor sociale en technische aanpassing gering geacht wordt. Veranderingen worden gewantrouwd tenzij zij evidente verbeteringen teweegbrengen. Zo geformuleerd gaat het niet om een zelfstandige positie, maar om het behoudende element van de drie overige. Het is een instelling die vooral voortkomt uit een sterk historisch besef. Deze is treffend verwoord door de dichter Bloem met de uitspraak: "Elke verandering is een verslechtering, zelfs een verbetering".

De positie kan uitmonden in een geclausuleerd vertrouwen in een elite en wantrouwen in de werking van een als vervlakkend beschouwde massademocratie. Of initiatieven nu technologisch of sociaal geïnspireerd zijn doet er dan niet toe, het gaat erom wie, welke klasse, welke sociale groep of welke partij het recht van initiatief wordt voorbehouden.

Ook kan deze positie leiden tot de overtuiging dat er sprake is van een doorlopend verval waarin geen enkel initiatief meer baat. Elke gedachte aan continuïteit wordt dan losgelaten. Hoop kan dan slechts nog geput worden uit de komst van een nieuwe maatschappij die opgebouwd zal worden op de ruïnes van de oude. Aan toekomstbeelden die als leidraad kunnen dienen bij het doen van keuzen, bestaat dan nauwelijks behoefte omdat er toch geen oplossingen gezien worden in de bestaande vorm van de samenleving.

Ironisch genoeg ontmoeten behoudende en revolutionaire elementen elkaar in deze positie van dubbel wantrouwen.

De herkenbaarheid van de onderscheiden posities heeft zich in de loop van de tijd gewijzigd. Direct na de oorlog bestond er één probleem: de wederopbouw, en werd maar één oplossing gezien: hard werken en zuinig zijn. Problemen die te maken

hadden met de inrichting van het politieke en maatschappelijke leven werden, ondanks een kort oploeiende discussie, met opmerkelijk gemak verdrongen: aansluiting bij verhoudingen van direct voor de oorlog was het gemakkelijkste. Het hele probleem van kiezen tussen problemen en hun oplossingsrichting deed zich nauwelijks voor en de hier uitgewerkte onderscheiding, geprojecteerd op die tijd, doet nogal onwezenlijk aan. De onverwachte snelheid van de wederopbouw gaf vertrouwen in de mogelijkheden van voortgaande groei en in de beheersbaarheid van de technische en sociale ontwikkelingen: een harmonische ontwikkeling leek binnen bereik. Ideologische tegenstellingen verloren hun scherpe kanten en aan toekomstbeelden bestond nauwelijks behoefte. Lange-termijnanalyses bleven beperkt tot beschouwingen die duidelijk maakten dat een redelijke groei van de produktie mogelijk was met behoud van volledige werkgelegenheid, een min of meer evenwichtige betalingsbalans en stabiele prijzen, mits een adequate belasting- en loonpolitiek werd gevoerd.

Het vertrouwen in de beheersbaarheid van sociale ontwikkelingen blijkt uit de vorm die gegeven werd aan de sociale wetten. Bij de behandeling van de "Coördinatiewet Sociale Verzekeringen" van 1952 stond het parlement erop dat de overheid zich beperkte tot het scheppen van het wettelijk kader en werd de uitvoering, waaronder vaststelling van uitkeringen en premies, overgelaten aan door belanghebbenden bestuurde organen.

Deze lijn werd gehandhaafd met als uitzondering de "Algemene Bijstandswet" van 1965, die een opvallend vertrouwen weerspiegelt in het initiatief van de individuele burger en ambtenaar. Hier gaat het niet langer om armenzorg, maar om een recht op bijstand die de burger in staat moet stellen in zijn bestaan te voorzien wanneer hem, om welke redenen dan ook, de financiële middelen hiertoe tijdelijk of voorgoed zijn ontvallen. Voorschriften over grootte en aard van de bijstand die nodig is om in de nood te voorzien, worden nauwelijks gegeven. Deze dienen van geval tot geval af te hangen van de omstandigheden. Hierbij paste niet de instelling van een bureaucratisch uitvoeringsapparaat, maar moest vertrouwd worden op ambtenaren die durven te handelen op eigen gezag in goed overleg met de verantwoordelijke burger die zijn recht op bijstand tot gelding brengt. Men kan zich afvragen wat hier op den duur van terecht is gekomen, maar dit doet aan de strekking van de wet niets af.

Een meer verrassend blijkt van vertrouwen in sociale initiatieven was de "Wet op de Universitaire Bestuurshervorming" van 1970. Hiermee werd in één slag een tiental grote doelorganisaties intern gedemocratiseerd. Nu zou men dit voorbeeld kunnen afdoen met verwijzing naar dwang van de omstandigheden, maar deze dwang manifesteerde zich hier zeker niet sterker dan in andere landen waar veel bij het oude gebleven is.

Achteraf gezien is het haast verbazingwekkend dat parlement en regering deze wet en ambitieuze technische projecten zoals het meewerken aan de bouw van de Kalkarcentrale binnen het bestek van slechts enkele jaren voor hun verantwoording namen. Immers, al in 1968 was de Progil-affaire van de zwavel-koolstof-fabriek in Amsterdam een niet goed begrepen teken aan de wand voor een zich ontwikkeld wantrouwen in technocratische initiatieven die het geloof in de beheersbaarheid van technische en sociale ontwikkelingen verstoorde. Vanaf die tijd tekenen de strategische posities die hier onderscheiden zijn zich meer en meer af, zoals blijken zal uit de volgende paragraaf.

#### **2.4. De tweede onderscheiding: herkenbaarheid bij de meningsvorming**

In deze toekomstverkenning hebben beschouwingen over al dan niet vertrouwen in technocratische dan wel sociocratische initiatieven vooral betekenis als hierover meningsverschillen bestaan die weinig van doen hebben met de beschreven politiek-ideologische uitgangspunten. Om hierover enige indruk te krijgen, is een beperkte hoeveelheid geschreven materiaal beschouwd dat deels afkomstig is uit de politiek en deels van mensen die zich deskundig achten op bepaalde terreinen en vanuit die positie bijdragen aan de maatschappelijke discussie.

Citaten uit het materiaal zijn op een hier bruikbare en dus onvermijdelijk subjectieve wijze geordend. De discussie verloopt vanzelfsprekend niet volgens de hiervoor gegeven indeling in posities en dit heeft ten gevolge dat alleen elementen

hiervan te herkennen zijn. Dit wordt niet veel anders wanneer veel zaken in de beschouwing betrokken worden en daarom is volstaan met een drietal onderwerpen: gezondheid, techniek en energie. Het gaat hier om onderwerpen die in de vorige paragraaf niet aan de orde zijn geweest.

In het kader van de energieproblematiek is ook aandacht geschonken aan de discussie over de vraag hoe vorm gegeven moet worden aan de discussie over het energiebeleid. Hierbij wordt geraakt aan het voor deze toekomstverkenning belangrijk geachte probleem van de inrichting van het openbaar bestuur, maar de gedachten hierover zijn nog zo weinig uitgekristalliseerd dat in deze paragraaf van een verdere beschouwing moet worden afgezien.

### *Gezondheid*

Vanuit positie 2 wordt ernaar gestreefd de gezondheidsproblemen via technocratische initiatieven te bestrijden. Hierbij wordt gedacht aan een verdere uitbouw van de geïnstitutionaliseerde gezondheidszorg en aan een verhoogde inzet van technisch-wetenschappelijk geavanceerde geneeskunde, voor een belangrijk deel uitgeoefend in speciale instituten, en bemand door gespecialiseerd personeel.

Deze benadering wordt links en rechts gepropageerd. Zo pleit de CPN voor een versterking van de geïnstitutionaliseerde gezondheidszorg. "Iedere aantasting van de gezondheidszorg richt zich in de eerste plaats tegen de werkers en trekkers van uitkeringen. De kwaliteit en omvang moet daarom niet beperkt, maar uitgebreid worden (...). Stops aan medische studierichtingen moeten ongedaan worden gemaakt, het medisch wetenschappelijk onderzoek vereist uitbreiding"<sup>5)</sup>.

Ook de VVD toont zich tevreden met de geïnstitutionaliseerde gezondheidszorg. "Dank zij het particulier initiatief heeft de gezondheidszorg in ons land een hoog peil bereikt"<sup>6)</sup>.

In deze visie worden tal van problemen langs medisch-wetenschappelijke weg benaderd. In de geestelijke gezondheidszorg wordt vertrouwen gesteld in het medisch model. Eventueel misbruik van medisch-technische mogelijkheden kan voorkomen worden door de controle over te laten aan deskundigen.

Zo kan, volgens het ontwerp liberaal manifest <sup>7)</sup> "de biologische psychiatrie, die de genezing van dementie en schizofrenie met farmaceutische middelen in het verschieft brengt, van grote positieve betekenis blijken". Ook criminaliteit leent zich wellicht voor een medisch-technische aanpak. "Of er biologische kenmerken zijn, die op criminele aanleg duiden, staat allerm minst vast. Onderzoek daarnaar wordt door deskundigen zinvol geacht. Er is geen reden zulk onderzoek te verbieden. Maar niemand mag worden gedwongen aan zulk onderzoek deel te nemen". "Er is vooral de laatste tijd enige onrust ontstaan door ontwikkelingen in de medische wetenschap", zo wordt het gesteld. "Men vreest experimenten en wil sommige verrichtingen verbieden of beperken. Men bedenke evenwel, dat wat thans als normaal wordt beschouwd (bv. een open hartoperatie of transplantatie) eens als angstaanjagend experiment werd gezien". Uit het manifest spreekt het besef, dat technische mogelijkheden zoals gedragsbeïnvloedende middelen zouden kunnen worden misbruikt, maar men heeft vertrouwen in de integriteit van de deskundige medici. "De beoefenaren van de geneeskunst in ons land hebben een uitstekende reputatie. Zij hebben niet de roep op onverantwoordelijke wijze nieuwigheden toe te passen. Ingrepen in hun vrijheid van gebruik van nieuwe mogelijkheden zijn niet gerechtvaardigd, zij het dat zij onderworpen blijven aan het medische tucht recht". "Wel moet worden verlangd, dat de patiënt (...) volledig op de hoogte wordt gesteld van de aard van de ziekte en het karakter van de voorgestelde behandeling. De beslissing is aan de arts en de patiënt of diens verwant gezamenlijk". Om misbruik van gedragsbeïnvloedende middelen te voorkomen moet "een wettelijk voorschrift, dat alleen de arts (de specialist) ze mag doen verstrekken, gekoppeld aan de plicht tot voorlichting voldoende worden geacht".

De PvdA kiest in het verkiezingsprogramma 1977 voor een andere vorm van controle. Op weg "naar een nationale gezondheidsvorm", stelt men hier dat er "een kwaliteitscontrole op medische verrichtingen" moet komen. "Het medisch tucht recht wordt afgeschaft en vervangen door het oordeel van de gewone rechter"<sup>8)</sup>.

<sup>5)</sup> I. Lipschits (red.), *Verkiezingsprogramma's - Verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1977*, Den Haag (1977), blz. 31.

<sup>6)</sup> Lipschits, idem, blz. 228.

<sup>7)</sup> *Ontwerp Liberaal Manifest 1980*, Den Haag (1979), blz. 13.

<sup>8)</sup> Lipschits, op. cit., blz. 174.

Zo worden er dus, vanuit kringen van PvdA, VVD en CPN politiek-ideologisch variaties gegeven op het, door positie 2 gekleurde vertrouwen in een, goed gecontroleerde, technisch-medische aanpak van gezondheidsproblemen. Vanuit positie 3 wordt daarentegen de uitbouw van de technisch-wetenschappelijke gezondheidszorg gewantrouwd.

De uitspraken van mevrouw Beckers<sup>9)</sup> van de PPR zijn hiervan een voorbeeld. Zij stelt: "dat de gezondheidszorg van vandaag via het medisch apparaat grote klinische schade aanricht (...) dat zij de mens van zijn/haar eigen lichaam vervreemdt, en dat zij de maatschappelijke omstandigheden die de mens ziek maken verhult(...)". De oplossing kan "alleen gevonden worden als de eigen gezondheidszorg zoveel mogelijk weer aan de mens zelf en diens omgeving in handen wordt gegeven (deprofessionalisering van de gezondheidszorg, decentralisatie van de medische organisatie) en als de gemeenschap oog heeft voor ziekmakende factoren van buitenaf".

Het verschil is gradueel, maar in positie 2 worden problemen eerder als gezondheidsproblemen opgevat en in positie 3 worden gezondheidsproblemen eerder als sociale problemen opgevat, die voortvloeien uit een te functionele mensbeschouwing.

Dit geldt vooral voor de geestelijke gezondheid. Zo worden door mevrouw Verkerk-Terpstra<sup>10)</sup>, VVD-kamerlid, als oorzaken van geestesstoornissen zoals fobieën, genoemd: "De industrialisering van onze samenleving en de daaruit voortvloeiende vervreemding van de mens van zijn plek op aarde, waarbij overigens de tegenstelling tussen kapitaal en arbeid slechts een afgeleide bleek te zijn, de sterke afhankelijkheid van de techniek, de overmatig materialistische instelling van de mens, de bureaucratie, de enorme schaalvergroting, de vereenzaming, en vele andere factoren (...)". Technocratische oplossingen zijn hier niet op hun plaats. Zo is mevrouw Verkerk bezorgd over het feit "dat de psychische klachten vaak niet worden onderkend maar worden afgedaan met poeders en pillen, die de geestesstoornis eerder versterken dan verhelpen". Dit VVD-kamerlid wijst op "de noodzaak van zelfzorg; (...) op het belang van de preventieve hulp en van de vrijwilligerssector daarin (...). Hebben niet juist praatgroepen en ex-patiëntengroepen een enorm belangrijke taak in het vroegtijdig opvangen en signaleren van hulpsignalen? (...). Als ergens vrijwilligers, bijgestaan door professionele krachten, een taak kennen in het verbeteren en weer op gang brengen van menselijke relaties, dan is het hier wel".

Ook lichamelijke stoornissen, worden in positie 3 voor een deel teruggevoerd op oorzaken die een andere dan de medisch-technische aanpak vereisen.

Zo stelt PPR-kamerlid mevrouw Beckers<sup>11)</sup>, dat onderzoek en behandeling van kanker tot nu toe slechts symptoomgericht is en het louter zoekt in medisch-technologische oplossingen. Men bestrijkt bepaalde gevallen, door operaties, medicijnen en bestralingen, met vaak funeste gevolgen voor de algehele toestand van de patiënt. Bij bepaalde vormen van kanker zijn zo resultaten geboekt, bij de meeste niet. Verdere verfijning van de behandelingsmethode lijkt in wezen niets op te lossen".

Onderzoek naar alternatieve therapieën vindt steun, zowel bij CDA-VVD<sup>12)</sup> als bij PvdA, D'66 en PPR<sup>13)</sup>.

Positie 2 en 3 verschillen niet alleen in hun diagnose van gezondheidsproblemen en de richting waarin de oplossingen daarvoor wordt gezocht, ze verschillen ook in de wijze waarop zij ziekte willen terugdringen. Vanuit positie 2 stelt men vertrouwen in het professionele model, maar vanuit positie 3 legt men de verantwoordelijkheid voor de gezondheid meer bij de mensen zelf en een beter leren leven met ziekte en dood.

<sup>9)</sup> *Begrotingsbehandeling Volksgezondheid en Milieuhygiëne*, 6 november 1979, Handelingen zitting 1979-80, nr. 6, blz. 913.

<sup>10)</sup> *Openbare Commissie Vergadering over de geestelijke volksgezondheid (OCV 26)*, 25 februari 1980, Handelingen zitting 1979-80, blz. 1046-1047.

<sup>11)</sup> *Openbare Commissie Vergadering over de nota inzake kankerbestrijding (OCV 21)*, 26 maart 1979, Handelingen zitting 1978-79, blz. 864-865.

<sup>12)</sup> *Motie Borgman c.s. (VVD-CDA)*, Kamerstukken zitting 1978-79 15426, nr. 13.

<sup>13)</sup> *Motie Krouwel-Vlam c.s. (PvdA-D'66-PPR)*, Kamerstukken zitting 1978-79 15426, nr. 6.

Zo stelt men in het reeds eerder genoemde ontwerp Liberaal Manifest: "Lijden wordt verholpen of genegeerd. Dat er lijden is, dat niet verholpen en niet genegeerd mag worden, moeten wij weer van de ontwikkelingslanden leren. Het besef van het tragische is verloren gegaan"<sup>14</sup>).

Ook in een PPR-studie wordt gepleit voor het accepteren van de menselijke eindigheid in de gezondheidszorg. "Bepaalde ziekten zijn uit te roeien, maar het feit, dat mensen ziek kunnen worden en dood zullen gaan, dat heb je te aanvaarden"<sup>15</sup>). Waar het dan om gaat is in de samenleving ruimte te scheppen voor de acceptatie en de verwerking van dood en gebrek. "De dood moet als levensgegeven worden aanvaard" zo stelt men in het PPR-programma<sup>16</sup>).

Ook de PSP meent dat "de dood in onze maatschappij wordt verdrongen, weggestopt, ontkend. Dit leidt er soms toe dat medische handelingen niet meer gericht zijn op een menswaardig bestaan van de patiënt, maar nog uitsluitend op een zo lang mogelijk voortduren van het leven, ten koste van wat dan ook"<sup>17</sup>).

Toch kunnen beide benaderingen in de praktijk dicht bij elkaar komen. De geprofessionaliseerde gezondheidszorg kan, aan zich zelf overgelaten, zo duur worden, dat maatregelen ter beheersing van de kosten geboden zijn. In eerste instantie wordt er dan gedacht aan technocratische initiatieven, die de kwaliteit en de omvang van de gezondheidszorg zelf onverlet laten. Blijkt dit niet voldoende te zijn, en blijkt bovendien dat het marginale nut van bepaalde medische handelingen gering is, dan zoekt men naar meer ingrijpende maatregelen. Preventie, en het wegnemen van sociale oorzaken van ziekte kan doeltreffender en soms goedkoper zijn dan curatieve ingrepen. Deprofessionalisering en despecialisering verlichten het budget.

Zo constateert PSP-kamerlid Van der Spek<sup>18</sup>) "dat de doelstelling (...) van het beheersen van de kosten van gezondheidszorg, toevallig aardig strookt met een systeem van gezondheidszorg waarbij ideologische doelstellingen, zoals een sterke eerste lijn (huisartsen en wijkhulp versus specialisten en ziekenhuizen), preventie, zelfzorg en het terugdringen van medicijngebruik, tot hun recht komen. Jarenlang is er nu alleen gewerkt aan het terugdringen van de tweede lijn, zoals het verminderen van ziekenhuisbedden en bijbehorend personeel, zonder dat aan het uitbouwen van de eerste lijn al te veel aandacht werd besteed". En dat terwijl, in Van der Speks visie, het uitbouwen van bijvoorbeeld minder gespecialiseerde wijkvoorzieningen juist vooraf moet gaan aan het verminderen van mogelijkheden tot ziekenhuisopname. "De kost gaat hier zeker voor de baat uit".

Vanuit beide posities bezien is voorkomen natuurlijk beter dan genezen, maar aan de preventie kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. De sociale factoren die vanuit positie 2 gezien sommige ziekten blijken te veroorzaken, dienen in deze visie met technocratische initiatieven bestreden te worden. Voorlichting, opsporing, wetenschappelijk onderzoek, nieuwe deskundigen en verdere registratie van persoonsgegevens van patiënten, en meer controlerende activiteiten van de overheid moeten hier de preventie dienen. Positie 3 benadrukt de eigen verantwoordelijkheid en die van de directe omgeving voor de zorg voor de gezondheid en het ontwikkelen van een daarmee samenhangende levensstijl.

De spanning tussen deze twee benaderingen komt tot uiting in discussies in de Tweede Kamer naar aanleiding van het kankervraagstuk. Mevrouw Beckers van de PPR stelt daarbij een hele reeks maatregelen voor ter bestrijding van de oorzaken van kanker die gelegen zijn in een ongezond leef- en voedingspatroon. "Er moet een systematische voedingsvoorlichting komen, ook aan jongeren, en op scholen. Er moet systematisch onderzoek worden gedaan naar de voedselconsumptie en de voedingstoestand van onze bevolking. Deskundigen moeten worden opgeleid voor onderzoek op het gebied van voedsel en voeding"<sup>19</sup>). In deze lijn ligt ook de mening "dat het opnemen van persoonsgegevens in een systematische registratie van de kankergevallen en hun verloop noodzakelijk is voor het verrichten van epidemiologisch onderzoek"<sup>20</sup>). Voor een dergelijk onderzoek naar de sociale oorzaken van

<sup>14</sup>) *Ontwerp Liberaal Manifest*, op. cit., blz. 8.

<sup>15</sup>) Studiestichting voor radicale politieke vernieuwing (verbonden met de PPR), *De Zachte Revolutie*, (1976), blz. 23.

<sup>16</sup>) Lipschits, op. cit., blz. 108.

<sup>17</sup>) Lipschits, op. cit., blz. 146.

<sup>18</sup>) *Begrotingsbehandeling Volksgezondheid en Milieuhygiëne*, op. cit., blz. 918.

<sup>19</sup>) *Begrotingsbehandeling Volksgezondheid en Milieuhygiëne*, op. cit., blz. 918.

<sup>20</sup>) *Motie Beckers c.s. (PPR, D'66, PvdA), OCV Kankerbestrijding*, op. cit., blz. 880.



kanker is ook een, met de nodige waarborgen voor privacy omklede registratie van gegevens geboden over "alle werkkringen die iemand tijdens zijn leven heeft vervuld" <sup>21)</sup>. "De overheid moet bovendien concrete invloed krijgen op de samenstelling van voedsel" <sup>22)</sup>.

"Waar is de eigen verantwoordelijkheid van de mensen zelf" vraagt nu CDA-kamerlid Lansink <sup>23)</sup>. En inderdaad, kort tevoren had mevrouw Beckers ervoor gepleit, dat "de eigen gezondheidszorg zoveel mogelijk weer aan de mens zelf en diens omgeving in handen wordt gegeven" <sup>24)</sup>.

### Techniek

Vanuit positie 2 wordt de verdere ontwikkeling van de techniek positief beoordeeld omdat men hiervan niet alleen een verhoging verwacht van welvaart en welzijn, maar ook de oplossing van tal van problemen voor mens en omgeving. Negatieve bijverschijnselen van die techniek kunnen worden bestreden door een beoordeling van de mogelijke gevolgen en door wetgeving, planning en sturing. In positie 3 bestaat wantrouwen tegen de gevolgen van een zich vrij ontwikkelende techniek waaraan de samenleving zich vervolgens moet aanpassen. Men pleit hier voor aanpassing van de techniek aan de gewenste samenlevingsvormen. Die aanpassing moet niet planmatig tot stand worden gebracht, maar voortvloeien uit een proces van voortdurende afweging, waarbij toekomstige mogelijkheden zo lang mogelijk worden opgehouden.

De spanning tussen deze twee posities is duidelijk voelbaar in het ontwerp Liberaal Manifest <sup>25)</sup>. "De invloed van technologie en wetenschap op de samenleving zal zich voortzetten. Dat zal kunnen bijdragen tot verdere welvaart, tot meer vrije tijd, tot betere ontplooiing, tot betere bestudering en besluitvorming, tot vermindering in informatiever schillen. Techniek zal kunnen bijdragen tot het oplossen van de milieu-, grondstoffen- en energievraagstukken. De techniek zal mogelijkheden bieden voor het opzetten van nieuwe industrieën, bijvoorbeeld de zeemijnbouw en de informatie-industrie (...). Door voorlichting en onderwijs moet de antitechniek-subcultuur worden tegengegaan". Elders geeft men echter blijk van een zeker wantrouwen jegens de huidige technische ontwikkeling en daarmee samenhangende sociale aanpassingen. "Door de toenemende concentratie, schaalvergroting, mechanisatie en automatisering en de daarvan afgeleide arbeidsverdeling en specialisatie is de onpersoonlijking in de arbeidsverhoudingen vergroot. Dit alles heeft tot ernstige vormen van vervreemding geleid". In een poging tot verzoening wordt dan weer gesteld: "Automatisering, die veelal wordt gevreesd als een verlengstuk van de oude techniek en daarom een drang naar grootschaligheid heet in te houden, is integendeel geschikt tot het overzichtelijk maken van het werk, het reduceren van informatiever schillen, het opdelen van grote organisaties in bevattelijke structuren, kleinschaligheid. Zij kan dus — mits eniger mate oordeelkundig gebruikt — worden toegejuicht".

Over de automatisering merkte de toenmalige premier Den Uyl <sup>26)</sup> in 1974 op: "Het heeft lange tijd tot de vanzelfsprekendheden behoord dat toepassing van arbeidsbesparende technieken en daarop gerichte investeringen economisch wenselijk waren en geboden in de internationale concurrentiestrijd. Wel de realiteit van de concurrentiestrijd erken ik en ik aanvaard dat die zekere beperkingen oplegt aan de vrijheid om zelf het tempo van technologische vernieuwingen te bepalen (...) maar dat kan en mag aan de andere kant niet betekenen dat ons land zich willoos zou moeten laten meesleuren door het tempo van technisch mogelijke vernieuwing".

Drie jaar later wordt hierover gezegd door D'66 fractieleider Terlouw: "dat daar de politicus Den Uyl sprak, maar op een manier die de econoom Den Uyl beter niet kon horen. Wie rationalisaties nalaat heeft de concurrentiestrijd met andere landen opgegeven". Het werkeloosheidsprobleem vraagt volgens Terlouw <sup>27)</sup> een andere oplossing: "Als technologische vernieuwing arbeid uitstoot dan is de oplossing niet om technologische vernieuwing tegen te houden. De oplossing is dan om te bevorderen dat innovaties ook leiden tot nieuwe producten, tot nieuwe activiteiten".

In het CDA-verkiezingsprogramma <sup>28)</sup>, "Niet bij Brood Alleen", zet men vraagtekens bij de vanzelfsprekende invoering van nieuwe arbeidsbesparende machines om redenen van doelmatigheid. "De mate van efficiency moet naar algemeen gevoelen

<sup>21)</sup> OCV *Kankerbestrijding*, op. cit., blz. 883.

<sup>22)</sup> *Begrotingsbehandeling Volksgezondheid en Milieuhygiëne*, op. cit., blz. 914.

<sup>23)</sup> idem, blz. 914.

<sup>24)</sup> idem, blz. 913.

<sup>25)</sup> op. cit., blz. 20, 17 en 8.

<sup>26)</sup> J. den Uyl, *Socialisme en vrije ondernemingswijze productie*, Nijmegen (1974); herdrukt in *Inzicht en Uitzicht*. Amsterdam (1979), blz. 192.

<sup>27)</sup> J.C. Terlouw, *Van industriële groei naar industriële vernieuwing*, De Ingenieur, 27 oktober 1977

<sup>28)</sup> *Naar een kleinschalige maatschappij?*, Amersfoort (1979), blz. 73. Verkort terug te vinden in Lipschits, op. cit., blz. 11.

nu eenmaal de doorslag geven. Maar waarom is dat eigenlijk zo doorslaggevend? In feite alleen omdat we ons stelselmatig hebben aangewend arbeid en productie alleen te waarderen naar de mate waarin zij ons zo hoog mogelijke besteedbare inkomens (loon en winst) kunnen opleveren. Er wordt te weinig aan gedacht dat deze inkomens ook kunnen worden gebruikt voor geldelijke ondersteuning van die produktievormen welke op werkverruiming en op het veraangename van werk zijn gericht. Het uitschakelen van mensen door machines wordt niet door een soort noodlot bevolen. Het is een verschijnsel dat we zelf in de hand hebben en dat we daarom ook actief kunnen tegengaan. Maar dan moeten er wel gepaste middelen voor worden gevonden. Zo'n middel is het vormen van fondsen waaruit die bedrijfsinvesteringen worden mogelijk gemaakt welke in de eerste plaats zijn gericht op zinvolle en wellicht ook meer arbeidsintensieve vormen van productie".

Uit een recente discussie in "Socialisme en Democratie", naar aanleiding van het rapport van de commissie Rathenau blijkt dat in PvdA-kring de chip-technologie met gemengde gevoelens wordt verwelkomd. Heertje verwijt de commissie Rathenau zelfs een neiging tot zwartkijkerij en stelt: "Het invoeren van de micro-elektronika brengt een uitstoot van bepaalde soorten arbeid en een vraag naar andere — vaak hoog geschoolde — arbeid met zich (...). Het zogenaamde kantoor van de toekomst berust enerzijds op nieuwe technieken, waardoor een hogere produktiviteit mogelijk is en het management de beslissingen beter kan voorbereiden, maar anderzijds kan de invoering van de nieuwe informatietechnieken worden gezien als een reactie op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de behoefte aan variabele werktijden, democratisering en de behoefte om thuis te werken" <sup>29</sup>). Reijnders is daarentegen buitengewoon pessimistisch over de gevolgen van de micro-elektronika. Hij verzet zich tegen de opvatting "dat Nederland onder leiding van Vader Staat zo hard mogelijk aan ontwikkeling en toepassing van de chip dient mee te doen. Zouden we helemaal niet mee willen doen, dan zouden we een soort Albanië worden". Tenzij een aantal roeren omgaan is het voor Reijnders "nog maar zeer de vraag of het leven na de chip-revolutie beter is dan het leven in Albanië nu" <sup>30</sup>). Met de in het Rathenau-rapport globaal uitgewerkte strategie tot sturing van de technologische ontwikkeling vanuit de sociaal-culturele sfeer heeft Den Uyl grote moeite. Met het bouwen op zoiets ongrijpbaars als "het richtingsgevoel dat in de samenleving bestaat" gaat de adviesgroep, naar zijn smaak "volledig door het behang". "Deze agogentaal" zo stelt hij, "is toch moeilijk ernstig te nemen". Beheersing van de techniek moet naar zijn mening een sturing van processen zijn door parlement en overheid. Een patroon van selectieve groei, ook ten aanzien van de micro-elektronika "veronderstelt een bewuste beïnvloeding van het consumptiepatroon (...). Het betekent aanmoedigen of afremmen van nieuwe producten op grond van democratische (parlementaire) overwegingen" <sup>31</sup>).

Of zoals te lezen valt in het nieuwe ontwerp verkiezingsprogramma van de PvdA <sup>32</sup>) "Het selectieve groeibeleid wordt gebaseerd op een centraal ontwikkelingsplan, voorbereid door het Centraal Planbureau. Dat berust op prognoses voor de regionaal-sectorale afzet (voorraad) en voor sociale, culturele en technologische ontwikkelingen, verstrekt door de daarmee belaste planbureaus. De regering legt elk jaar zo'n plan aan het parlement ter vaststelling voor".

Den Uyl <sup>33</sup>) wil ook het onderzoek naar de sociale gevolgen van technologie, de zogenaamde "technology-assessment" onder de vleugels brengen van parlement en overheid. Dit onderzoek "zal op grondslag van wettelijk vast te leggen normen moeten opereren, dus waarschijnlijk als departementale afdeling of rijksdienst (...)". Maar ook kan volgens Den Uyl de relatie tussen planning en democratie onder zware druk komen te staan. "De meest venijnige kant van de verspreiding van de micro-elektronika is, dunkt mij, gelegen in het ondoorzichtig worden van het besluitvormingsproces in de samenleving. De vermenigvuldiging van informatie leidt gemakkelijk tot verwarring in plaats van verheldering. Het onnarekenbare van het elektronisch berekende schept een paradoxale situatie voor de essentie van de democratie (...) wat valt er te besturen als de beleidskeuzen worden ondergedompeld in technische data, omgeven door een geur van onaantastbaarheid? (...) De maatschappij gonst van het verzet tegen de manipuleerbaarheid van modellen. En dat verzet kan en zal gigantische vormen aannemen, tenzij wij erin slagen de zingeving van het gebruik van micro-elektronika toegankelijk en de controle op de toepassing doorzichtig en hanteerbaar te maken. Dat kan wel eens betekenen terug naar af. Dat is de inzet van de politieke discussie, die broodnodig is".

### *Energie*

De discussie over de toekomstige energie-voorziening wordt beheerst door het kernenergieprobleem en is hier om twee redenen van belang. Er bestaat niet

<sup>29</sup>) Socialisme en Democratie, februari 1980, blz. 77.

<sup>30</sup>) idem, blz. 79.

<sup>31</sup>) Socialisme en Democratie, maart 1980, blz. 124.

<sup>32</sup>) *Weerwerk* (1980), blz. 12.

<sup>33</sup>) Socialisme en Democratie, maart 1980, blz. 121-126.

alleen een groot wantrouwen tussen degenen die het gebruik van kernenergie onaanvaardbaar of juist onvermijdbaar achten, maar ook een daarmee samenhangend verschil van mening over de wijze waarop de vaak emotioneel geladen discussie tot een goed einde gebracht moet worden. Het spanningsveld dat met de tweede onderscheiding wordt aangegeven, valt niet samen met een indeling in zogenaamde voor- en tegenstanders van kernenergie. Waar het om gaat is of men voor de oplossing van de energieproblemen, zijn vertrouwen stelt in technocratische initiatieven, zoals in positie 2, of in sociocratische initiatieven, zoals in positie 3.

Degenen die stellen dat kernenergie niet gemist kan worden gaan meestal uit van een sterke stijging van het wereldenergieverbruik, niet alleen voor verdere economische groei in het westen, maar vooral ook terwille van de welvaartsverhoging in de Derde Wereld. Zo wijst Mostert <sup>34)</sup> (KEMA) erop dat het wereldenergieverbruik tegen het jaar 2000 enige malen zal zijn gestegen. Hij komt tot de conclusie dat het gebruik van kernenergie niet kan worden afgewezen.

Van Agt stelde op het CDU-congres in 1980 <sup>35)</sup>: "Kernreactoren hebben we nodig om alle wielen van de Europese economie draaiende te houden. En ook om onszelf te beschermen tegen bedreiging en afpersing". Hij wijst op de "hachelijke afhankelijkheid van degenen die het in hun macht hebben het westen wel of geen olie te leveren en de prijzen daarvoor zelf te bepalen (...). De vrijheid van Europa en onze verantwoordelijkheid ten opzichte van de Derde Wereld zijn onverenigbaar met het afzien van kernenergie".

De risico's van kernenergie vormen in deze visie geen onoverkomelijk bezwaar, zeker in vergelijking met de vaak onderschatte risico's van andere energiebronnen. Zo stelt Mostert <sup>36)</sup> "dat zelfs voor de meest conscientieuzen onder ons het afvalprobleem acceptabel zal blijken te zijn, als alle facetten duidelijk belicht worden. Er zijn een groot aantal studies verricht waaruit blijkt dat de technologie voor de langetermijnopslag van radio-actief afval heden ten dage bestaat".

Wat betreft het beheer was de toenmalige CDA-minister van Economische Zaken Lubbers <sup>37)</sup> in 1975 van mening dat "de politieke stabiliteit in ons land voldoende geacht kan worden om een continu bewakingssysteem te garanderen".

Het GPV <sup>38)</sup> stelt echter dat "voor het bewaren van het actieve afval een permanente bewakingsdienst moet worden ingesteld. De regering moet goede voorlichting geven om ons land vertrouwd te maken met de eigenschappen van de radio-activiteit".

Uit deze citaten spreekt het vertrouwen, dat de energieproblemen waarmee de mensheid in de naaste toekomst te maken krijgt mede kunnen worden opgelost door een verdere ontwikkeling van nucleaire technologie, en het nemen van bestuurlijke maatregelen voor verdere toepassing.

Dit is echter niet de enige mogelijke uitwerking van de tweede positie. Die positie kan ook leiden tot de opvatting dat er veiliger en goedkopere manieren dan kernenergie zijn om vraag en aanbod van energie op elkaar af te stellen, die toegepast kunnen worden zonder aanpassing van levensstijl.

Zo concludeert de Engelse energiedeskundige Leach <sup>39)</sup> dat "uitbreiding van kernenergie niet urgent is". Hij rekt voor hoe het Verenigd Koninkrijk 50 jaar van welvarende materiële groei zou kunnen beleven en toch minder primaire energie zou kunnen gebruiken dan vandaag. Hij zet zich hierbij af tegen de voorstanders van kernenergie, "de technische optimisten van de nucleaire en andere energie-toeleverings-industrieën, die pretenderen dat ze elke toekomstige kloof tussen vraag en aanbod kunnen overbruggen", en suggereert dat zij eigenlijk de pessimisten zijn. "Zij vermoeden problemen en proberen problemen op te lossen die zich niet hoeven voor te doen. Er zijn meer eenvoudige, veilige en goedkopere manieren om onze energie-toekomst aan te pakken dan die zij ons voorstellen. Onze conclusie gaat ook in

<sup>34)</sup> I. Mostert, *Electriciteitsvoorziening in deze tijd*, intreedere, 22 oktober 1979, Rijksuniversiteit Utrecht, blz. 5-7.

<sup>35)</sup> Volkskrant, 7 maart 1980.

<sup>36)</sup> I. Mostert, *Het probleem van het radio-actieve afval*, gepubliceerd in VVD-Gelderland, jaargang 1 nr. 5 (mei 1980), blz. 1.

<sup>37)</sup> *Memorie van Antwoord betreffende Energienota* (mei 1975), Kamerstukken zitting 1974-75 13122, nr. 8, blz. 58.

<sup>38)</sup> Lipschits, op. cit., blz. 78.

<sup>39)</sup> G. Leach, *A low energy strategy for the United Kingdom*, London (1979).

tegen de sociale optimisten die geloven dat we een energiecrisis kunnen vermijden door fundamentele veranderingen in mentaliteit en gewoonten; langs de weg van hetzij edelmoedigheid, door ons te bekeren van hebberigheid naar altruïsme; hetzij soberheid door te gaan fietsen en dikke truien aan te trekken; hetzij door aangepaste techniek, door het land vol te zetten met molens, zonnecollectoren en energieboerderijen. Zulke veranderingen zijn misschien wel wenselijk, maar noodzakelijk zijn ze niet", aldus Leach.

De VVD-minister Ginjaar heeft ook grote moeite met kernenergie. In een vraaggesprek <sup>40)</sup> geeft hij als argument dat de problematiek van het opbergen van kernsplijtingsafval van een geheel andere aard is dan van het afval van kolencentrales. Daar ligt bij hem de afweging.

Hoewel er de meeste sympathie bestaat voor een oplossing zonder kernenergie, worden vanuit positie 3 deze technocratische benaderingen afgewezen. Men verzet zich hiertegen omdat men ervan overtuigd is dat er energie-technieken bestaan die aangepast zijn aan de samenleving die men zich wenst. Men gelooft niet dat het energieprobleem kan worden opgelost door een technisch en bestuurlijk besparingsprogramma, zonder dat er een bezinning komt op de gerichtheid van de samenleving op allesoverheersende groei-doelstellingen, en de neiging voor elk probleem maar weer een technische oplossing te zoeken.

Zo stelt Potma <sup>41)</sup> van het Centrum voor Energiebesparing dat de kern van de energieproblematiek ligt "in ons vast voornemen om op de huidige wijze voort te gaan. Dat voornemen berust niet op een systematische keuze uit werkelijk bestaande mogelijkheden, maar is irrationeel, dat wil zeggen: het berust op een ingeroest en begrijpelijk vooruitgangsgeloof. De eerste stap zou dus moeten zijn dit irrationalisme te laten varen en uit te gaan van de realiteit. Geen 'science fiction-fictie', maar realisme". Besparingstechnieken zijn in deze visie welkom, maar ze zijn niet voldoende. Pas wanneer "het grootste struikelblok, namelijk het irrationele groei-syndroom, is overwonnen kan gebruik gemaakt worden van het uitgebreid scala aan wetenschappelijke, technische en financiële mogelijkheden waarover wij beschikken, om te zoeken naar echte oplossingen".

Wat vanuit de ene positie als rationeel en realistisch verschijnt, wordt vanuit de andere als irrationele science fiction gezien. Hier is niet alleen de kernenergie, maar de kijk op de samenleving in het geding. Het is niet alleen een discussie tussen deskundigen en tussen partijen, maar ook binnen partijen. Dat bleek bijvoorbeeld toen de regering van PvdA, KVP, AR, D'66 en PPR in 1975 een beslissing nam tot de bouw van drie nieuwe kerncentrales <sup>42)</sup>. Deze beslissing, die in die tijd als een zeer voorzichtige benadering gold, riep uiterst kritische vragen op van de kant van de fracties van PvdA, D'66, PPR en PSP.

Het verwijt van deze fracties kwam erop neer dat de regering had gekozen voor een enge, technische benadering van kernenergie. "Kennelijk wordt geen onderzoek overwogen naar maatschappelijke risico's van toepassing van kernenergie" <sup>43)</sup>.

Risico's die de noodzaak van sociale aanpassing aan deze technologie met zich meebrengen worden in het verkiezingsprogramma van de PSP <sup>44)</sup> breed uitgemeten. "De veiligheidsmaatregelen en bewakingsdiensten, die met een beroep om bescherming tegen sabotage in het leven geroepen zullen worden bedreigen de burgerlijke vrijheden en de parlementaire democratie". Oplossingen voor het energievraagstuk ziet de PSP met name in bezuinigingen door veranderingen in de sociale sfeer. "Bezuiniging is één aspect van de oplossing(...). Dit kan op lange termijn door het veranderen van de sociale en ruimtelijke infrastructuur, zoals het verminderen van de scheiding wonen-werken, terugdringen van het autogebruik, enzovoort (...). Het ontwikkelen van stroombronnen is een tweede aspect". Dergelijke energietechnieken, die gebruik maken van de beperkte, maar onuitputbare energiebronnen zoals wind en zon, genieten bij de PSP vooral de voorkeur omdat zij aangepast geacht worden aan de samenleving die men zich wenst. "Omdat de technologie van de energievoorziening in een richting is ontwikkeld waardoor zij steeds ingewikkelder en grootschaliger is geworden, zijn er steeds grotere investeringen nodig, die pas na langere tijd winst opleveren. Alleen de grootste bedrijven kunnen zich daarom nog op een concurrerende manier met energie bezighouden. Daardoor ziet men een steeds verdergaande machtsconcentratie, vooral op het gebied van de technologie. De ontwikkeling van de stroombron-

<sup>40)</sup> Volkskrant, 29 maart 1980.

<sup>41)</sup> Th. Potma, *Het vergeten scenario*, Amsterdam (1979), blz. 17-18.

<sup>42)</sup> *Energienota*, Kamerstukken zitting 1974-75 13122, nr. 2, blz. 130.

<sup>43)</sup> *Voorlopig verslag betreffende Energienota*, Kamerstukken zitting 1974-75 13122, nr. 6, blz. 27.

<sup>44)</sup> Lipschits, op. cit., blz. 131.

energie heeft minder mogelijkheden in zich om een dergelijke machtsconcentratie te verkrijgen en te bestendigen, omdat de technologie eenvoudiger kan zijn. Omdat de 'stroombronnen' niet afhankelijk zijn van een beperkt aantal vindplaatsen kan men het transport moeilijk monopoliseren".

De discussie rond kernenergie, waarin de tweede onderscheiding zo duidelijk herkenbaar is, heeft ertoe geleid dat een door een progressief-confessioneel kabinet genomen beslissing om drie kerncentrales te bouwen, door datzelfde kabinet is uitgesteld. Dit uitstel is overgenomen door het nieuwe kabinet, waarin behalve het CDA, ook de VVD zitting heeft, die in 1975 nog "met het oog op de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid" pleitte voor "snelle beleidsbeslissingen ten aanzien van kernenergie"<sup>45)</sup>. Gesteund door een comfortabele overcapaciteit van de elektriciteitscentrales, is het wachten nu op de uitkomst van de maatschappelijke discussie.

Maar ook in de discussie hoe deze discussie vorm gegeven moet worden zijn beide posities te herkennen. Hierbij zijn opvattingen over vertegenwoordigende en directe democratie in het geding. Vanuit positie 2 wordt de vertegenwoordigende democratie benadrukt, en wordt directe democratie vanuit bestuurlijke optiek gezien. De burgers geven, via de volksvertegenwoordiging, de politieke doeleinden aan, en zijn in de uitvoerende sfeer klanten die erop mogen rekenen, dat deze doeleinden door een doeltreffend bestuur worden verwezenlijkt. Vanuit positie 3 wordt directe democratie daarentegen gezien als een onmisbaar onderdeel van een democratische besluitvorming, waarin niet alleen de doeleinden ter discussie staan, maar ook de omstandigheden waarin, en de wijze waarop die doeleinden worden bereikt.

Een bestuurlijke kijk op directe democratie is te vinden in het concept Liberaal Manifest<sup>46)</sup>. "Directe democratie betekent maar al te vaak uitstel. En aan uitstel gaat het bestel ten onder. Om de parlementaire democratie weer haar slagkracht terug te geven, is het broodnodig dat regering en parlement in de komende jaren minder toegeven aan een typerend verschijnsel van de jaren zeventig: het uitstellen en voor zich uitschuiven van beslissingen. Nieuwe vondst in dit verdragsspel is de 'brede maatschappelijke discussie'. Sluitstuk zou kunnen zijn de introductie van het referendum. De vertegenwoordigende democratie zou daarmee een gevoelige klap te incasseren krijgen. De besluitvorming zou nog trager en moeizamer tot stand komen dan al het geval is. De knellende problemen van de jaren tachtig maken het noodzakelijk aan deze ontwikkeling een halt toe te roepen. Regering en Staten-Generaal moeten zich meer van hun respectievelijke functies in de parlementaire democratie bewust worden. Anders zal het dalend respect voor onze democratische instellingen een dieptepunt bereiken waarop onverschilligheid omslaat in militant afwijzen van de democratie".

Het D'66-kamerlid mevrouw Lambers<sup>47)</sup> ziet het anders: "Er is wel gesuggereerd dat het toekennen van een belangrijke plaats aan de brede maatschappelijke discussie in de besluitvorming een zwaktebod van Kamer en Regering als verantwoordelijke beleidsbepalers zou inhouden. Niets is minder waar! Ook in de opvatting van D'66 behouden Regering en Parlement hun eindverantwoordelijkheid. Maar wie anno 1980 democratisch wil heten, durft de confrontatie met de uitspraken van de inspraak wel aan en rekent het juist tot zijn/haar verantwoordelijkheid om het eigen oordeel te toetsen aan de inbreng vanuit de samenleving en over het resultaat van die toetsing duidelijk verantwoording af te leggen. Dat uit de weg gaan zou een zwaktebod zijn". Volgens haar moet er gestreefd worden naar een samenspel van indirecte en directe democratie, waarbij de vertegenwoordigende organen, het parlement, weliswaar uiteindelijk de besluiten nemen, maar tegelijkertijd actief zoekt naar nieuwe vormen, waarbinnen geluiden uit de samenleving direct tot die besluitvorming kunnen doordringen. In dit verband pleit zij niet alleen voor een brede maatschappelijke discussie, maar ook voor een consultatief referendum over kernenergie. "D'66 blijft van mening, dat wat men een consultatief referendum kan noemen — een oriënterende stemming, zo men wil — een goede oplossing kan zijn (...)". Regering en Parlement blijven vrij om vervolgens hun eigen keuze te maken, "maar ze zullen hun keus in vergelijking met de uitslag wel des te zorgvuldiger hebben te argumenteren naarmate ze er minder bij aansluiten".

<sup>45)</sup> Voorlopig verslag *Energienota*, op. cit., blz. 29.

<sup>46)</sup> op. cit., blz. 25.

<sup>47)</sup> *Openbare Commissie Vergadering over de maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor elektriciteitsopwekking*, 25 feb. 1980, Handelingen zitting 1979-80, blz. 1118.

Nu is het ook mogelijk, om vanuit positie 2, te pleiten voor een maatschappelijke discussie over kernenergie. Deze is dan eerder gericht op de aanvaarding, dan op de bijstelling van het in de parlementair-politieke sfeer gelegitimeerde beleid. In CDA-kringen bestaat de vrees dat een dergelijke benadering bij het huidige CDA-VVD kabinet een rol speelt.

CDA-kamerlid Eversdijk heeft bijvoorbeeld moeite met "uitspraken van de Minister-President dat aan kernenergie niet te ontkomen is", en stelt nog eens nadrukkelijk: "de beslissing over meer kernenergie in Nederland is niet genomen"<sup>48</sup>). Hij stelt prijs op een maatschappelijke discussie waarin het energiebeleid met zijn achtergronden werkelijk in het geding wordt gebracht. Verschillende alternatieve scenario's moeten daarin worden besproken. "Deze andere scenario's moeten uitgaan van een minder snelle economische groei en daardoor minder groei van het energieverbruik". Vormen van directe democratie kunnen in zijn visie een welkome aanvulling geven op de besluitvorming in vertegenwoordigende organen. "De ervaring leert, dat, door zaken in den brede aan de orde te stellen, alternatieven kunnen opkomen dan wel opnieuw naar voren komen, die bij het gemeen overleg tussen Regering en Staten-Generaal soms niet of niet voldoende meespelen"<sup>49</sup>).

Positie 2 en 3 geven een spanningsveld aan waarbinnen directe democratie verschillend wordt gewaardeerd en ingevuld. Ook de betekenis van objectiviteit, van informatie en van deskundigheid vormt daarin een twistpunt. Vanuit Positie 2 verwacht men dat de overheid probeert om met kennis van zaken de situatie waarbinnen de politiek gelegitimeerde doeleinden verwerkelijkt moeten worden, ondubbelzinnig en objectief in te schatten. In positie 3 meent men daarentegen dat politieke veelvormigheid zich niet alleen uitstrekt tot de te stellen doelen, maar ook tot de beoordeling van de situatie waarin die doelen moeten worden gerealiseerd.

Dat verschil in opvatting speelt een rol bij de vraag naar de samenstelling van de stuurgroep die de maatschappelijke discussie over kernenergie moet organiseren. De VVD-Tweede-Kamerfractie meent dat de stuurgroep "een objectief karakter" moet krijgen en zal moeten bestaan uit "door de regering aan te wijzen onafhankelijke deskundigen"<sup>50</sup>).

De CDA-fractie vindt daarentegen dat de stuurgroep "een weerspiegeling moet zijn van de opvattingen, zoals die onder brede lagen van de maatschappij leven. Dit laatste vooral ook om het vertrouwen te wekken dat de 'choc des opinions' ook in de stuurgroep aanwezig is, waardoor niet bij voorbaat de stuurgroep partijdigheid of — wat misschien even erg is — strikte neutraliteit kan worden verweten"<sup>51</sup>). Deze spanning komt opnieuw naar voren bij de vraag naar de rol van objectieve informatie in de maatschappelijke discussie.

De Tweede-Kamerfractie van de VVD wil dat de regering 'objectieve informatie' verstrekt, bv. over de opslag van radio-actief afval<sup>52</sup>).

De kamerleden van de PvdA maken daarentegen duidelijk dat objectieve informatie naar hun oordeel niet bestaat<sup>53</sup>) en wensen de door de regering verstrekte gegevens over de opslag van radio-actief afval in zoutkoepels ook niet als zodanig te beschouwen<sup>54</sup>).

Ook de Tweede-Kamerfractie van D'66 meent, dat de pluriformiteit weleens de neiging heeft in het bolwerk van de objectieve wetenschap binnen te dringen. "Onder de vlag van wetenschap of deskundigheid mag geen feitenmateriaal worden voorgelegd waarover onder deskundigen geen eenduidige opvatting bestaat"<sup>55</sup>). Mevrouw Lambers pleit daarom voor "een wetenschapstribunaal ter identificatie van wel en niet eenstemmig vast te stellen feiten en interpretaties daarvan"<sup>56</sup>).

De gedachte van veelvormigheid in wetenschappelijke informatie komt ook tot uiting in de stelling van de Tweede-Kamerfractie van de PPR, "dat het hier essentieel is om groepen die zonder ruggesteun van professionele organisaties hun standpunt naar voren willen brengen en verdedigen, de gelegenheid te bieden om door middel van wetenschappelijk onderzoek hun opvatting te staven om daaraan ruchtbaarheid te geven". Dit vereist een "positieve discriminatie van groepen en individuen die het huidige energiebeleid niet onderschrijven"<sup>57</sup>).

<sup>48</sup>) *OCV maatschappelijke discussie*, op. cit., blz. 1115.

<sup>49</sup>) *OCV maatschappelijke discussie*, op. cit., blz. 1114-1117

<sup>50</sup>) *OCV maatschappelijke discussie*, op. cit., blz. 1114.

<sup>51</sup>) *OCV maatschappelijke discussie*, op. cit., blz. 1116.

<sup>52</sup>) *Voorlopig verslag over de maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor electriciteitsopwekking*, 30 jan. 1979, Kamerstukken zitting 1978-79 15100, nr. 14, blz. 17.

<sup>53</sup>) *idem*, blz. 16.

<sup>54</sup>) *OCV maatschappelijke discussie*, op. cit., blz. 1107.

<sup>55</sup>) *Voorlopig verslag maatschappelijke discussie*, op. cit., blz. 13

<sup>56</sup>) *OCV maatschappelijke discussie*, op. cit., blz. 1119.

<sup>57</sup>) *Voorlopig verslag maatschappelijke discussie*, op. cit., blz. 14.

## 2.5. Karakteristieke visies

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat binnen politieke groeperingen meningsverschillen bestaan die te maken hebben met de tweede onderscheiding. De politiek-ideologische onderscheiding wordt daarom niet meer een voldoende basis voor de karakteristieke visies geacht. Maar ook de tweede onderscheiding alleen is onvoldoende, omdat men het in de tweede en derde positie wel eens kan zijn over de daar aangesneden problemen, maar het oneens blijft over politiek-ideologische centrale waarden. De meningsverschillen binnen de "Grüne Partei" in West-Duitsland zijn hiervan een sprekend voorbeeld. Er zijn dus redenen niet drie of twee maar zeker twee maal drie karakteristieke visies te onderscheiden, zoals in het tweede schema van hoofdstuk 1 dat hier nog eens herhaald wordt.

	liberaal	socialistisch	confessioneel
Vertrouwen in technocratische, wantrouwen in sociocratische initiatieven	L2	S2	C2
Vertrouwen in sociocratische, wantrouwen in technocratische initiatieven	L3	S3	C3

De karakteristieke visies uit de bovenste laag zijn op het ogenblik het duidelijkst uitgekristalliseerd, zowel in theorie als praktijk. De politieke verschillen hebben hierbij zo de nadruk gekregen dat de overeenkomst, vertrouwen in technocratische initiatieven, enigszins uit het blikveld is verdwenen. Met de drie visies uit de onderste laag is het anders gesteld. Hier treedt de overeenkomst op de voorgrond, omdat zij vooral geformuleerd worden in een gemeenschappelijke reactie op de gemeenschappelijke uitgangspunten van de visies in de bovenste laag. In dit verband is over de politiek-ideologische verschillen veel minder geschreven en gesproken, maar om hieruit af te leiden dat zij niet van belang zijn, gaat te ver. Dit zal dan eerst moeten blijken.

Ondanks deze verschillen in uitwerking is het voor deze verkenning noodzakelijk een gelijkwaardige beschrijving te geven van de zes karakteristieke visies. Om te vermijden dat dit onttaardt in een vrij triviale bezigheid met veel herhalingen wordt vooral aandacht geschonken aan centrale waarden vanuit de twee onderscheidingen, aan de maatschappelijke orde en aan enkele, daarmee samenhangende aspecten van de machtsverdeling. Dit laatste vraagt enige toelichting.

Iedere visie leidt tot een bepaalde machtsverdeling, maar de aanhangers van de visie, die er wat bekaaid afkomen, kunnen zich troosten met de gedachte dat de passend geachte verdeling uiteindelijk voor ieders en dus ook voor eigen bestwil is: macht wordt dan als gerechtvaardigd ervaren en heeft gezag. Vanuit een andere visie bezien, wordt dezelfde machtsverdeling echter niet alleen als pijnlijk, maar ook als niet gerechtvaardigd ervaren: macht dreigt dan geen gezag te hebben. Elke karakteristieke visie omvat dus een pleidooi voor een bepaalde machtsverdeling die binnen deze visie geestelijk overwicht heeft en erbuiten niet. Bij een afzonderlijke beschrijving van de karakteristieke visies wordt daardoor de eigenlijke machtsstrijd aan het oog onttrokken en lijkt veel mogelijk.

Ook om andere redenen is het onvermijdelijk dat de beschrijving in dit stadium op een vrij hoog niveau van abstractie blijft steken. Immers, detaillering is pas mogelijk na een betere blootlegging van de problemen met behulp van het als voorbeeld dienende scenario. Het kan dan echter noodzakelijk zijn toegevoegde doelstellingen te formuleren, die weliswaar aansluiten bij de karakteristieke visie, waarop het beeld steelt, maar hier niet zonder meer uit af te leiden zijn. Ook voor dit nader inhoud geven is de reeds vaker genoemde inbreng van buiten de Raad van

belang. De nu volgende beschrijving van de zes afzonderlijke visies is daarom een eerste aanzet en geen eindresultaat.

*Liberalen* die denken vanuit de *tweede positie* (L2) zijn ervan overtuigd dat altijd weer nieuwe technocratische initiatieven nodig zijn om de keuzevrijheid voor het individu te behouden en te vergroten. De richting van de technische vooruitgang en van de daarmee samenhangende sociale aanpassingen zijn onvoorspelbaar, maar de confrontatie van rivaliserende theorieën en vindingen in een veld van vrije mededinging waarborgt uitkomsten die als optimaal gezien worden. Daarom moet de vrije markt en de vrije ondernemingswijze productie zo min mogelijk in de wielen gereden worden door sociocratische initiatieven of een bedillende overheid.

De overheid moet wel ruimte gelaten worden voor het voeren van een macro-economisch beleid om de conjunctuur te beheersen en voor het handhaven van concurrerende verhoudingen op economisch, sociaal en geestelijk gebied om zo de burger te behoeden voor manipulaties door monopoliserende organisaties en voor regelrechte dwang. Samenhangend met de toenemende welvaart zijn de klassieke taken van de overheid verruimd en verzaamd, maar dit rechtvaardigt nog niet dat de overheid bezwijkt voor de verleiding te veel uitvoerende taken tot zich te trekken.

Ook waar het zogenaamde nieuwe problemen betreft, zoals het verantwoord omgaan met de omgeving, grondstoffen en energie is een voorwaardenstellend beleid waarvan de kosten hun weerslag vinden in de prijzen het meest aangewezen. Wel dient bedacht te worden dat de technisch en economisch gezien onvermijdelijke schaalvergroting en snelheid van aanpassing te veel kunnen vragen van de individuele onderneming, zeker wanneer ook nationale belangen een rol spelen. In die gevallen kan het onvermijdelijk zijn dat de overheid actief bijdraagt aan het bijeenbrengen van technische kennis, risicodragend kapitaal en managementervaring om zo nieuwe ontwikkelingen binnen de landsgrenzen een redelijke kans te geven. Tijdige terugtred met veilig stellen van nationale belangen is noodzakelijk om misbruik van macht door de overheid en verstarring te voorkomen. Het uitvoeren van een verstandig beleid is echter wel moeilijk, zolang er socialisten zijn die hier anders over denken.

Dezen overschatten ook op gigantische wijze de rol die de overheid kan spelen bij de bevordering van het welzijn. Natuurlijk moet armoede uitgebannen worden en ieder individu redelijke kansen meekrijgen om wat van zijn leven te maken. Hieraan draagt een voorwaardenstellend inkomensbeleid, aangevuld met een niet-paternalistisch systeem van inkomensoverdracht bij, mits dit niet te veel initiatieven smoort. Voor het overige doet de overheid er goed aan zich te beperken tot het scheppen van aanvullende, professionele voorzieningen, liefst tegen een bijdrage in de kosten van gebruik. Hoe de burger gebruik maakt van de aan hem geboden kansen is een zaak van hemzelf: sociocratische betutteling leidt tot onaantvaardbare beperking van de vrijheid.

*Liberalen* die denken vanuit de *derde positie* (L3) zijn ervan overtuigd dat de bundeling van technocratisch kunnen en het vrije ondernemerschap leidt tot ontwikkelingen die na verloop van tijd de vrijheid van het individu beperken en het niet meer in staat stellen een eigen bijdrage aan de samenleving te geven. Het beroep dat gedaan wordt op het sociale aanpassingsvermogen en op de natuurlijke hulpbronnen is daarvoor te groot. Andersdenkende liberale vrienden onderkennen ook te weinig dat dit leidt tot bundeling van macht in organisaties waar de beslissingen zich onttrekken aan een afweging waarbij de verantwoordelijkheid voor de samenleving als geheel tot uiting komt. Socialisten maken zich hier terecht zorgen over maar bij hun oplossing van centrale sturing en planning komt de veelvormigheid van de samenleving in het gedrang.

Hoe moeilijk ook, het is de taak van het politieke stelsel vorm te geven aan een samenleving waar tussen deze klippen door kan worden gezeild. Dit kan door machtsuitoefening herkenbaar te maken en in al zijn facetten te democratiseren. Dit vraagt om een centrale overheid die vorm geeft aan een gestructureerde, democratische besluitvorming, maar zich te zelfder tijd zoveel mogelijk onthoudt van inhoudelijke zaken. Er dienen wegen in de goede richting gevonden te worden die grote ruimte laten aan sociocratische initiatieven: het laten leiden door een eindtoestand getuigt van zelfoverschatting. De bereidheid bestaat een grote wissel te trekken op de mondigheid en de redelijkheid van de individuele burger.



De markt blijft belangrijk, maar de productiebeslissingen dienen meer het object te worden van besluitvorming door alle betrokkenen: kapitaalverschaffers, werknemers, lagere overheden en consumenten. De integratie van de verschillende in het geding zijnde, nevensgeschikte kennisbestanden komt zo in de beslissing zelf tot stand en voorkomt het overheersen van enge nutsoverwegingen. De aard van de technische ontwikkeling en van de te produceren goederen en diensten en de schaal van het ondernemen in het marktgebeuren worden dan object van besluitvorming door alle betrokkenen. Een zelfde ontwikkeling is gewenst voor andere maatschappelijke activiteiten en dit heeft ten gevolge dat op de duur veel van het onderscheid tussen private en publieke dienstverlening vervaagt.

Een dergelijke vorm van democratisering van ondernemen en dienstverlening moet wel leiden tot een overzichtelijker produktiestructuur. Dit betekent wel dat ingewikkelde technologische vernieuwingen niet anders dan op initiatief van de centrale overheid tot stand kunnen komen. En terecht, want juist deze dienen onderwerp te zijn van centrale, democratische besluitvorming. Het verwerkelijken van doorbraken op technisch terrein zal dan ongetwijfeld moeilijker worden dan in de huidige maatschappij-orde maar dit is de prijs die graag betaald wordt voor een betere beheersing van de technische ontwikkeling en het ruimte geven aan individuele ontplooiing.

Tegen vereenzelviging van de burger met deelrollen als kapitalist, arbeider, wijkbewoner en dergelijke past een gezond wantrouwen omdat dit gemakkelijk leidt tot het vormen van machtscentra waarbij behartiging van deelbelangen voorop staat. Ook verschaft dit te veel mogelijkheden tot manipulatie van bovenaf door het tegen elkaar uitspelen van deze deelbelangen.

*Socialisten* die denken vanuit de *tweede positie* (S2) zijn ervan overtuigd dat altijd weer nieuwe technocratische initiatieven nodig zijn om de fysieke en sociale omgeving steeds beter naar wens vorm te geven en de maatschappij te sturen. In een kapitalistische maatschappij als de huidige komt hier weinig van terecht omdat te veel initiatieven voortvloeien uit bevoorrechte posities en op het behoud hiervan gericht zijn. Een doorlopend wantrouwen tegen gevestigde particuliere machten is op zijn plaats.

De bevrijdende potentie van de vele mogelijkheden en de waardigheid van de arbeid kan pas volledig tot uiting komen in een maatschappij waar de politiek het primaat heeft over de economie en die gericht is op het bewerkstelligen van spreiding van macht, kennis en inkomen, waar nodig door in te grijpen in de bestaande eigendomsverhoudingen. De toenemende kennis van planning en sturing maakt dat de overheid zich niet hoeft te beperken tot een globaal, voorwaardenstellend beleid. Zij kan door gedifferentieerd ingrijpen in het overigens onmisbare marktgebeuren vorm geven aan het socialiseren van productie, consumptie en beheer van de omgeving en van het gebruik van grondstoffen. Grootschalige ontwikkelingen en daarop gerichte technologische initiatieven zijn nuttig en nodig. Echter, zij overschrijden de landsgrenzen en kunnen alleen beheerd worden door internationaal samenwerkende overheden, die bereid zijn bevoegdheden over te dragen aan bovennationale democratische verbanden.

De parlementaire democratie dient de legitimatie te verschaffen voor deze hervormingsactiviteiten van de overheid en zal dit ook doen naarmate de overheid door haar plannend en sturend handelen meer overtuigt. Het gaat hier om een zelfversterkend proces. De toenemende kennis op het gebied van planning en sturing maakt dat ook aan de vele middelen van democratisch bestuur steeds beter vorm gegeven kan worden.

Democratisering van ondernemingen en maatschappelijke organisaties is noodzakelijk voor het doorbreken van de macht van het kapitaal, verbetering van de interne arbeidsverhoudingen en de beloningsstructuur en voor een beleid dat mede gericht is op continuïteit van de mogelijkheden tot arbeid. Deze interne democratisering vindt zijn grenzen waar de externe effecten sturing en planning door de centrale overheid frustreren.

De sociaal-culturele aanpassing die nodig is, kan worden bereikt door bewerkstelling van rechtvaardiger verhoudingen. Deze zijn ook zelfversterkend omdat zij tot gevolg hebben dat de mensen zich met een opener oog voor het gemeenschappelijk goede gaan gedragen. En juist omdat dit dan beter kenbaar wordt, kan ook de overheid zich beter collectieve welzijnsdoelen stellen en hoeft zij minder te

fungeren als bezemwagen voor achtergeblevenen. Het niet bereikbare ideaal blijft een situatie waar plicht en wil samenvallen en macht zich niet meer manifesteert.

*Socialisten* die denken vanuit de *derde positie* (S3) nemen afstand van de klassiek socialistische notie dat mensen zo gelijk zijn dat een maatschappij mogelijk is waar voor ieder ongeveer dezelfde sociale welvaartsfunctie geldt. Hierop gebaseerd overheidsbeleid ontkent de waarde van de afwijkende groepen. De oude opvatting heeft tot het idee van de heilstaat geleid en hiermee de socialistische emancipatiebeweging in discredit gebracht. De nadruk die de liberalen leggen op de vrijheid om anders te zijn en de vrees die zij koesteren voor een allesbeheersende, bureaucratische overheid die niet met democratische middelen beheersbaar is, is terecht. De oplossingen die zij aandragen zijn echter naïef omdat zij de vrijheidsbeperking door de macht van de in kapitaal geaccumuleerde meerwaarde van arbeid misskennen.

Bij zelfontplooiing gaat het om de bewustwording dat handelen alleen zin heeft in solidariteit met anderen. Zij moet zich manifesteren in de arbeid en in samenhang hiermee op alle terreinen van het dagelijks leven. Nationale identiteit en solidariteit dient ondersteund te worden maar expansief nationalisme wordt gewantrouwd. Het is nodig ruim baan te geven aan initiatieven van onderaf en sceptisch te blijven staan tegenover besluiten van centrale organen, ook als deze parlementair democratisch gelegitimeerd zijn. Wanneer deze niet met de wensen aan de basis sporen, is het onverantwoord zich definitief neer te leggen bij de besluiten. Spanning tussen overheden en basis die zich zo nu en dan ontlad in conflicten is niet alleen onvermijdelijk, maar ook onmisbaar. Bewustwording van handelen uit zich in een waardering van een groter scala van arbeidsprestaties: arbeid naar kunnen en inkomen naar behoefte. Dit geschiedt in het vertrouwen dat wederzijdse beïnvloeding een hedonistische invulling van de mogelijkheden zal beletten.

Het midden- en kleinbedrijf in coöperatieve vorm is de meest wenselijke organisatievorm voor de produktieve arbeid. Multinationale ondernemingen zijn ongrijpbare en onbeheersbare machtsconcentraties, waartegen de strijd op internationaal en bedrijfsniveau moet worden aangebonden.

De rol van de centrale overheid bestaat uit het ondersteunen van initiatieven van onderaf en het scheppen van wettelijke kaders voor daar tot wasdom gekomen vormen. Op economisch terrein geeft de overheid vorm aan een restrictief fusiebeleid en scheidt mogelijkheden voor ondersteuning van nieuwe bedrijvigheid aan de basis. De overheid is ook verantwoordelijk voor de sturing en planning van die industriële en andere activiteiten die alleen op grote schaal uitvoerbaar zijn en toch niet gemist kunnen worden: nationalisatie is hier vaak de aangewezen weg.

Er bestaat een duidelijk wantrouwen tegen technocratische initiatieven die uitmonden in gedragsbepalende ontwikkelingen en opgelegde structuren en die leiden tot het scheppen van nieuwe ongelijkheden en van nieuwe status- en prestige factoren. Bij eerlijke verdeling van lusten en lasten wordt het peil van materiële voorzieningen binnen zekere marges als minder ter zake doende ervaren en kan beter rekening gehouden worden met natuurlijke grenzen. Ook veel socialistische kameraden moeten deze les nog leren.

*Confessionelen* die denken vanuit de *tweede positie* (C2) zien het ontplooiën van technocratische initiatieven als het gebruik maken van door de schepping gegeven mogelijkheden. Zorg is er vooral voor de geringe beheersbaarheid van de ontwikkelingen binnen de huidige maatschappij-orde. Er manifesteren zich te veel belangentegenstellingen, zoals die tussen kapitaal en arbeid, die dan ook nog onnodig aangewakkerd worden door het polariserende liberale en socialistische denken. Op het niveau van de centrale overheid kunnen deze belangentegenstellingen niet overbrugd worden omdat zij te gemakkelijk als partij in het conflict betrokken wordt.

Dit kan echter wel in intermediaire samenwerkingsorganen waar de betrokkenen bij een bepaalde sector van het maatschappelijk gebeuren naar plaats en vermogen verantwoording dragen voor de planning en sturing hiervan. Wanneer het patroon van deze organen dan ook nog afgestemd wordt op de maatschappelijke en economische arbeidsdeling groeit de gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen en de onderlinge afhankelijkheid van deze organen uit boven de

belangentegenstellingen. De maatschappij ontwikkelt zich dan harmonisch, zoals een organisme.

De overheid stimuleert de vorming van deze samenwerkingsorganen en institutionaliseert deze door het verlenen van een wettelijke basis en veroderende bevoegdheden. Zij staat hierbij boven de partijen en ontleent daaraan het gezag tot een voorwaardenstellend beleid op tal van terreinen. De overheid is mede verantwoordelijk voor de afstemming en de coördinatie en het tot gelding brengen van het algemene belang en geeft hieraan onder meer vorm door het afvaardigen van vertegenwoordigers in deze organen.

Binnen een zo gestructureerde economische orde zijn werkgevers en werknemers gedwongen samen te werken op tal van terreinen en niveaus en dit op straffe van wederzijds nadeel. Juist daarom kan armslag gegeven worden aan een marktconforme productie zonder dat de vrees hoeft te bestaan dat deze ontardt in het najagen van eigen deelbelangen. Zo wordt ook een goede voedingsbodem geschapen voor nieuwe technische ontwikkelingen, die ook beheersbaar blijven wanneer deze uitlopen in grootschalige richting.

In de sociale sfeer zijn intermediaire samenwerkingsverbanden eveneens de beste waarborg voor een harmonische ontwikkeling en een verantwoord uitvoeren van een vaak omvangrijk takenpakket. Dit blijkt uit veel bestaande voorbeelden. Het wantrouwen richt zich vooral tegen het nastreven van het eigen belang en de zelfstandige normstelling door de individuele burger. Dit leidt tot hedonistisch gedrag, atomisering van de samenleving en ondermijning van de christelijke waarden waarop de wil tot samenwerking stoelt. De intermediaire samenwerkingsorganen dienen daarom beschermd te worden tegen ongekanaliseerde invloed van de individuele burger. Veel is al gewonnen wanneer gezin, Kerk en Oranje als waarborg voor continuïteit in ere blijven.

*Confessionelen* die denken vanuit de *derde positie* (C3) stellen dat het overmatige vertrouwen in technocratische initiatieven miskent dat de mens ook de stoffelijke natuur als geschenk heeft ontvangen. Technocratische initiatieven leiden vooral tot het verplaatsen van problemen en scheppen te vaak ruimte voor het afwentelen van de offers op dat wat zich niet kan verweren: de oplossing is dan het probleem. Er dreigt robotisme waardoor in het dagelijks leven onvoldoende inhoud gegeven kan worden aan eigen verantwoordelijkheid en beginselen.

De boodschap van het evangelie houdt nu juist in dat mensen mogen vertrouwen op sociocratische initiatieven die aan de normen van het geloof beantwoorden. Dit betekent een verandering van mentaliteit, die zich zal doorzetten in een verandering van structuren, zoals het Woord ook vlees moest worden om in de wereld werkzaam te zijn. Niet het institutionele vorm geven maar het persoonlijk beleven van het geloof staat centraal. Daarom moet niet de kracht gezocht worden in eigen organisatie, maar in het directe contact met medemensen die een andere ideologie of levensbeschouwing aanhangen. Andersdenkende confessionele broeders en zusters vergeten dit te veel in hun overigens lofwaardige ijver bij het inrichten van een harmonieuze maatschappij.

Er zijn ingrijpende structuurveranderingen nodig. Meer kleinschalige productievormen zijn vereist, evenals interne veranderingen in zeggenschap. Bepaalde verantwoordelijkheden, die nu vrijwel alleen worden uitgeoefend via de omweg van de samenleving als geheel, moeten worden teruggepland naar de veelkleurige sfeer van de overzichtelijke menselijke gemeenschappen. Men mag op dergelijke ingrijpende structuurveranderingen hopen, omdat ook machtsstructuren samenwerkingsverbanden zijn tussen verantwoordelijke en beïnvloedbare personen die gevoelig zijn voor een ethisch appèl op het geweten, dat dan wel vaak met kracht naar voren gebracht moet worden. Boycotacties, geweldloze weerbaarheid, burgerlijke ongehoorzaamheid en morele druk op geloofsgenoten zijn geoorloofde politieke middelen en vaak doeltreffender dan institutionele machtsvorming, omdat deze te gemakkelijk eigen zedelijke normen aantast. Belangentegenstellingen zijn een gevolg van het voorop stellen van eigenbelang en misleidende ideologieën die een beroep doen op stoffelijke begeerten en lage motieven.

De welvaart in eigen land gaat en is ten koste gegaan van de welvaart in tweederde wereld en staat hiermee in schril contrast. Een verandering van de economische orde, die een achteruitgang van eigen welvaart met zich meebrengt, is een naastenplicht. Mentaliteitsverandering is hiervoor een voorwaarde:

structurele aanpassingen komen dan wel. Voor ombuiging van de roofbouw van de natuur is een beter besef van het eindige en het waardevolle van het bestaande nodig en de bereidheid hier welvaart voor op te offeren.

Na deze weergave van de karakteristieke visies, nu nog iets over de eerste en vierde positie van de tweede onderscheiding, het dubbele vertrouwen en het dubbele wantrouwen. Beide posities zijn al in 2.3. besproken, maar daar is het politiek-ideologisch aspect niet aan de orde geweest. Hier wordt nu kort op ingegaan.

Bij de eerste positie, vertrouwen in zowel technocratische als sociocratische initiatieven, past niet het wantrouwen tegen andere opvattingen, dat eigen is aan een politiek-ideologische stellingname. Men werkt pragmatisch aan een maatschappij waarin door iedereen redelijk geleefd kan worden en politieke of andere machtsposities niet de overhand hebben. Dit laatste is een voorwaarde om de gevolgen van onvoorziene gebeurtenissen zo soepel mogelijk op te kunnen vangen. Deze bewust a-ideologische instelling kan zowel binnen de huidige als binnen de maatschappelijke orde van de zes besproken visies politiek worden vertaald.

De revolutionaire en conservatieve invulling buiten beschouwing latend, bestaat vanuit de vierde positie, wantrouwen in zowel technocratische als sociocratische initiatieven, geen uitdrukkelijke belangstelling voor de maatschappij-orde en de ideologische gedrevenheid is ook klein. Dit leidt tot een onuitgesproken aanvaarding van de bestaande ordening. Typerend is een opstelling, waarbij tal van eisen gesteld worden zonder enige kijk te willen ontwikkelen op de onderlinge afweging. Deze instelling kan politiek gezien alleen populistisch verwoord worden omdat de gelederen te verdeeld zijn door belangentegenstellingen.

### 3. INTERFUTURES ALS VOORBEELD

All men dream...but not equally.  
They who dream by night  
in the dusty recesses of their minds  
wake in the day to find that it is vanity;  
but the dreamers of the day are dangerous men,  
for they act their dream with open eyes,  
to make it possible.

T.E. Lawrence

#### 3.1. Functie

De karakteristieke visies, die hiervoor zijn uitgewerkt, weerspiegelen hoe over de maatschappij gedacht wordt. Zij zouden kunnen uitlopen in blauwdrukachtige, utopische schetsen van in de tijd nogal ver verwijderde samenlevingen. Dit soort schetsen van verschillende werelden hebben nauwelijks betekenis omdat zo elke confrontatie met elkaar en met de bestaande maatschappelijke orde wordt vermeden. Om dit bezwaar te ontgaan worden in deze toekomstverkenning de toekomstbeelden opgebouwd door de karakteristieke visies te confronteren met een voorbeeld waarin de bestaande toestand en een mogelijke ontwikkeling worden doorgetrokken en doordacht. Dit voorbeeld zal prikkelend moeten zijn, dat wil zeggen naar zijn inhoud moeten dwingen tot stellingname en naar zijn vorm moeten uitnodigen tot het formuleren van in samenhang, breedte en theoretische onderbouwing vergelijkbare alternatieven.

Elk voorbeeld dat reacties wil uitlokken, zal zelf onvermijdelijk partij zijn in de strijd tussen ideologieën en strategieën. Dit pleit ervoor dat de Raad niet zelf een voorbeeld ontwerpt. Hiermee zou een gelijkwaardige uitwerking van de verschillende toekomstbeelden in het gedrang komen en daarmee de opzet van deze toekomstverkenning.

Gegeven de functie van een dergelijk uitdagend voorbeeld kunnen een aantal wenselijke kenmerken geformuleerd worden. Deze zullen hier besproken worden rond een viertal trefwoorden.

*Samenhang.* De uitgangspunten dienen een zeker logisch, of op zijn minst aanemelijk, verband te vertonen. Wanneer in de uitkomsten en gevolgen van deze uitgangspunten tegenstrijdigheden aan het licht treden, moeten deze vanuit een samenhangende visie kunnen worden gecorrigeerd. Dit bevordert ook de herkenbaarheid en de overzichtelijkheid.

In de praktijk sluit dit een werkwijze uit van onafhankelijke trendvooruitberekening of van gescheiden uitwerking van bepaalde terreinen. De voorwaarde van samenhang betekent in de meeste gevallen een keuze voor de scenariomethode. Hierbij wordt een samenhangende verzameling vooronderstellingen in haar gevolgen bezien, eventueel geconfronteerd met een aantal autonoom veronderstelde ontwikkelingen. Zaak is hierbij vooronderstellingen, gevolgen en beleidskeuzen duidelijk te blijven onderscheiden.

*Uitgebreidheid.* In de beleidsgerichte toekomstverkenning worden niet bij voorbaat gebieden uitgesloten. Dat in de loop van de analyse hoofd- van bijzaken moeten worden onderscheiden en beperkingen moeten worden opgelegd is duidelijk, maar dat doet niets af aan de voorkeur het startpunt zo breed mogelijk te kiezen. Dit heeft het bijkomende voordeel dat elke versmalling en selectie expliciet zal moeten gebeuren.

*Relevantie.* De mate waarin een voorbeeld provokeert houdt verband met de relatieve macht van hen die dit beeld als nastrevenswaard zien en ernaar handelen. Een zeker machtsbasis is noodzakelijk om instemming of weerstanden op te roepen. Aan een voorbeeld dat de Raad naar eigen inzicht vorm geeft, ontbreekt elke machtsbasis en daarom is de kans groot dat het niet als uitdagend wordt gezien.

*Continuïteit.* Het voorbeeld moet aansluiten bij de huidige situatie en een schets

geven van een toekomstig tijdpad. Er kan derhalve niet volstaan worden met een beschrijving van een eindbeeld.

Plausibiliteit is geen expliciet kenmerk, maar het speelt ontegenzeggelijk een rol bij relevantie en continuïteit. Men mag niet verwachten dat belangrijke maatschappelijke krachten zich sterk zullen maken voor volkomen onrealistisch geachte doelstellingen. Ook brengt de aansluiting met het heden een zekere geleidelijkheid en aandacht voor de traagheid en mogelijke belemmeringen door de bestaande structuur met zich mee.

Bovenstaande overwegingen laten een voorkeur zien voor een scenario, waarvan de uitgangspunten een breed maatschappelijk draagvlak hebben en daardoor al sterk in de structuur van de samenleving zijn verankerd. Een dergelijk scenario zal immers het eenvoudigst kunnen voldoen aan de eisen van samenhang, breedte en continuïteit. Verankering in de maatschappelijke structuur geeft bovendien verder inhoud aan de eis van relevantie. De aanwezigheid van deze eigenschappen geeft echter geen inhoudelijke voorkeur van de Raad weer.

Aan de hiervoor genoemde kenmerken wordt voldaan door aan te sluiten bij een onlangs gepubliceerde toekomststudie van Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Het gaat hier om het INTERFUTURES-rapport: *Facing the Future: Mastering the Probable and Managing the Unpredictable* (Parijs, 1979)<sup>1)</sup>. Deze aansluiting heeft ook het grote voordeel dat reeds in een vroeg stadium het internationale aspect bij de Beleidsgerichte Toekomstverkenning betrokken wordt.

Het INTERFUTURES-project stelde zich tot doel: "to provide OECD member Governments with an assessment of alternative patterns of longer-term world economic development in order to clarify their implications for the strategic policy choices open to them in the management of their own economies, in relationships among them, and in their relationships with developing countries".

Voor het gebruik maken van INTERFUTURES pleiten de volgende elementen van deze doelstelling:

- er worden alternatieve paden (scenario's) gepresenteerd;
- internationale betrekkingen vormen een belangrijk aandachtsveld;
- de invalshoek is weliswaar in eerste instantie economisch, maar het blijkt dat dit zeer ruim moet worden opgevat: technologie, bestuurlijke en politieke aspecten, sociale ontwikkelingen en het fysieke milieu komen ook uitgebreid aan de orde;
- beleidsimplicaties worden duidelijk gemaakt;
- het betreft een lange-termijnverkenning.

Deze punten, met uitzondering van het leggen van het zwaartepunt op de economische ontwikkeling, vormen evenveel argumenten voor aansluiting bij INTERFUTURES. Bezien we de eerder genoemde kenmerken die geformuleerd zijn voor een uitdagend voorbeeld, dan blijkt uitgebreidheid in de uitwerking van de studie voor een goed deel te zijn gegarandeerd en continuïteit besloten te liggen in de werkwijze van INTERFUTURES. De samenhang wordt voldoende verzekerd door één van de scenario's van INTERFUTURES als uitgangspunt te kiezen. Deze keuze zal dan mede op basis van relevantie moeten plaatsvinden. Hier wordt later op ingegaan.

### 3.2. Scenario's

Ter plaatsbepaling van de scenario's in het INTERFUTURES-project wordt hier in het kort de werkwijze en opbouw van deze studie aangegeven.

Als werkterrein wordt door de opstellers genoemd: een toekomstgericht onderzoek naar economische verschijnselen zonder verwaarlozing van politieke strijd,

<sup>1)</sup> Met het project is begin 1976 op initiatief van de Japanse regering begonnen. Het werk is verricht door een team van ruim twintig medewerkers onder leiding van prof. J. Lesourne, bijgestaan door een stuurgroep met afgevaardigden uit elk van de lidstaten die aan het project bijdroegen en een adviescollege bestaande uit tien vooraanstaande personen. Daarnaast zijn op uitgebreide schaal externe deskundigen geconsulteerd. Naast de OESO-leden en de commissie van de Europese Gemeenschap stelden de Toyota Foundation, de Ford Foundation en de German Marshall Fund of the United States gelden ter beschikking. De studie is gepubliceerd onder de verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal van de OESO en telt 425 pagina's

sociale conflicten, waardenveranderingen en institutionele ontwikkelingen. Dit betekent analyse van onder meer het natuurlijk milieu, de uitputting van hulpbronnen en de kansen voor ingrijpende technologische doorbraken.

Ten aanzien van de economische orde wordt ervan uitgegaan dat de werking van de wereldeconomie zich het best laat beschrijven in neo-klassieke zin. Productieve activiteiten worden verricht door kostenminimaliserende ondernemers en consumptie- en besparingsbeslissingen worden genomen door individuen op basis van nutsmaximalisatie. De overheid beperkt zich tot macro-economisch beleid gericht op de traditionele doelstellingen van groei, werkgelegenheid, inflatiebeheersing en evenwichtige betalingsbalans. Daarnaast kan zij een actieve rol spelen in het bevorderen van het goed functioneren van markten. Ten aanzien van de internationale verhoudingen en de ontwikkelingen op sociaal-cultureel gebied in de ontwikkelde landen worden een aantal alternatieve richtingen geschetst.

De scenario's worden beschreven aan de hand van een klein aantal samenhangende veronderstellingen over de volgende deelgebieden.

1. De relaties tussen de ontwikkelde landen onderling.
2. De relaties tussen de ontwikkelde landen en de Derde Wereld.
3. De interne processen in de ontwikkelde landen, zoals:
  - 3.1. het culturele verschijnsel van het verschijnen van nieuwe waardenpatronen die min of meer gedragen worden door de gemeenschap als geheel;
  - 3.2. het sociale verschijnsel van de gezamenlijke bekwaamheid om de productie-groei te organiseren door middel van innovatie, herverdeling, kapitaal-accumulatie en het aanpassen van instituties.

De verschillende veronderstellingen waaruit de scenario's zijn opgebouwd, zijn de volgende.

Voor het eerste deelgebied

a)

Een betrekkelijk hoge graad van openheid en economische stabiliteit.

of b)

Conflicten op bepaalde gebieden, zoals energie, grondstoffen, kapitaalverkeer, en dergelijke, uitmondend in een beknot handelsverkeer met als partijen de Verenigde Staten, Japan en de Europese Gemeenschap.

of c)

Een groeiende spanning tussen de landen van de Europese Gemeenschap (a en b gaan uit van een toenemende Europese integratie).

Voor het tweede deelgebied

a)

Geleidelijke toenadering via onderhandelingen, gepaard gaand met een toenemende handel.

of b)

Verwijdering als gevolg van het voorrang geven aan een politiek van op zichzelf staan van een groot deel van de landen van de Derde Wereld.

of c)

Regionale opsplitsing in de Derde Wereld. Groepering rond machtscentra (bv. Brazilië, Saoedi-Arabië, Indonesië). Voorkeursbehandeling ten aanzien van handel, investeringen e.d. binnen deze groeperingen, maar toch betrekkelijk open tot de overige landen.

of d)

Verticale opdeling in groepen van landen met zowel vertegenwoordigers van de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden, waarbinnen een aanzienlijk handelsverkeer (bv. Comecon-Vietnam-Cuba; Verenigde Staten-Filipijnen-Latijs-Amerika).

Voor het derde deelgebied

a)

Dominante na-oorlogse waarden blijven gehandhaafd waarbij voorrang wordt gegeven aan economische groei. Produktiviteitsgroei zal ongeveer even groot zijn als in het verleden.

of b)

Het waardenpatroon blijft in grote lijnen onveranderd, maar conflicten tussen

sociale groepen belemmeren aanpassingen en de economische groei zal slechts bescheiden zijn.

of c)

Een snel veranderend waardenpatroon, met name ten aanzien van arbeid en het gewenste consumptiepakket leidt tot geringe groei en een veranderde samenstelling van het nationaal inkomen.

of d)

Uitgaande van de stelling dat duurzame groei een nieuwe vraag voortbrengt, zal bij blijvende sterke groei een geleidelijke verandering van waarden optreden, die deze groei in stand houdt.

In de INTERFUTURES-studie worden zes lange-termijnsenario's behandeld:

- A Hoge-groeiscenario.
- B1 Nieuwe-groeiscenario.
- B2 Convergent-gematigde-groeiscenario.
- B3 Divergent-gematigde-groeiscenario.
- C Noord-zuid-verwijderingsscenario.
- D Protectionisme-scenario.

In termen van de hiervoor genoemde drie deelgebieden met de mogelijke veronderstellingen over deze gebieden kunnen de scenario's als volgt worden getypeerd:

$$A = 1a + 2a + 3a$$

$$B = 1a + 2a$$

$$B1 = B + 3c$$

$$B2 = B + 3b + \text{convergentie produktiviteit industrielanden}$$

$$B3 = B + 3b + \text{divergentie produktiviteit industrielanden}$$

$$C = 1a + 2b + 3b$$

$$D = 1b + 2d + 3b$$

De verschillen tussen de scenario's zijn vooral de mate van economische groei, de mate van internationale samenwerking, het al dan niet behouden dan wel verkrijgen van een maatschappelijke consensus over sociaal-economische doelstellingen en middelen, en convergentie of divergentie van de arbeidsproductiviteit van de verschillende staten.

### 3.3. De uitgangspunten van scenario A

Zoals in de volgende paragraaf zal blijken, is het A-scenario van INTERFUTURES van bijzonder belang. Dit scenario gaat uit van de hiervoor onder a) genoemde veronderstellingen bij elk van de deelgebieden. Deze zijn dus:

- een betrekkelijke hoge graad van openheid en economische stabiliteit tussen en in de ontwikkelde landen;
- geleidelijke toenadering via onderhandelingen gepaard met een toenemende handel tussen ontwikkelde landen en de Derde Wereld;
- in de ontwikkelde landen blijven de dominante na-oorlogse waarden gehandhaafd terwijl prioriteit wordt gegeven aan economische groei. Produktiviteitsgroei zal in de lijn liggen van de trends in het verleden.

Nader uitgewerkt leveren de veronderstellingen het volgende beeld op.

#### *Internationale betrekkingen*

*West-west.* De relaties tussen de ontwikkelde landen ontwikkelen zich in de richting van steeds sterkere onderlinge afhankelijkheid. In de praktijk komt dat neer op een door de Europese Gemeenschap, Japan en de Verenigde Staten gewaarborgde relatief hoge graad van openheid en economische stabiliteit. Dit gaat gepaard met een toenemende economische homogeniteit van bovengenoemde polen van de OESO-staten en komt tot uiting in een convergentie op de lange termijn van de produktiviteit, voor zowel niveau als groeitempo.

De voornaamste centra van de westerse wereld — Verenigde Staten, Japan en de Europese Gemeenschap — brengen een op elkaar afgestemd beleid tot stand over mogelijke conflictgebieden zoals handel, monetair beheer, industrie, energie en grondstoffen. De samenwerking beperkt de economische schommelingen en draagt bij tot een zekere stabilisering van de wisselkoersen. Zij leidt verder tot een actief energiebeleid zowel op het gebied van conservering als van de ontwikkeling



van nucleaire en steenkool-energievoorziening. Vrije handel wordt uitgebreid met een gunstig effect op de lange-termijnvooruitzichten voor investeringen. *Noord-zuid.* Er vindt een geleidelijke toenadering plaats tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden via onderhandelingen en via een toenemende economische uitwisseling. Deze toenemende uitwisseling, gegeven het heterogene karakter van de Derde Wereld, sluit geenszins het tot stand komen van gedifferentieerde betrekkingen uit, waarin het verschillend vermogen tot industrialisatie en andere specifieke kenmerken van de ontwikkelingslanden tot uiting komen.

Er is een aanzienlijke groei in ontwikkelingshulp en kapitaal- en technologie-overdrachten en een geleidelijke afbraak van de handelsbarrières tussen de ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Dit leidt tot een groeiende verwevenheid tussen rijke en arme landen op de wereldmarkt, hoewel het tempo waarin dat gebeurt per land of regio aanzienlijk verschilt.

#### *De interne ontwikkeling van de westerse landen*

*Cultureel.* De overheersende na-oorlogse waarden houden voor de grote meerderheid hun geldigheid. Aan economische groei in de traditionele zin — groei van het bruto nationaal produkt — wordt voorrang gegeven, en de aanpassingen die dit vergt, worden geaccepteerd. Er treedt geen snelle, en door grote groepen gedragen, ingrijpende verandering in het normen- en waardenpatroon op. De voorrang die gegeven wordt aan waarden als bijvoorbeeld veiligheid en macht, blijft gehandhaafd. Ook wordt afgezien van het optreden van ingrijpende veranderingen die de betekenis en zingeving van het menselijke bestaan raken, zoals die in vroeger tijden gepaard gingen met het ontstaan van grote godsdiensten.

Wel is binnen deze voortzetting van het overheersende na-oorlogse, westerse normen- en waardenpatroon ruimte voor verschuivingen van voorkeuren ten gevolge van nieuwe technologieën, verandering van smaak, relatieve prijzen, demografische opbouw, inkomensniveau, en dergelijke. Ook worden wijzigingen in de relaties tussen de uiteindelijke vraag (bv. schone was) en tot de formele sector gerichte vraag (bv. wasmachines) niet uitgesloten.

*Sociaal.* Gezien de legitimiteit van economische groei als maatschappelijke doelstelling vinden er blijvende structurele aanpassingen (arbeidsmarkt, energiebeleid, verhouding markt en collectieve sector) plaats, die deze groei mogelijk maken. Dit betekent dat verstarring van institutionele structuren succesvol wordt weggewerkt of wordt vermeden wanneer deze de groei belemmert. Gesteund door internationale samenwerking hebben de nationale regeringen betere beleidsmogelijkheden om tegenstrijdige eisen ten aanzien van de inkomensverdeling te beheersen en de noodzakelijke industriële aanpassingen uit te voeren. Het beleid van de ontwikkelde landen is gericht op een blijvende groei en eliminatie van de andere dan frictie-werkloosheid.

Bovengenoemde veronderstellingen zijn uiteraard onvoldoende om een volledig scenario op te bouwen. Zij geven slechts contouren waarbinnen dit toekomstbeeld vorm kan worden gegeven: continuïteit, samenwerking en optimisme ten aanzien van sturing en beheersing zijn in dit geval de sleutelbegrippen.

Opgemerkt moet worden dat dit scenario niet een loutere voortzetting van de "pre-1980 wereld" is. Zo wordt er onder meer van uitgegaan dat een actief beleid door de ontwikkelde landen gevoerd wordt in zaken als ontwikkelingssamenwerking en overdracht van technologieën naar ontwikkelingslanden. Ook de grote mate van samenwerking en het zorgvuldig op elkaar afstemmen van beleid van de geïndustrialiseerde staten zijn verschijnselen waar het in het verleden wel eens aan heeft ontbroken.

### **3.4. De relevantie van scenario A**

De opstellers schrijven dat de positie van het scenario A in INTERFUTURES slechts die van één scenario tussen de andere is:

"Zij (de scenario's) zijn in vier groepen geplaatst, en de rangorde van presentatie impliceert noch een waardeoordeel noch enige afnemende of toenemende orde van plausibiliteit" (pag. 289).

Uit het rapport spreekt echter een heel duidelijke voorkeur voor het A-scenario, vooral als oplossing voor de problemen op middellange termijn. Dit blijkt uit de aanbevolen strategieën waarin herstel van een gestage hoge economische groei weliswaar niet als doel op zich wordt gezien, maar wel als noodzakelijk middel om aan de kwantitatieve en kwalitatieve maatschappelijke doeleinden tegemoet te komen (pag. 411). Het beheersen en in goede banen leiden van de onderlinge afhankelijkheid op wereldschaal is een overheersend thema (zie bv. pag. 394).

Geconcludeerd wordt dat in het licht van INTERFUTURES-analyse alleen een actieve samenwerking van de belangrijkste OESO-landen en een open houding ten aanzien van de Derde Wereld een werkelijk antwoord op de uitdagingen van de toekomst kan zijn (pag. 399). Opgemerkt wordt dat gematigde groei snel leidt tot verschillende vormen van protectionisme (pag. 395), een ontwikkeling die zoveel mogelijk zou moeten worden vermeden (bv. pag. 414). Ook ten aanzien van de EG wordt geconcludeerd dat nauwelijks een andere weg open staat dan die van open grenzen (pag. 400) zoals verondersteld in het A-scenario. De centrale plaats die aan de markt als efficiënt allocatiemechanisme wordt toegekend (pag. 414 en 418) verdraagt zich het best met een toekomst zoals geschetst in het A-scenario. In negatieve zin kan de onuitgesproken voorkeur voor het hoge-groei-scenario ontleend worden aan de oordelen over ontwikkelingen in de richting van fragmentatie, protectionisme en divergentie als "verontrustend", "verre van bevredigend" e.d. (pag. 396-397, 409).

Als eerste van een zestal richtlijnen voor de OESO-landen wordt dan ook aanbevolen:

"Herstel van economische groei en een duidelijke onderkenning dat voortzetting daarvan een legitieme doelstelling is van de regeringen van de ontwikkelde landen. Het is in overeenstemming met de aspiraties van een groot deel van de bevolking in deze landen; en het zal noch lange-termijn fysieke grenzen ontmoeten, noch de ontwikkeling van de Derde Wereld belemmeren" (pag. 193).

Bij nadere bestudering blijkt dat de overige scenario's in wezen als afwijkingen van A moeten worden gezien. Aan deze scenario's ligt geen eigen filosofie of logica ten grondslag: zij moeten eerder gezien worden als vormen van afwijkend gedrag. Een mogelijke uitzondering hierop is het nieuwe-groei-scenario (B1) maar dit is zo weinig onderbouwd en uitgewerkt dat het geen volwaardig alternatief voor scenario A vormt.

Over de verwerkelijking van het A-scenario is het INTERFUTURES-team tamelijk somber gestemd. Het stelt op pagina 395 van het eindrapport:

"Hoge groei in de ontwikkelde landen zal, bij afwezigheid van een krachtig en gecoördineerd overheidsbeleid, ernstige nationale en internationale beperkingen ontmoeten. Rekening houdend met interne conflicten met betrekking tot de verdeling van het nationaal inkomen en de sociale fragmentatie ten gevolge van veranderende waarden, is het succes van een dergelijk beleid bovendien nog niet gewaarborgd. Wij kunnen dus sceptisch zijn over de kansen dat zo'n beleid tegelijkertijd door de regeringen van de voornaamste ontwikkelde landen wordt aanvaard (...). Het moet worden toegegeven dat het gematigde-groei-scenario enige plausibiliteit heeft (...)"

Dit scepticisme tast de relevantie van scenario A als prikkelend voorbeeld niet aan. Dit zou wel zo zijn als de wenselijkheid in twijfel zou worden getrokken, maar deze staat, ook in breder verband gezien, buiten kijf. Zo was de INTERFUTURES-groep opdrachtnemer van de OESO en de conclusies van de studie stemmen dermate overeen met de in 1960 geformuleerde en sindsdien niet veranderde doelstellingen van deze organisatie<sup>2)</sup> dat zij hieraan toegerekend kunnen worden. En de OESO als organisatie vertegenwoordigt politieke en economische krachten met voldoende macht om aan het criterium van relevantie van scenario A te voldoen.

Maar het is niet alleen de OESO, het zijn ook de beleidsmakers van de westerse geïndustrialiseerde wereld die zich aantoonbaar door een dergelijk wensbeeld laten leiden, zoals blijkt uit de slotcommuniqués van de zes meest recente topcon-

<sup>2)</sup> Deze zijn:

- to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;
- to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development;
- to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

ferenties van regeringsleiders<sup>3)</sup>. Dit wordt in de volgende pagina's duidelijk gemaakt door de behandeling van enige onderwerpen. Deze behandeling kan tevens gezien worden als een sfeertekening van zowel het A-scenario van INTERFUTURES als van de onder politici van de grote geïndustrialiseerde westerse landen overheersende ideeën over de toekomst op wat langere termijn.

Binnen de westerse wereld veronderstelt INTERFUTURES het behoud van de *democratische structuur*. Hierop wordt bij de topconferentie ook aanspraak gemaakt. "Wij kwamen bijeen omdat wij dezelfde overtuigingen en dezelfde verantwoordelijkheden delen. Wij zijn elk verantwoordelijk voor de regering van een open, democratische maatschappij die is toegewijd aan individuele vrijheid en sociale vooruitgang. Ons succes zal de democratische maatschappij in de hele wereld versterken" (Rambouillet 1975). In de verhouding Oost-west worden geen grote veranderingen voorzien — noch in INTERFUTURES, noch op de topconferenties — behalve in termen van toe- of afname van de handel.

Het A-scenario van INTERFUTURES geeft een bijzonder grote prioriteit aan het bereiken van *economische groei*: "Aan economische groei in traditionele zin — groei van het bruto nationaal produkt — wordt voorrang gegeven en de aanpassingen die dit vergt zullen worden geaccepteerd". In dezelfde termen wordt op de topconferenties over groei gesproken: "De groei en stabiliteit van onze economieën zullen bijdragen aan de welvaart van alle geïndustrialiseerde landen en van de ontwikkelingslanden". (Rambouillet, 1975). De regeringsleiders, evenals overigens het INTERFUTURES-team zien in economische groei het belangrijkste middel om sociale en economische doelen te verwezenlijken. Op de diverse topconferenties wordt aan groei een heilzame werking op het gebied van werkloosheids- en inflatiebestrijding toegekend.

Op de conferenties van Bonn (1978) en Tokio (1979) worden welomschreven groeidoelen en daartoe te hanteren middelen genoemd. Men wil zich richten op het verlagen van publieke uitgaven, het stimuleren van investeringen en van onderzoek en ontwikkeling, het verminderen van belemmeringen in het kapitaal- en handelsverkeer en bevorderen van mobiliteit. Dit alles moet leiden tot produktiviteitsstijging op lange termijn en het bevorderen van het aanpassingsvermogen van de economieën.

Uit de communiqués van Londen (1977) en Bonn (1978) kan worden afgeleid dat de betrokken regeringsleiders willen proberen de groeidoelen van hun landen te laten convergeren; het wordt echter nergens uitdrukkelijk naar voren gebracht.

Het gewenste *handelsbeleid* binnen het A-scenario is duidelijk: voortvarende handelsliberalisering, het bevorderen van een goed functionerende internationale markt, het minimaliseren van ongunstige effecten op andere landen en geen of weinig overheidsinterventie die eventueel winstmaximalisatie voor individuele, nationale of multinationale bedrijven zou kunnen beperken.

De topconferenties leveren alle een soortgelijk beeld. In het algemeen spreken de deelnemers zich uit voor een open, liberaal handelssysteem en tegen protectionisme omdat dat op wat langere termijn de economische groei belemmert en daarmee werkgelegenheidsondermijnd en inflatiebevorderend werkt. In het bijzonder wordt gesproken over verlaging van douanetarieven en andere handelsbelemmeringen, over uitbreiding van de landbouwhandel ter vergroting van de zekerheid, over de beschikbaarheid van wereldvoedselvoorraden en over het uitvoeren van de afspraken middels de GATT<sup>4)</sup> van de "Tokio-Ronde" van 1973. Uitspraken van internationale organen zoals de Ministerraad van de OESO (1978) die de belofte inhouden een op de markt georiënteerd systeem te handhaven, worden met instemming begroet. Krachtig politiek leiderschap wordt bepleit voor uitbreiding van de handelsmogelijkheden. Op de bijeenkomst in Venetië (1980) worden ook de meer ontwikkelde landen van de Derde Wereld opgeroepen hun grenzen meer open te stellen.

Het INTERFUTURES A-scenario gaat voor de relaties met de *ontwikkelings-*

<sup>3)</sup> De deelnemers waren de regeringsleiders van West-Duitsland, Canada (vanaf Puerto Rico 1976), Frankrijk, Groot Brittanië, Italië, Japan en de Verenigde Staten; vanaf 1978 was de E.G. als zodanig ook vertegenwoordigd.

De hier bedoelde topconferenties vonden plaats op 15-17 november 1975 (Rambouillet), 27 en 28 juni 1976 (Puerto Rico), 7 en 8 mei 1977 (Londen), 16 en 17 juli 1978 (Bonn), 28 en 29 juni 1979 (Tokio) en 22 en 23 juni 1980 (Venetië).

<sup>4)</sup> GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.

*landen* uit van een toenadering via onderhandelingen, gepaard aan een vergroting van de handelsstromen. De uitgangspunten en afspraken van de regeringsleiders van de westerse industrielanden over de verhouding met de Derde Wereld wijzen in een zelfde richting als die in het A-scenario. West-zuid confrontaties moeten vermeden worden; het is zowel in het belang van West als van Zuid dat samengewerkt wordt, ook omdat er een zekere mate van vervlechting tussen beide bestaat. Veelal wordt naar voren gebracht dat de kansen voor de ontwikkelingslanden om deel te hebben aan de westerse welvaart voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van het slagen van conferenties als UNCTAD en CIES<sup>5)</sup>.

Hieruit kan worden afgeleid dat het toenaderingsproces tussen West en Zuid zich ook via de onderhandelingstafel moet afspelen. In Londen (1977) wordt gesteld dat economische groei alleen mogelijk en legitiem is als de ontwikkelingslanden daar deel aan kunnen hebben en beide groepen landen hebben ook belang bij een stabiele en doorgaande groei van de wereldeconomie. In Tokio (1979) krijgt de relatie een ander accent in de formulering dat constructieve verhoudingen tussen zich ontwikkelende en ontwikkelde landen noodzakelijk zijn voor het oplossen van de huidige, wereldomvattende problemen; arm en rijk hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de oplossingen. In Venetië (1980) wordt dit nog eens onderstreept en worden ook de OPEC<sup>6)</sup>-leden aangemoedigd meer aan de hulpverlening aan de andere landen van de Derde Wereld bij te dragen.

De relaties in termen van ontwikkelingshulp worden welomschreven: vergroting van de stroom en de doelmatigheid van de hulpverlening, het geven van handelsvoordelen aan ontwikkelingslanden, het vergemakkelijken van financieringen tegen zachte voorwaarden en dergelijke. De hulp zal vooral via internationale instellingen moeten lopen (IMF, Wereldbank, IDA<sup>7)</sup>). In 1979 wordt het landbouwkundig onderzoek nog in het bijzonder genoemd.

INTERFUTURES stelt dat er voldoende *energiebronnen* beschikbaar zijn om op lange termijn te voorzien in een wereldconsumptie die zo'n 10 à 15 maal hoger is dan het niveau van 1975, maar dat een overgang van het ene op het andere energiesysteem een zeer onzekere periode van ongeveer een halve eeuw met grote kosten betekent. Systemen van energievoorziening kennen nu eemaal een grote veranderingstraagheid. Kernenergie is in de toekomst een voorname energiebron. Knelpunten worden vooral gezien in die traagheid, in gevolgen voor de natuurlijke omgeving, in een verstoorde ontwikkeling van kernenergie en in de uitgebreide mogelijkheden voor crises.

Bij de laatste vier conferenties heeft men zich in toenemende mate beziggehouden met het energievraagstuk. De Top van Tokio (1979) was hier zelfs vrijwel geheel aan gewijd als reactie op de vlak daarvoor afgekondigde olieprijsverhoging door de OPEC. Doel van de regeringsleiders is het bereiken van stabiliteit op de energiemarkt en vermindering van de olie-afhankelijkheid van hun energievoorziening door verbruiksbeperking enerzijds en ontwikkeling van alternatieve bronnen anderzijds, hetzij conventionele, hetzij "nieuwe". Zo wordt in 1978 voor het eerst naar voren gebracht dat steenkool op lange termijn weer een belangrijke rol in de energievoorziening moet gaan spelen en dat er gemeenschappelijk en gecoördineerd onderzoek naar alternatieve energiebronnen verricht moet worden.

Op de conferentie in Tokio worden welomschreven doelen voor energiebesparing vastgesteld. Globaal zal worden getracht tot 1985 niet boven het verbruiksniveau van 1978 uit te stijgen dan wel de import tot het niveau van 1978 te beperken. Indien echter deze verbruiks- en importbeperkingen de economische groei nadelig beïnvloeden, zijn aanpassingen in de vastgestelde hoeveelheden toegestaan. De resultaten van de conferentie in Venetië zijn minder omschreven. De regeringsleiders beloven in de komende tien jaar het verband tussen economische groei en olieconsumptie te doorbreken. Daartoe worden doeleinden geformuleerd gericht op beperking van het olieverbruik.

In Tokio en Venetië wordt ervan uitgegaan dat kernenergie als een van de grotere energiebronnen voor de toekomst onvermijdbaar en acceptabel is, zij het

<sup>5)</sup> CIES: Conferentie over Internationale Economische Samenwerking.  
UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development.

<sup>6)</sup> OPEC: Oil Producing and Exporting Countries.

<sup>7)</sup> IMF: International Monetary Fund.

IDA: International Development Association.

onder de striktst mogelijke garanties met betrekking tot non-proliferatie van kernwapens en met betrekking tot veiligheid.

In Tokio is ook vastgesteld dat het noodzakelijk is tot technologische ontwikkelingen te komen op energiebeleid als enige werkelijke oplossing voor het risico van een brandstofcrisis in de toekomst. Hiervoor moeten veel particuliere en publieke kapitaalmiddelen vrijgemaakt worden. Tevens wordt gepleit voor het in het leven roepen van een "Internationale Groep voor Energie-Technologie". In Venetië wordt de Wereldbank verzocht het lenen van geld voor nieuwe energieprogramma's te vergemakkelijken.

De conclusie met betrekking tot het energievraagstuk is duidelijk: men ziet geen problemen in termen van absolute voorraden maar wel in termen van politiek-economische beschikbaarheid. Men onderkent dat de overgang van een op olie gebaseerd systeem naar een op andere energiebronnen geënt systeem een moeilijke fase is.

In de gedachtengang van het A-scenario heeft *monetaire politiek* een stabiliserende functie en is monetaire stabiliteit een voorwaarde voor blijvende economische groei. Ook met betrekking tot dit onderwerp blijken het A-scenario en de opvattingen van de westerse regeringsleiders in elkaars verlengde te liggen. Overheidsinterventie om de nagestreefde stabiliteit te handhaven of te bereiken is geoorloofd. De huidige industrielanden zijn echter ook olie-importeurs en dit blijft voorlopig zo, hetgeen met zich meebrengt dat er betalingsbalanstekorten optreden. Om dit te verhinderen wordt een sterkere rol van het Internationale Monetair Fonds bepleit en een vergroting van de invoercapaciteit van de OPEC-leden. De problematiek van de door de snel stijgende olieprijsen verstoorde monetaire stabiliteit krijgt ook in Venetië veel aandacht.

De conclusie is dat de politieke leiders van de grote westerse industrielanden op de topconferenties uiting geven aan hun voornemen een soortgelijke toekomst te willen verwezenlijken als in het A-scenario beschreven staat. Opvallend is daarbij dat veranderingen in de binnenlandse politieke verhoudingen in de landen van de aan de topconferenties deelnemende regeringsleiders niet of nauwelijks weerspiegeld worden in de teksten van de slotcommuniqués. Er blijkt dus sprake te zijn van een zekere duurzaamheid in het nastreven van dit wensbeeld door belangrijke internationale krachten.

### 3.5. Twee groeivarianten

Zoals gezegd, is voor de constructie van toekomstbeelden op basis van de karakteristieke visies een voorbeeld nodig dat door zijn inhoud dwingt tot stellingname en door zijn vorm uitnodigt tot het formuleren van alternatieven. Het voorbeeld moet voldoen aan eisen van samenhang, uitgebreidheid, relevantie en aansluiten bij het bestaande beleid. Hieraan kan tegemoet gekomen worden door als basis voor de verbijzondering te kiezen voor het "hoge groei" - of A-scenario van INTERFUTURES.

Bij de uitwerking van scenario A is in de INTERFUTURES-studie aangenomen dat voorzienbare knelpunten voldoende vroeg gesignaleerd worden en dat doeltreffende maatregelen getroffen worden: "mastering the probable", zoals het in de ondertitel heet. In dat geval is volgens de opstellers in de OESO-landen een economische groei van gemiddeld 4,9% per jaar tot 1990 mogelijk en van 3,4% per jaar voor de periode 1990-2000. De overeenkomstige getallen voor Nederland zijn 5,1% en 2,5%. Deze groeivoeten kunnen gezien worden als streefwaarden, maar tegelijkertijd wordt in INTERFUTURES gevreesd dat door onwil of onmacht ernstige knelpunten en groeibemmerende ontwikkelingen zich voordoen waardoor wordt afgeleden naar scenario's met een aanzienlijk lagere groei. Zo wordt voor het convergentie-matige-groei-scenario (B2) en het protectionisme-scenario (D) een jaarlijkse groei in de OESO berekend die onder de 3,5% in de periode 1975-2000 ligt en voor het noord-zuid-verwijderingsscenario (C) geldt over dezelfde periode een groeivoet van slechts 2,3% per jaar. Wat het zuiver economisch aspect betreft en de gevolgen hiervan voor de werkgelegenheid, de vraag naar energie en de milieubelasting zal daarom niet alleen de nagestreefde hoge groeivoet van scenario A, maar ook een gevreesde matige groeivoet worden doorgerekend. Dit verheldert verschillen in zowel lasten als baten die hoge groei ten opzichte van

gematigde groei met zich meebrengt. Dat er op de langere termijn bij voortduring economische groei zal zijn is een wezenlijk onderdeel van het hier geschetste voorbeeld, de precieze grootte van deze groei is echter van minder belang.

### 3.6. Scenario A: de internationale omlijsting

Tussen de voorgaande beschrijving van de algemene uitgangspunten van dit voorbeeld en de hiervolgende toespitsing naar de Nederlandse situatie is het nodig dit scenario op internationaal niveau te schetsen. De veronderstelde toenemende onderlinge afhankelijkheid op wereldschaal vormt immers een belangrijk kenmerk van dit voorbeeld, zodat processen in het buitenland en tussen buitenlandse staten sterk voelbaar zullen zijn voor de binnenlandse ontwikkelingen. Dit geldt voor ons land te meer gezien de grote openheid en de relatieve kleinheid van Nederland.

De internationale omlijsting van scenario A wordt beschreven met een bloemlezing uit beschikbaar INTERFUTURES-materiaal<sup>8)</sup>, dat onvermijdelijk gekenmerkt wordt door een grote mate van algemeenheid. In het eindrapport van de studie is — gezien de economische optiek — voor ons doel verhoudingsgewijs te weinig aandacht besteed aan de politieke en militaire betrekkingen tussen het westen en het oostblok. Voor de beschrijving van deze mondiale ontwikkelingen is daarom ook gebruik gemaakt van in het kader van INTERFUTURES verrichte achtergrondstudies. Hoewel ermee verbonden, moeten de hierna beschreven ontwikkelingen in de verhouding tussen het westen en het oostblok en in de bewapening vanuit het A-scenario eerder worden gezien als randvoorwaarde dan als een gewenste ontwikkeling. Het gaat hier vooral om de internationale dimensie van de in hoofdstuk 4 gegeven verbijzondering voor Nederland van hetzelfde scenario.

#### 3.6.1. Internationale betrekkingen

##### *Tussen OESO-landen*

Voorrang aan economisch herstel en handhaving van economische groei is een zeer belangrijk bindend element tussen de OESO-staten. De internationale samenwerking moet erop gericht zijn het marktmechanisme tot gelding te laten komen, met voorkoming van te plotselinge verschijnselen die tot een overheidsbeleid zouden kunnen leiden dat het marktmechanisme blijvend in gevaar brengt.

De OESO-landen worden steeds sterker onderling afhankelijk. In de praktijk komt dit neer op een door de Europese Gemeenschap, Japan en de Verenigde Staten gewaarborgde hoge graad van openheid en economische stabiliteit. Dit gaat gepaard met een toenemende economische eenvormigheid van staten en komt tot uiting in een naar elkaar toegroeien van het niveau en groeitempo van de productiviteit. De voornaamste centra van de westerse wereld — Verenigde Staten, Japan en de Europese Gemeenschap — stemmen het beleid ten aanzien van de mogelijke conflictgebieden zoals handel, monetair beheer, industrie, energie en grondstoffen op elkaar af. De samenwerking beperkt de economische schommelingen en draagt bij tot de stabilisering van wisselkoersen. Zij leidt verder tot een actief energiebeleid. De vrije handel wordt uitgebreid met op de lange termijn goede vooruitzichten voor investeringen.

De noodzaak van internationale economische samenwerking mag niet worden gefrustreerd door ontwikkelingen binnen ieder der betrokken landen. Dit stelt hoge eisen aan het nationale beleid. De kracht die iedere regering aan de internationale samenwerking ontleent geeft haar echter de mogelijkheid om de concurrerende eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de inkomensverdeling en de noodzakelijke industriële aanpassingen in goede banen te leiden.

Deze economische veronderstellingen houden ook politieke en militair-strategische uitgangspunten in. De westerse landen behouden een democratische structuur en vormen ook in strategisch opzicht een blok. De NAVO blijft in zijn huidige vorm en samenstelling gehandhaafd.

<sup>8)</sup> *Midway through INTERFUTURES*, Hfst. 4 & 5 (sept. 1977); *Intermediate Results*, phase C (mei 1978) en *Facing the Future* (juni 1979).

Westerse - ontwikkelingen?

### *West-zuid*

Er vindt een geleidelijke toenadering plaats tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden, die zich weerspiegelt in groeiende economische afhankelijkheid. De ontwikkeling van stabiele economische relaties met de Derde Wereld is van groot belang voor het westen. De door het westen nagestreefde stabiliteit kan betekenen dat met de verschillende regio's uiteenlopende banden worden gezocht, afhankelijk van de aanwezigheid van factoren die een evenwichtig ontwikkelingsproces bedreigen. Gegeven het heterogene karakter van de Derde Wereld sluit de toenemende uitwisseling het tot stand komen van gedifferentieerde betrekkingen, waarin het verschillend vermogen tot industrialisering tot uiting komt, niet uit.

Ook vanuit de Derde Wereld gezien, ontstaat differentiatie van de betrekkingen met het westen. De landen, waarvan het inkomen sterk afhankelijk is van de produktie van grondstoffen, krijgen door onderhandelingen een betere toegang tot de internationale financiering en meer stabiele exportprijzen. Hoewel het scenario economische onafhankelijkheid van beide blokken of groepen daarbinnen uitsluit, betekent dit niet dat het westen pogingen van de armste ontwikkelingslanden om een zelf-hulp beleid, gericht op verbetering van het inkomen van de armste groepen, zal belemmeren. Het westen verhoogt aanzienlijk de hulpverlening aan de arme landen die dat wensen, en richt deze op het voorzien in basisbehoeften, vooral door ontwikkeling van de landbouw. Naast een toename van ontwikkelingshulp worden de handelsbelemmeringen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden weggenomen; dit leidt tot een groeiende verwevenheid van laatstgenoemde landen met de wereldmarkt. Het tempo kan echter per land of regio aanzienlijk verschillen.

Deze veronderstellingen over de relatie tussen het westen en zuiden berusten op de grondgedachte, dat beide partijen op de lange termijn het meest gebaat zijn bij een ontwikkeling die wordt gecorrigeerd voor te negatieve gevolgen van een vrije markt en toenemende onderlinge afhankelijkheid en bij stabiliteit in de onderlinge verhoudingen. Dit veronderstelt onder meer goede marktinformatie en marktpartijen die op de juiste momenten de juiste beslissingen nemen. Op deze vereisten wordt nog teruggekomen. Deze grondgedachte sluit uit dat economische machtsposities in de internationale betrekkingen voor politieke doeleinden worden gebruikt, zoals bij een olie- of voedsel embargo het geval zou zijn.

### *Oost-west*

Wat betreft de politieke ontwikkelingen binnen de Sovjet-Unie en de zes Oost-europese satellietlanden wordt er vanuit gegaan dat de ideologie van deze landen marxistisch blijft en dat de zes satellietlanden binnen de Sovjet-invloedsfeer blijven, desnoods met gewapend geweld. Het Warschau Pakt blijft nog minstens een generatie intact. Het conflict tussen de Sovjet-Unie en China zal minstens even lang voortduren, zonder echter tot een oorlog te leiden.

De oost-westrelatie wordt beheerst door het wereldomvattende strategisch conflict en de concurrentie om economische en politieke macht. Dit leidt niet tot een oorlog, maar overheerst wel de economische relatie tussen beide blokken. Economische afhankelijkheden krijgen niet een zodanige omvang dat belangrijke politieke concessies afdwingbaar worden.

Een verzachting van het conflict, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in sterke teruggang van de bewapening en veel nauwere betrekkingen op economisch, cultureel en wetenschappelijk gebied, lijkt uitgesloten en springt vooral af op de houding van de Sovjet-Unie. Dit land kan zijn machtspositie alleen maar handhaven door militaire macht: op economisch, cultureel en wetenschappelijk gebied verkeert het in een achterstandspositie.

Dit behoeft enige toename van de handel en industriële samenwerking nog niet in de weg te staan. Een sterke uitbreiding van de economische relaties wordt echter ook belemmerd door kenmerken van het economisch systeem: verstarring in de economische organisatie van het oostblok, de van het westen afwijkende prijsbepaling, afwezigheid van een mechanisme dat prikkelt tot doen. Anderzijds kunnen politieke overwegingen, zoals het voorkomen van politieke instabiliteit, of van het niet terugbetalen van schulden door het oostblok, westerse regeringen ertoe brengen de handel te bevorderen met bijvoorbeeld exportkredieten. De handel tussen oost en west wordt bepaald door de economische groei in het

westen, die een sterke invloed heeft op de importen uit het oostblok, de houding van de westerse financiële wereld tegenover de hoge schulden van het oostblok en de afweging van het oostblok zelf tussen de last van schulden en het profijt van kapitaalgoederen voor ontwikkelingsplannen.

Al met al wordt verondersteld, dat de handel tussen oost en west in de komende 15 jaar toeneemt, zij het minder dan in het verleden en ook minder dan de wereldhandel. Westerse kredietverlening zal waarschijnlijk nog een twintigtal jaren voortduren tot een handelsevenwicht is verkregen. De handel tussen oost en west vertoont een soortgelijk patroon als tussen noord (zowel oost als west) en zuid: het westen importeert uit het oosten grondstoffen waaronder energie en enige eenvoudige produkten, terwijl het oostblok uit het westen naast voedsel en materialen vooral technologisch geavanceerde machinerie betreft die men zelf niet kan produceren.

#### *Oost, zuid en west*

De oost-zuidrelatie wordt evenals de oost-westverhouding, vooral bepaald door politiek-strategische aspecten. De economische relaties zijn daaraan ondergeschikt. De Sovjet-Unie benadert de Derde Wereld in economisch opzicht vooral vanuit de rivaliteit met het westen en het kapitalisme, terwijl het westen dit meer doet vanuit een rijk/arm optiek. Economische ontwikkeling van de Derde Wereld wordt door het oostblok dan ook niet als een op zich zelf staand doel beschouwd. De handel tussen oost en zuid is klein vergeleken met die tussen west en zuid; hetzelfde geldt voor de ontwikkelingshulp. Bovendien nemen wapenleveranties daarin een grote plaats in. Het gaat hier om één van de weinige produkten waarin men kan wedijveren met het westen. Het zuiden benadert het oostblok echter vooral vanuit een arm/rijk optiek, en verwerpt het Sovjet-model van maatschappelijke organisatie.

Deze vereenzelviging van het oosten met het rijke noorden door het zuiden sluit ook aan bij de deels parallel lopende belangen van het oostblok en het westen. Beide zijn gebaat bij grondstoffen uit de Derde Wereld, die van beide afhankelijk is ten aanzien van geld, fabrieken (waaronder wapens) en technologie. Oost en zuid bevinden zich zo beide ten opzichte van west in een zelfde positie (lenen op westerse kapitaalmarkt; voedsel; technologie; export van grondstoffen), maar dat betekent concurrentie tussen beide ten opzichte van het westen en geen belangengemeenschap. Deze is onwaarschijnlijk omdat het oostblok ten opzichte van het zuiden een rijk blok is, een uitbuitend handelspatroon heeft en er weinig ideologische medestanders vindt. China moet in dit verband tot het zuiden worden gerekend. In de concurrentie om technologie en kapitaal van het westen, heeft het oostblok ten opzichte van het zuiden een voorsprong, die men ook tot gelding zal brengen (rijker, politieke stabiliteit, groeiende markt voor westerse produkten, produktiegeoriënteerde, gekwalificeerde beroepsbevolking).

Ondanks het strategische conflict is er dus ruimte voor de veronderstelling dat het oostblok zich economisch op het westen richt. Dat dit zover zal gaan dat het oostblok lid wordt van internationale organisaties als het Internationale Monetair Fonds en GATT, is echter twijfelachtig. Men kan er beter van uitgaan dat het oostblok een eigen positie in de noord-zuiddialoog zal innemen.

### 3.6.2. Machtsverhoudingen

#### *Economie*

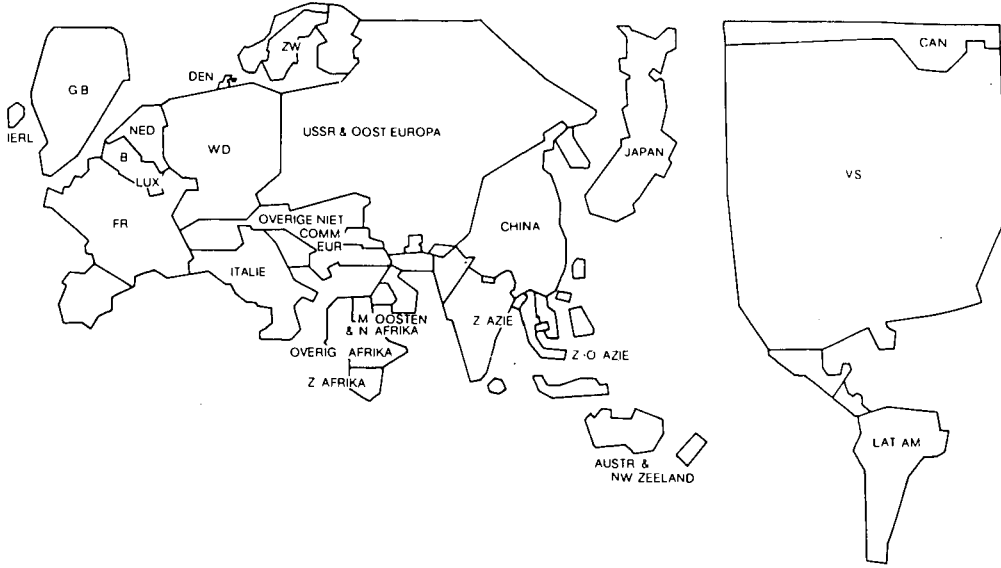
Een eerste aanduiding van de machtspositie vormt het bruto nationaal produkt van het land. Ten aanzien daarvan voltrekken zich in dit scenario de komende decennia aanzienlijke verschuivingen (zie figuur 1). Met 15% van de wereldbevolking produceren de OESO-landen in 2000 nog meer dan de helft van het wereldinkomen, maar hun aandeel is dan wel aanzienlijk gezakt. Dit geldt in het bijzonder voor de Verenigde Staten (van 31 naar 19%) en in mindere mate voor de Europese Gemeenschap (van 20 naar 16%). Het aandeel van Japan ondergaat nog een sterke stijging. De ontwikkelingslanden nemen in 2000 30% van de wereldproduktie voor hun rekening tegen 18% in 1970. Zuid-Amerika, China en de olieproducerende landen zijn hier hoofdzakelijk verantwoordelijk voor.

Een hoog inkomen per hoofd kan duiden op een hoog niveau van technologische

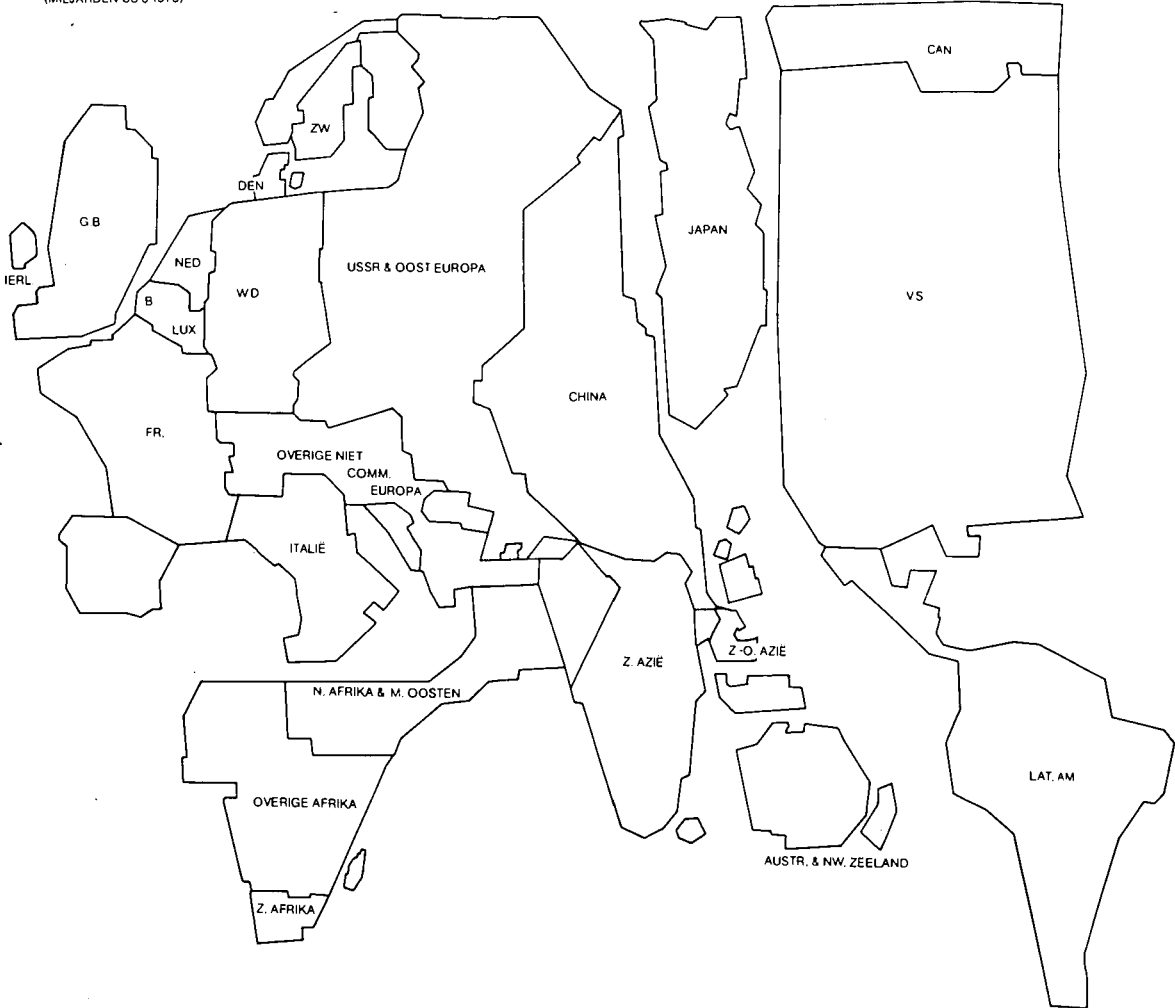


**Figuur 1. Landen en regio's in verhouding tot hun bruto nationaal product, 1975 en 2000**

BRUTO NATIONAAL PRODUKT NAAR WERELDREGIO 1975  
(MILJARDEN US \$ 1970)



BRUTO NATIONAAL PRODUKT NAAR WERELDREGIO 2000  
(MILJARDEN US \$ 1970)



ontwikkeling en kennis en vormt zo een ruwe aanwijzing voor de macht van een land. Het inkomen per hoofd ondergaat in de ontwikkelingslanden en de Oost-europese landen in de periode 1970-2000 een verviervoudiging, tegen een verdrievoudiging in de westerse wereld. Achter deze geringe relatieve verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden gaan echter grote verschillen schuil: er bestaat ook in 2000 nog een erg grote absolute ongelijkheid. Japan, de Verenigde Staten en Canada vormen het ene uiterste terwijl Zuidelijk Azië en Afrika erg arm blijven. Latijns-Amerika, sommige landen in het Verre en Midden-Oosten gaan dank zij een sterke groei deel uitmaken van de ontwikkelde wereld, terwijl China een middenniveau bereikt.

De macht en invloed die een land of een groep landen uit zijn economische basis kan putten, wordt vaak sterk door bepaalde afhankelijkheden en kwetsbaarheden beperkt en er ontstaat een genuanceerder beeld van de mondiale machtsverhoudingen in 2000 wanneer hiermee rekening wordt gehouden. Niet alleen de afhankelijkheid, zoals blijkt uit de grootte van de handelsstromen, is daarbij van betekenis, maar ook de internationale arbeidsverdeling en de aard van de handelsstromen.

Voor wat de industrie betreft, kan het invoeren van nieuwe vormen van internationale arbeidsverdeling in dit scenario als middel worden beschouwd ter oplossing van problemen van structurele aanpassing in de ontwikkelde landen. Het is ook een middel tot verwerkelijking van voortdurende economische groei in de ontwikkelingslanden, zij het met geweldige kwalitatieve en kwantitatieve verschillen. Toenemende handelsliberalisering helpt de industriële expansie van de Derde Wereld. Multi-nationale ondernemingen hevelen hun produktieve bezigheden deels over naar Derde-Wereldlanden en zijn samen met (semi-)overheidsinstellingen in de ontwikkelingslanden de drijvende kracht achter deze expansie.

Tegelijkertijd helpt de handelsliberalisering bij het handhaven van relatief hoge groeicijfers in de ontwikkelde landen. De winst verkregen uit de handel en de internationalisering van de produktie bevordert de herstructurering van het produktiesysteem van de ontwikkelde landen op basis van nieuwe generaties van kapitaal- en consumptiegoederen. Dit leidt tot aanmerkelijke bevordering van de produktiviteit in de ontwikkelde landen, maar er kunnen grote verschillen zijn in de mate waarin de verschillende westerse landen hiervan profiteren. Zo kunnen technologisch minder gevorderde landen van de OESO door de concurrentie van de technologisch hoogontwikkelde landen en die van de Derde-Wereldlanden in grote moeilijkheden komen. Geharmoniseerd handelen van de ontwikkelde landen met betrekking tot de industriële herstructurering is daarom noodzakelijk.

De jaarlijkse groeivoet van de industriële produktie bedraagt in de wereld tot 2000 ongeveer 5%. Dit cijfer is vooral door het toenemende belang van diensten in de ontwikkelde wereld wat lager dan in het verleden. De veranderingen in de regionale verdeling van de industriële wereldproduktie in de komende decennia zijn opvallend (zie tabel 1). Het aandeel van de Verenigde Staten daalt van 30% in 1970 naar 17% in 2000, en van de Europese Gemeenschap van 22% naar 16%; hierbij nadert het aandeel van de Europese Gemeenschap dat van de Verenigde Staten. Op het gebied van de produktie van investeringsgoederen streeft de Europese Gemeenschap de Verenigde Staten zelfs voorbij. Als een van de weinige in de OESO slaagt Japan erin zijn aandeel in de wereldproduktie te verhogen. Het oostblok ziet zijn aandeel licht stijgen. Het aandeel van de Derde Wereld (inclusief China) in de industriële produktie stijgt van 12% in 1970 tot 24% in 2000. Hiervan nemen China en Zuid-Amerika in 2000 ieder 1/3 voor hun rekening.

**Tabel 1. Industriële productie naar land of regio, 1970 en 2000**

	Gemiddelde jaar- lijkse groei (in %) toegevoegde waarde 1970-2000			Regionale verdeling van toegevoegde waarde (aandelen in %)					
	machi- nes	over- ige	totaal	machines		overige		totaal	
				1970	2000	1970	2000	1970	2000
Verenigde Staten	3,5	3,0	3,1	31	19	30	17	30	17
Canada	4,1	3,8	4,0	3	2	3	2	3	2
Japan	6,3	6,0	6,0	11	14	7	8	7	9
Europese Gemeensch.	4,4	3,7	3,8	26	22	21	15	22	16
overige OESO	6,4	5,4	5,5	5	6	6	7	6	7
OESO	4,6	3,9	4,0	75	62	67	49	69	51
Oost-Europa	6,4	5,2	5,4	17	22	20	21	19	21
China	8,1	7,3	7,4	3	4	5	9	4	8
Latijns-Amerika	9,2	7,9	8,1	3	8	4	10	4	9
Oost-Azië	8,4	8,3	7,2	1	2	1	3	2	3
Zuid-Azië		5,5	7,2	1	1	1	2	2	2
Zwart Afrika	5,5	5,4	5,4	0	0	1	1	1	1
Noord-Afrika/ Midden-Oosten	10,0	7,3	7,5	0	1	1	2	1	2
Derde Wereld (excl. China)	9,0	7,5	7,6	5	12	8	17	8	16

Bron: INTERFUTURES, *Facing the Future*, blz. 330.

De internationale handel tussen de twaalf wereldregio's neemt jaarlijks met ruim 7% toe. Deze groei is een logisch gevolg van de veronderstellingen over groei en handelsliberalisering. De groei van de handel is geringer dan in het verleden, ook in verhouding tot de produktietoename. Niettemin zal de mondiale economische interdependentie sterk toenemen: de handel in de periode 1975-2000 met een factor 6 en de verhouding wereldexport/wereld bruto nationaal produkt van 9% in 1970 tot 13% in 2000. Belangrijke veranderingen in de aard van de handel treden op. Zo daalt het aandeel van olieprodukten en voedselprodukten en stijgt het aandeel van kapitaalgoederen van de OESO-landen evenals dat van industrie-  
produkten van de ontwikkelingslanden. Over de samenstelling van deze kapitaal-  
stromen kan het volgende worden gezegd.

Directe investeringen en schuld maken een aanzienlijk en toenemend deel van de extreme financiering van de industrialiserende landen uit. De schulden van deze landen stijgen tot de jaren negentig, maar nemen daarna in verhouding met buitenlandse investeringen af. Bij afwezigheid van een garantiemechanisme, zijn de jaren tachtig van kritische betekenis. Een toename van officiële hulp is noodzakelijk door de voortdurende tekorten op de handelsbalans. De geleidelijke afname van die tekorten in sommige regio's in de Derde Wereld maken het mogelijk de hulp sterker te richten op Zwart Afrika en Zuid-Azië. Vanwege de veronderstelling dat de ontwikkelde landen hun ontwikkelingshulp verhogen tot 0,7% van hun BNP in 1990 en 1% in 2000, zullen de betrokken landen in 2000 een zodanige hulp ontvangen dat het effect op de groeivoet in 1990 1% bedraagt. Het effect hiervan wordt echter pas na de eeuwwisseling duidelijk merkbaar.

De regionale aandelen in de wereldhandel van industriële produkten verschuiven aanzienlijk. Het gaat om een afnemend aandeel van de OESO-landen, een toename van het aandeel van het oostblok en de Derde Wereld en een sterke toename van de handel tussen ontwikkelingsregio's met 13% per jaar. Ook daarmee wordt in 2000 nog pas 6% van de wereldhandel gehaald. De OESO-landen behouden een sterke positie in de wereldhandel van kapitaalgoederen. De export

daarvan naar het oostblok vertoont een sterke stijging, terwijl het aandeel van de importen uit de Derde Wereld slechts licht stijgt.

### *Voedsel*

Belangrijk voor de afhankelijkheid van andere landen is de mate waarin een land in eigen voedselbehoefte kan voorzien. Er wordt in dit scenario verondersteld dat veel factoren die de produktiegroei van voedsel in de Derde Wereld belemmeren, zullen verdwijnen. De groei van de voedselproduktie in de Derde Wereld is dan behoorlijk hoger dan in de periode 1961-1975 en komt dicht tegen de doeleinden aan van het indicatieve plan van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) voor landbouw voor de periode 1975-1985. Bij de afwezigheid van belangrijke verbeteringen in de voedseldistributie, lijdt tegen 2000 toch 10% van de Aziatische en 25% van de Zwart-Afrikaanse bevolking aan ondervoeding. Deze 350 miljoen mensen bevinden zich in een beperkt aantal landen in Zuid-Azië en ten zuiden van de Sahara. Deze landen zijn dus nog lange tijd voor hulp afhankelijk van het westen. De voedseltekorten zullen jaarlijks 20-40 miljoen ton graan bedragen en zelfs sterke verhoging van de voedselhulp kan de problemen niet oplossen. Op de lange duur kunnen deze landen in economische zin levensvatbaar worden mits de hulp ook gericht wordt op de landbouw en verhoging van de koopkrachtige vraag.

In de andere van de thans zeer arme gebieden in Zuid-Azië en Zwart Afrika kan de voedselproduktie verhoogd worden door strategieën gericht op het voorzien in basisbehoeften, bijvoorbeeld via daarop gerichte hulp door de ontwikkelde landen en door een geringe verhoging van de barrières tegen voedselimporten met 3% jaarlijks tot 1985. De natuurlijke comparatieve voordelen (land en water) bevorderen de uitbreiding van de voedselproduktie in Latijns-Amerika. In het Midden-Oosten, Noord-Afrika, Oost- en Zuidoost-Azië lopen de comparatieve voordelen terug en verhinderen andere factoren een grote stijging van de voedselproduktie. Derde-Wereldlanden die uit het oogpunt van land en water in een gunstige situatie verkeren, zullen hun voedselproduktie de komende decennia aanzienlijk opvoeren en hun afhankelijkheid van import terugbrengen.

In de OESO-landen versterken een aantal factoren de kwalitatieve en kwantitatieve verzadiging van de vraag naar landbouwprodukten die zich de laatste tien jaren al heeft aangediend. Het gaat hier om beperkte bevolkingsgroei, veroudering van de bevolking, lage elasticiteiten van de vraag naar veel agrarische produkten en toenemend bewustzijn van de risico's van bepaalde voedingsgewoonten voor de gezondheid.

Ter bevordering van hun sectoren met een hoge toegevoegde waarde zullen, met uitzondering van de Europese Gemeenschap, de OESO-landen de handelsbelemmeringen voor agrarische produkten uit andere OESO-landen en uit de Derde Wereld afbreken. Dit zal de produktiegroei van de agrarische sector in de OESO-landen beperken en in de Derde Wereld bevorderen. In alle regio's, behalve Japan, stijgt de voedselproduktie sneller dan de bevolkingsgroei.

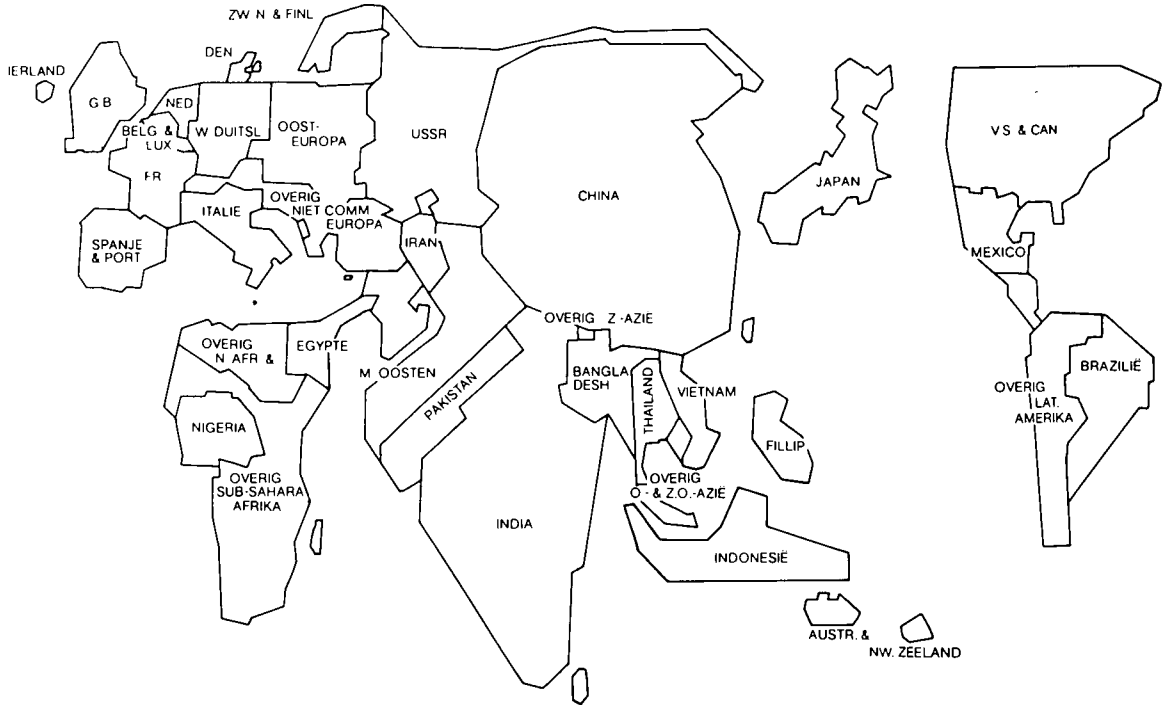
De structuur van de wereldhandel in agrarische grondstoffen zal zich in de komende decennia ingrijpend wijzigen. Het aandeel van de OESO daalt met een kwart, dat van de centraal geplande economieën met de helft terwijl het aandeel van de Derde Wereld verdrievoudigt. De handel tussen de belangrijkste centra van de OESO neemt af, terwijl die tussen de belangrijkste regio's van de Derde Wereld toeneemt. Het oostblok is op middellange termijn nog in toenemende mate afhankelijk van importen uit de OESO-landen, maar zal er op langere termijn in slagen de importen terug te brengen tot het peil van 1970. De netto voedselimporten (exclusief dranken) van de OESO uit de Derde Wereld zullen stijgen van 500 miljoen dollar (prijzen 1970) in 1975 tot tussen de 4 en 10 miljard dollar in 2000, afhankelijk van het tempo van overdracht van industriële activiteiten. China zal groten-deels in eigen behoeften voorzien, maar nauwelijks graan exporteren. Ten aanzien van de agrarische machinerie krijgt de OESO in toenemende mate te maken met concurrentie van de Derde Wereld.

### *Bevolking*

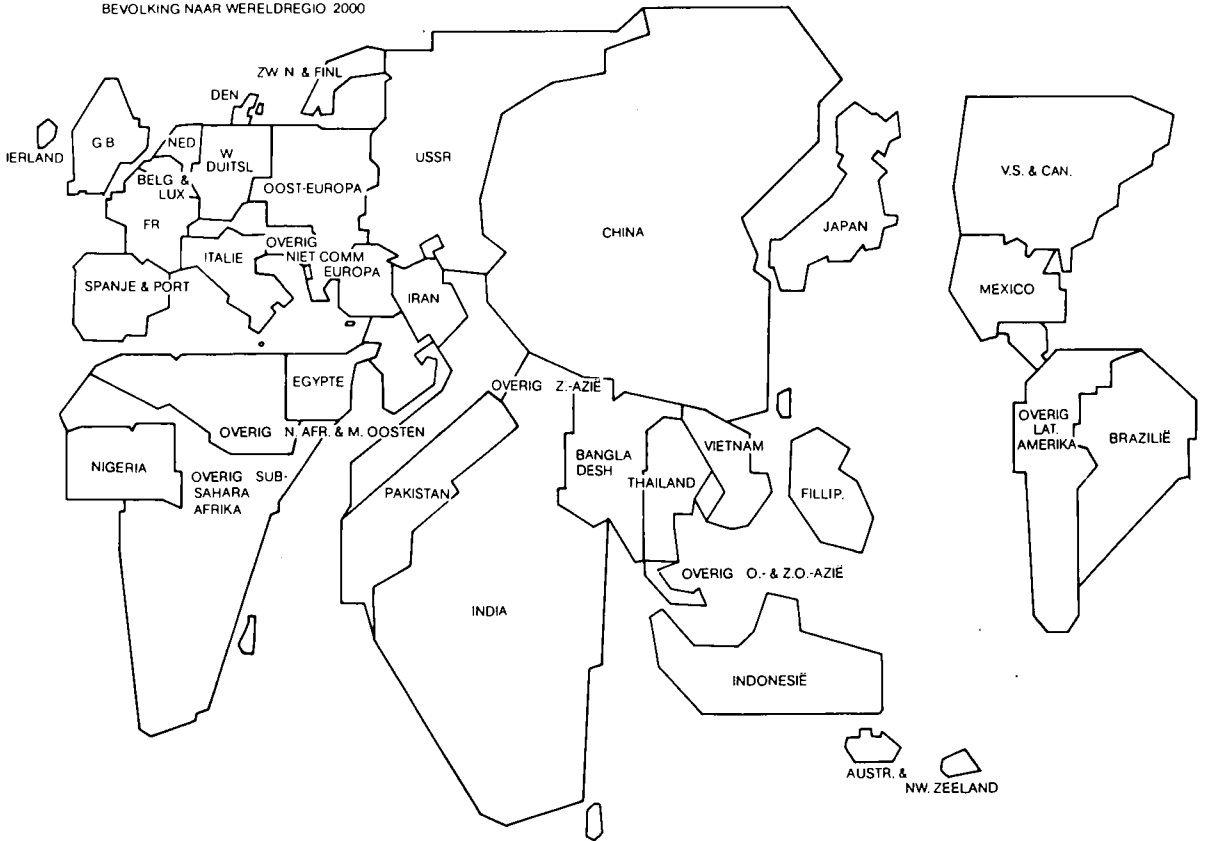
Het verband tussen demografische ontwikkelingen van een land en internationale macht en invloed is ingewikkeld: bij de ene constellatie van machtsbronnen (bewapening, economie, techniek, stabiliteit regeringsvorm, moreel en ideologie)

**Figuur 2. Landen en regio's in verhouding tot hun bevolkingsomvang, 1975 en 2000**

BEVOLKING NAAR WERELDRÉGIO 1975



BEVOLKING NAAR WERELDRÉGIO 2000



kan een grote bevolkingsomvang aan de internationale invloed van een land bijdragen; bij een andere constellatie kan het daaraan afdoen.

De bevolking van het oostblok en het westen groeit nog licht, terwijl die van de Derde Wereld in de periode 1975-2000 met een factor 1,5 groeit (zie figuur 2). Het aandeel van de bevolking van het oostblok en het westen in de wereldomvang daalt van 29 tot 22%, van de OESO-landen van 20 naar 15%. Rond het jaar 2000 zal 70% van de wereldbevolking geconcentreerd zijn in slechts acht landen: China, India, Indonesië, Brazilië, Bangladesh, Pakistan, Nigeria en Mexico.

Ook de verschillen in leeftijdsopbouw zullen in 2000 groot zijn: het aandeel van personen van 14 jaar en jonger en van 65 jaar en ouder is in de ontwikkelingslanden respectievelijk 35 en 5 en in de ontwikkelde landen 22 en 12 procent. Ondanks een zeker tot het jaar 2000 voortdurende dominantie van het noorden op een groot aantal gebieden, toont het voorgaande aan dat de positie van de ontwikkelingslanden als geheel aan kracht wint. Terwijl de ontwikkelingen in het noorden tenderen naar stabilisatie, staat de Derde Wereld aan het begin van een snelle ontwikkeling. De bevolkingsopbouw in noord en zuid is daarmee in overeenstemming. In het kader van dit mondiale ontwikkelingsperspectief zal het centrum van het wereldgebeuren zeker van noord naar zuid verschuiven en zal een defensief ingesteld noorden met een agressief zuiden te maken krijgen. De mentaliteitsverschillen — bestendiging versus toekomstgerichtheid — zullen zeker voor spanningen tussen beide blokken zorgen. Dit geldt in het bijzonder voor de migratie van zuid naar noord.

### Energie

Uitgaande van een strakke besparingspolitiek, is het totale jaarlijkse energieverbruik in het jaar 2000 in de wereld 2,6 maal zo hoog als in 1975 (zie tabel 2). Het energieverbruik van de OESO verdubbelt, dat van het oostblok neemt toe met een factor 2,3. Het verbruik van de Derde Wereld stijgt met een factor 6. Niettemin is de consumptie per hoofd in oost en west in 2000 nog zeven maal hoger dan in de Derde Wereld.

*Handwritten signature*

**Tabel 2. Energieconsumptie naar land of regio, 1975 en 2000**  
(in miljoenen ton olie-equivalent)

	1975	2000		1975	2000
Noord-Amerika	1904	3300	China	326	1770
Japan	334	1040	Latiïns-Amerika	209	1490
Europese Gemeenschap	928	1920	Zuid-Azië	103	420
Overige Europese OESO-landen	232	620	Oost- & Zuid-oostazië	79	570
Australië en Nieuw Zeeland	68	120	Noord-Afrika en het Midden-Oosten	28	200
OESO	3466	7000	Zwart Afrika	21	90
Sovjet-Unie en Oost-Europa	1359	3090	Derde Wereld	766	4510
			Wereld totaal a)	5606	14620

a) Zuid-Afrika is niet opgenomen bij één van de regio's maar wel in het wereldtotaal.

Bron: INTERFUTURES, *Facing the Future*, blz. 329.

*Handwritten symbol*

De vooruitzichten voor de zeer lange termijn zijn gunstig: de wereldproductie van energie zal niet worden belemmerd door eindigheid van bronnen. Toekomstige energiesystemen kunnen zijn gebaseerd op kernsplijting en kernfusie, zonne-energie en aardwarmte. Waar de jaarlijkse olieproductie tegen het eind van de eeuw ongetwijfeld een hoogtepunt bereikt, krijgt de wereld te maken met een overgangsfase waarin haar olie-economie wordt vervangen door een economie gebaseerd op andere fossiele energiebronnen (kolen) en kernenergie.

Deze overgang gaat met grote problemen gepaard. Gezien de omvang en ingewikkeldheid van energiesystemen kunnen de vraag/aanbod-verhoudingen maar langzaam veranderen. De energiesituatie in het eerste kwart van de 21ste eeuw wordt bepaald door de beslissingen die vóór 1985 worden genomen. Hier doemen grote problemen op. De kolenwinning kan negatief worden beïnvloed doordat men in bv. de Verenigde Staten, Canada en Australië de daaraan verbonden milieukosten niet wil accepteren. Dit kan energie-arme landen als Japan en die van de Europese Gemeenschap in zeer grote problemen brengen. De ontwikkeling van kernenergie kan worden belemmerd door proliferatie-overwegingen, met als gevolg grote problemen voor de ontwikkelingslanden. Verzet van delen van de bevolkingen in de ontwikkelde landen tegen kernenergie kan ook de energievoorziening in die landen in gevaar brengen. De westerse landen worden met twee politieke vragen geconfronteerd: via welke technisch-politieke weg zijn voor de bevolking acceptabele veiligheidsnormen te ontwikkelen, en welke langere-termijn energiewetgeving moet worden gevolgd als de ontwikkeling van kernenergie door verzet van lokale bevolkingen of bepaalde delen van de publieke opinie wordt vertraagd?

De veranderingen in de aard van de energievoorzieningen hebben wegens de ongelijke geografische verdeling van de energiebronnen gevolgen voor de kwetsbaarheid van en de afhankelijkheid tussen de verschillende regio's met ingrijpende gevolgen voor de machtsverhoudingen. Aannemend dat de Verenigde Staten erin zullen slagen een drastische bezuinigingspolitiek door te voeren, kan dat land tenminste zelfvoorzienend worden. Binnen de OESO verkeert voorts Canada in een zeer gunstige situatie, de positie van Japan daarentegen is uiterst kwetsbaar en in wat mindere mate ook die van de Europese Gemeenschap. Het oostblok verkeert in gunstiger omstandigheden. De OPEC-leden nemen ook in 2000 nog een buitengewoon sterke positie op de wereldenergiemarkt in.

Over de afzonderlijke energiebronnen kan nog het volgende worden opgemerkt. De OPEC-leden hebben 70% van de bewezen olievoorraden en 60% van de totale reserves; de OESO-landen bezitten slechts 10% van de bewezen reserves (Japan vrijwel niets en Europa 2%), en 17% van de totale reserves waarvan het overgrote deel in Noord-Amerika. De Oosteuropese landen hebben 16 à 19% van de totale reserves en die bevinden zich hoofdzakelijk in de Sovjet-Unie. Drie landen (Sovjet-Unie, Verenigde Staten en China) bezitten gezamenlijk 90% van de wereldreserves aan kolen; vier andere (Bondsrepubliek, Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada) hebben 7% en acht andere (waaronder India, Polen, Zuid-Afrika, Duitse Democratische Republiek, Mexico en Tsjechoslowakije) nog eens 2,8%. Volgens een OESO-studie is de produktie van natuurlijk uranium in 1985 als volgt verdeeld: Verenigde Staten 46%, Zuid-Afrika 16%, Canada 13%, Niger 7%, Australië 6%, Frankrijk 4% en alle anderen 8%. De economisch winbare voorraden in China en het oostblok zijn onbekend.

#### *Overige grondstoffen*

De toekomstige ontwikkeling met betrekking tot de reserves van industriële grondstoffen is niet kritiek en daarom is de fysieke beschikbaarheid geen belangrijk beleidsvraagstuk. Veel belangrijker is de regionale verdeling van de reserves. De vindplaatsen en de centra van consumptie vallen vrijwel nooit samen. Veelal is er ook sprake van een sterke regionale concentratie van reserves, wat de vraag oproept van toegankelijkheid van grondstoffen. Dit geldt voor de meeste mineralen in zeer sterke mate voor de Europese Gemeenschap en Japan en in mindere mate voor de Verenigde Staten. In zijn algemeenheid kan voor de grondstoffen samen worden gesteld dat zich 40% van de reserves bevindt in de OESO-landen, inclusief Zuid-Afrika; 30% in de oostbloklanden en 30% in de ontwikkelingslanden. Meer dan 80% van de reserves van de westerse landen bevindt zich in vier landen (Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Canada en Australië). De Sovjet-Unie bezit meer dan 80% van de reserves van de communistische landen. Ook in de ontwikkelingslanden is er sprake van een sterke concentratie. Niet alleen West-Europa en Japan, maar ook de meeste Oosteuropese landen en 70% van de ontwikkelingslanden hebben slechts zeer beperkte voorraden van mineralen.

Wanneer dit beeld wordt verbijzonderd door de afzonderlijke mineralen te be-

zien, is een en ander nog duidelijker. Van een achttal mineralen bevindt zich meer dan driekwart van de bewezen en geschatte reserves in drie landen, van 16 mineralen bevindt zich meer dan 75% in vijf landen en van geen van de in de studie betrokken 21 mineralen is het aandeel van vijf landen minder dan 65%. Er zijn een aantal mineralen waarvan de voorraden in hoge mate geografisch geconcentreerd zijn buiten de OESO. Hiervan zijn een tweetal bijzonder problematisch. Van de platinametalen is maar liefst 98% geconcentreerd in de Sovjet-Unie en Zuid-Afrika. Deze metalen zijn van groot belang en zeker op kortere termijn moeilijk te substitueren. Negentig procent van de chroomreserves, een vitale, niet substitueerbare grondstof, bevindt zich in Zuid-Afrika en Zimbabwe. Maar ook voor een aantal andere mineralen is de OESO erg afhankelijk van regio's daarbuiten: zo neemt Brazilië een zeer sterke positie in met titanium en columbium. In de meeste gevallen is de kwetsbaarheid van de Europese Gemeenschap en Japan veel groter dan van de Verenigde Staten.

Naast politieke en economische problemen die mogelijk kunnen voortvloeien uit de geografische verdeling van grondstoffen, is ook de marktstructuur een mogelijk probleem. De meeste mineraalmarkten hebben een sterk oligopolistische structuur: de mijnindustrie wordt gedomineerd door machtige multinationals, die soms zelfs niet alleen de markt van een grondstof beheersen maar ook die van de substituten. Ook strekt de beheersing zich soms uit tot de toepassingen. Afgezien van de invloed van deze ondernemingen op de prijsvorming, moet ook hun invloed op de toegang tot grondstoffen als een belangrijk beleidsprobleem worden beschouwd.

### 3.6.3. Bewapening

De groeiende onderlinge economische afhankelijkheid in dit scenario heeft een toenemende verwevenheid van economische, sociale, politieke en militaire zaken tot gevolg. Hoewel het INTERFUTURES-project betrekking heeft op sociaal-economische ontwikkelingen in de wereld, kan het toch niet om de invloeden die defensieproblemen daarop en op de daarmee samenhangende internationale onderhandelingen kunnen hebben, heen. Bovendien is de in dit scenario voorziene groei op zijn beurt weer van invloed op militaire ontwikkelingen.

#### *De huidige defensie-uitgaven*

De omvang van de huidige defensie-uitgaven is zeer hoog. In 1976 werd in de wereld 250 miljard dollar aan defensie besteed: dit bedrag is gelijk aan het jaarlijkse bruto nationaal produkt van de armste helft van de bevolking. Het budget dat jaarlijks in de wereld aan militair onderzoek en militaire ontwikkeling wordt besteed, is ongeveer 40% van het totale budget voor onderzoek en ontwikkeling. Jaarlijks wordt 80 miljard dollar aan wapeninkopen besteed: tweemaal het bedrag dat alle ontwikkelingslanden besteden aan onderwijs en gezondheidszorg. Deze cijfers weerspiegelen het belang dat aan defensie wordt gehecht. Naast externe veiligheid hebben vier doelen traditioneel een hoge prioriteit van de meeste regeringen:

- handhaving van de positie van het zittend regime;
- verhoging van de staatsveiligheid;
- economische en soms ook sociale ontwikkeling;
- vergroting van het prestige en de invloed van het land.

Waar in 120 van de 150 staten in de wereld geen algemeen aanvaarde procedures bestaan voor politieke machtswisseling, is militaire kracht in een groot aantal landen het belangrijkste middel van de heersende groep om de machtspositie te beschermen. In veel landen in de Derde Wereld is het leger de best opgeleide en meest samenhangende sociale eenheid in de samenleving; vandaar de nadruk die gelegd wordt op militaire middelen om politieke doelen te bereiken en interne geschillen op te lossen. De functie van bewapening voor de staatsveiligheid wordt algemeen erkend, maar ook is gewapende macht vaak van betekenis gebleken voor het benutten van de natuurlijke hulpbronnen en het afdwingen van noodzakelijk geachte politieke veranderingen. De functie van het militaire apparaat voor het verhogen van het prestige en de invloed van een land is bekend.

De genoemde doelen mogen gemeenschappelijk zijn voor de regimes van alle landen, de militaire uitgaven zijn echter zeer ongelijk verdeeld. Naar aandeel in het wereld-BNP in grote groepen landen ingedeeld, lijkt er een perfecte samenhang te



bestaan tussen militaire uitgaven en aandeel in het wereldinkomen. Voor de landen afzonderlijk gaat dit niet langer op: de uitgaven variëren van meer dan 10% van het nationaal produkt (Sovjet-Unie, Israël, Iran, Irak, Syrië, Egypte, Jordanië, Noord-Korea en China) tot minder dan 1% (Japan, Mexico, Mozambique, Sri Lanka, Bangladesh). De Verenigde Staten, de Oosteuropese landen, en sommige ontwikkelingslanden als Saoedi-Arabië, Zuid-Korea en Pakistan bevinden zich in de klasse 5 à 10%, terwijl de 2 à 5% klasse de Europese ledenlanden van de NAVO bevat en vele Derde-Wereldlanden als Argentinië, Brazilië, Venezuela, India, Indonesië, Marokko en de Filippijnen (zie tabel 3).

Hoe ingewikkeld en onvoorspelbaar zaken betreffende de nationale veiligheid ook zijn, uitgaande van wat thans bekend is moet de komende decennia met twee fundamentele ontwikkelingen worden gerekend:

**Tabel 3. BNP en defensie-uitgaven 1966-1975**

Defensie- uitgaven in % van het BNP	BNP per hoofd van de bevolking							
	Minder dan \$100	\$100-199	\$200-299	\$300-499	\$500-999	\$1000-1999	\$2000-2999	Meer dan \$3000
Meer dan 10%	Cambodja Noord- vietnam	Zuid- Vietnam	Chinese Volksrep. Egypte	Jordanië Noord- Korea	Syrië	Iran Irak	Israël Oman	Sovjet-Unie
5-10%	Tsjaad Laos Somalië	Pakistan Noord-Jemen	Zuid-Jemen	Albanië Zuid-Korea	Nationalis- tisch China Cuba Maleisië Mongolië	Bulgarije Portugal a) Roemenië	Griekenland a) Hongarije Polen Singapore	Tsjechoslowakije Oost-Duitsland Qatar Saoedi-Arabië Ver. Staten a)
2-4.9%	Burundi Ethiopië Mali Rwanda Opper Volta	Birma Centr. Afr.- Republiek Guinee India Indonesië Tanzania Zaire	Equatoriaal- Guinea Mauritanië Soedan Uganda	Bolivia Kongo Marokko Nigeria Filippij- nen Rhodesië Thailand	Algerije Angola Brazilië Chili Guyana Nicaragua Peru Turkije Uruguay Zambia	Argentinië Cyprus Libanon Zuid-Afrika Jbegoslavië	Bahrein Italië a) Spanje a) Venezuela	Australië a) België a) Canada a) Denemarken a) Frankrijk a) West-Duitsland a) Koeweit Nederland a) Noorwegen a) Zweden a) Ver. Koninkrijk a)
1-1.9%	Afgani- stan	Benin Haïti	Kameroen Honduras Kenia Madagaskar Togo	Colombia El Salvador Ghana Senegal	Dominicaan- se Rep. Ecuador Guatemala Ivoorkust Paraguay Tunesië		Gabon Ierland a)	Oostenrijk Finland a) Libië Luxemburg a) Nieuw Zeeland a) Zwitserland a)
Minder dan 1%		Bangladesh Gambia Lesotho Malawi Nepal Niger Sierra Leone	Sri Lanka	Botswana Liberië Mozambique Swaziland	Costa Rica Fiji Mauritius Mexico Panama	Barbados Jamaica Malta Suriname	Trinidad en Tobago	IJsland a) Japan a) Verenigde Arabische Emiraten

a) OESO-lidstaten of Speciale-Statuslanden

Bron: *Midway through INTERFUTURES*, hfst. 5, M. Nacht, *The impact of Armaments on Longer-term Developments*, Parijs (1977), blz. 5 en 6.

- Intensivering van de militaire competitie tussen oost en west.
- Verspreiding van militaire macht over de hele wereld, zowel nucleair als conventioneel. Dit proces, dat begon in de jaren zestig, versnelde in de jaren zeventig, en kan heel goed aanzienlijke politieke en militaire gevolgen hebben in de jaren '80 en '90 voor zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden.

De militaire situatie lijkt niet erg bevorderlijk voor de algemene handelsliberalisering, die in het scenario centraal staat.

### *De oost-west tegenstelling*

De militaire competitie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie zal de oost-west relatie zeker nog gedurende enkele tientallen jaren blijven beheersen: zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht blijkt deze eerder toe- dan af te nemen. De uitgaven van de Sovjet-Unie voor defensie bedragen volgens vele Amerikaanse deskundigen ten minste 11-13% van het bruto nationaal produkt en groeien jaarlijks reëel met 3%. Het defensiebudget van de Verenigde Staten daalde reëel vanaf het midden van de jaren zestig tot 1975, toen het weer ging stijgen. De eerstkomende jaren zal het op 5,4% van het bruto nationaal produkt blijven en 28% van het totale federale budget uitmaken. Achter deze budgettaire trends gaat echter een proces van modernisering van beider wapenarsenalen schuil, dat reeds lange tijd gaande is, en van groot belang is voor het strategisch evenwicht.

Sinds SALT-<sup>9</sup>) is de strategische capaciteit aan beide zijden dermate uitgebreid en kwalitatief verbeterd, dat de conceptie van SALT-I, namelijk wederzijds verzekerde vernietiging als belangrijkste middel voor het behouden van een stabiel strategisch evenwicht, in gevaar is gekomen. De tegenaanvalcapaciteit waarover beide partijen tegen het midden van de jaren tachtig zullen beschikken, vormt een destabiliserende ontwikkeling. Ook de verhoogde mobiliteit van sommige wapensystemen verstoort het evenwicht: de controlemogelijkheid (per satelliet) op naleving van een eventueel nieuw SALT-verdrag wordt daardoor bemoeilijkt. De SALT-besprekingen zijn ook bemoeilijkt door de ontwikkeling van tot een "grijs gebied" behorende wapensystemen, die een gevechtscapaciteit hebben welke verder reikt dan voor tactische doeleinden nodig is ("Backfire" en middellange-afstandsraketten bv.).

Er zijn echter ook andere ontwikkelingen die tot verhoging van de spanningen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie hebben geleid. De activiteiten van de Sovjet-Unie met betrekking tot bijvoorbeeld de burgerverdediging hebben bezorgdheid gewekt over het eventuele geloof van de Sovjet-Unie een nucleaire oorlog te kunnen overleven. Dit land accepteert niet de westerse noties omtrent afschrikking en stabiliteit, maar benadrukt nucleaire oorlogsvoering en strategische superioriteit. Het heeft onlangs zowel anti-raket stralingswapens als anti-satelliet technologie getest, daarmee in het westen een discussie oproepend over de wensen van de Sovjet-Unie om zich te verdedigen tegenover Amerikaanse raketten en om Amerikaanse radar- en communicatiesystemen te vernietigen.

Beide landen hebben veel geïnvesteerd in oorlogstechnieken (o.a. via satellieten) gericht op opsporing, classificering en vernietiging van elkaars nucleaire onderzeevloot. Vanwege de bezorgdheid in het westen over kwaadwillende bedoelingen van de Sovjet-Unie, de dynamische aard van militaire technologie, de traagheid en ingewikkeldheid van besprekingen over wapenbeheersing, en de buitengewoon grote belangen die in het geding zijn, moet worden verwacht dat de militaire competitie tussen oost en west in de komende jaren zal intensiveren. De aan de strategische nucleaire bewapening te besteden budgetten zullen in de jaren tachtig en negentig groter zijn dan in de twee voorafgaande decennia; wellicht zelfs aanzienlijk groter.

De intensivering doet zich ook gelden ten aanzien van het Europese evenwicht. Het aantal Sovjet-divisies in Oost-Europa en in het westen van de Sovjet-Unie nam in de periode 1964-1976 aanzienlijk toe. In brede kring wordt de opvatting gehuldigd dat het oostblok in Europa in militair opzicht uitsteekt boven het westen. De ontwikkeling van nieuwe wapentechnologieën is hiervoor ook van belang. Deze technologieën zouden in het voordeel van de NAVO zijn. Ze zouden onder meer de kwetsbaarheid van geconcentreerd aanvallende legers vergroten, bijzonder effectief zijn in het stoppen van de tanklegers van het Warschau Pakt, de precisie van de luchtafweergeschutssystemen vergroten, de mogelijkheden voor kleinere soepele NAVO-eenheden vergroten en in het voordeel werken van de verdediger.

Er zijn echter redenen om hier sceptisch tegenover te staan. Zowel aanvaller als verdediger zullen in geval van oorlog offensieve en defensieve systemen gebruiken, zodat het waarschijnlijk misleidend is de nieuwe technologieën als voordelig voor de verdediger te zien. De NAVO-systemen zouden onder gevechtscondities wel eens minder goed kunnen functioneren dan onder testcondities omdat ze weer-

<sup>9</sup> SALT: Strategic Arms Limitation Talks.

gevoelig zijn en hoge eisen stellen aan controle en communicatie. De Sovjet-Unie zal zeker ook de tactische en strategische tegenmaatregelen perfectioneren. Sommige deskundigen menen, dat de Sovjet-Unie waarschijnlijk al in de eerste fasen van het gevecht tactische atoomwapens zal gebruiken, en daardoor de westerse technologische voorsprong snel teniet zal doen.

Technologisch nieuwe wapens lossen bovendien fundamentele NAVO-problemen niet op, zoals het inferioriteitscomplex van de Westeuropese landen ten opzichte van het Warschau Pakt en coördinatieproblemen tussen de landen. Een snelle en grootschalige productie van de nieuwe wapensystemen in de komende jaren zal ook moeilijk realiseerbaar zijn, omdat productie door de Verenigde Staten op verzet van het Europese bedrijfsleven zal stuiten. De kosten die zijn verbonden aan de nieuwe wapens zullen — hoewel per eenheid laag — hoog zijn, als men althans doeltreffend vooruitloopt op tegenmaatregelen van de Sovjet-Unie.

Al met al zal de evenwichtssituatie in Centraal-Europa kunnen worden bewaard als de afschrikkingstrategie gehandhaafd blijft. Daarvoor is het nodig Amerikaanse troepen en tactische nucleaire wapens op Europese bodem te handhaven en te verzekeren dat het gebruik van de tactische nucleaire wapens een geloofwaardige optie is voor de NAVO. Maar de opbouw door de Sovjet-Unie van een enorme militaire macht in het gebied geeft aan dat dit land politieke invloed in Oost-Europa wil behouden en in West-Europa wil krijgen. De spanning die hier voor lange tijd uit voortvloeit zal waarschijnlijk voor de komende jaren een verhoging van het defensiebudget van de NAVO-landen met zich meebrengen van misschien wel 2 à 3% reëel per jaar, tenzij binnenlandse politieke belemmeringen dit verhinderen.

#### *Wereldomvattende verspreiding van militaire macht*

Al eerder werd gesteld dat de komende decennia gerekend moet worden met een verspreiding van militaire macht over de hele wereld, zowel conventioneel als nucleair. De verkoop van conventionele wapens en militaire technologie speelt een belangrijke rol in de wereldhandel. Het volume steeg van 5,3 miljard dollar in 1965 naar 8,4 miljard in 1975. Het verschil is hoofdzakelijk terug te voeren op de verkopen aan het Midden-Oosten en de Perzische-Golf staten. Het aantal exporterende landen is beperkt: Verenigde Staten (49,6%), Sovjet-Unie (28,6%), Frankrijk (4,6%), Verenigd Koninkrijk (3,3%) en Tsjechoslowakije (3,2%) namen tussen 1965 en 1974 samen bijna 90% van de verkopen voor hun rekening. Het aantal kopers is groter: 16 van hen kochten in 1975 60% van het totaal waaronder Iran (17%), Israël (11%), Irak (7%), Libië (5%), Saoedi-Arabië, Egypte, Syrië, Zuid-Korea (ieder 3%), Taiwan, India en Jordanië (ieder 2%).

Twee drijfveren zijn van bijzonder belang voor het verwerven van wapens: vergroten van de nationale veiligheid en het verhogen van aanzien en invloed. Vanuit de eerste overweging kan verwacht worden dat de vraag naar nieuwe wapens hoog zal blijven in Egypte, Israël, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en Taiwan. Landen als Brazilië en Saoedi-Arabië zullen zich vanwege de tweede overweging verder willen bewapenen.

De belangrijkste exporterende landen zijn voor een deel afhankelijk van juist de wapenexport. In de Verenigde Staten bestond in 1977 bijna 8% van de totale export uit wapens; er waren bij de productie 400.000 banen betrokken. Het resultaat is dat de concurrentie tussen de belangrijkste exporteurs in toenemende mate zal verscherpen. De geëxporteerde wapens worden steeds moderner. In dit opzicht wordt de Derde Wereld in toenemende mate afhankelijk van externe aanbieders. Tegelijk proberen Derde-Wereldlanden zelf een wapenindustrie op te bouwen en zo hun afhankelijkheid voor vervanging van onderdelen te verminderen, hun lokale industrie te steunen en exporteurs te worden. Zulke ontwikkelingen zijn waarneembaar in bijvoorbeeld India, Israël, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en Taiwan. Als dit aanhoudt, zal in de jaren tachtig een tweede categorie van wapen-exporteurs opkomen, met mogelijk een vooraanstaande plaats voor China, India en Israël.

Het beperken van de verdere verspreiding van wapens is niet eenvoudig. Niet alleen zou een vermindering van het marktaandeel door een land onmiddellijk leiden tot een vergroting van het aantal door een ander land, maar er bestaat ook een relatie tussen beperkingen van de conventionele bewapening en nucleaire proliferatie.

De verspreiding van kernwapens vormt thans een grote zorg voor veel regerin-

gen van ontwikkelde landen. Er bestaat namelijk een sterke band tussen nucleaire energie — in dit scenario ook voor de Derde Wereld een noodzakelijkheid — en nucleaire bewapening. Nucleaire faciliteiten, speciaal die voor uraniumverrijking en opwerking, geven een land voldoende mogelijkheden om als bijproduct van een nucleaire energievoorziening een geloofwaardige nucleaire bewapening op te bouwen. Het vooruitzicht dat 30 tot 40 landen deze mogelijkheden tegen het jaar 2000 zullen bezitten, wordt door velen als een wezenlijke bedreiging van de wereldorde gezien. Deze ontwikkeling lijkt dermate onvermijdbaar, dat men zich zal moeten afvragen of op de langere termijn de aandacht niet zal verschuiven van het stopzetten van verdere verspreiding naar het ontmoedigen daarvan en naar het ermee leren leven.

Non-proliferatie wordt door het volgende bemoeilijkt.

- Stappen in deze richting door de Verenigde Staten kunnen door andere westerse landen worden uitgelegd als een poging om de nucleaire exportmarkt blijvend te domineren.
- Veel ontwikkelingslanden ervaren een beleid tegen verspreiding van kernwapens als discriminerend, als een bestendigen van de politieke, militaire en economische machtspositie van de nucleaire landen ten koste van de arme landen.
- De opvatting, dat verspreiding van kernwapens een stabiliserende kracht in de wereldpolitiek zou zijn, een omvattend systeem van wederzijdse afschrikking, heeft buiten de Verenigde Staten een grote aanhang.
- Het onvermogen van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie om de nucleaire bewapening terug te brengen, vormt een slecht argument om van anderen het afzien daarvan te verlangen.
- De beletsels tegen verdere verspreiding hebben de neiging door de tijd heen kleiner te worden (spreiding kernenergie; veiligheidsgaranties zijn minder geloofwaardig geworden).
- De met nucleaire bewapening nagestreefde doelen zijn niet hetzelfde, zodat een breed scala van ontmoediging nodig zou zijn om de spreiding te beheersen.
- Er zal ook in de toekomst een zeer grote spreiding in de militaire capaciteit van nucleaire machten zijn (van "bom in de kelder" tot zeer moderne systemen).
- Ontwikkelingskosten van een bomprogramma zijn niet langer van belang voor een land dat werkelijk nucleaire wapens wil hebben.

Mogelijke kandidaten voor een kernmacht zijn er veel.

- West-Europa: geen, bij een geloofwaardige NAVO. Anders, bijvoorbeeld bij opkomend Eurocommunisme, is West-Duitsland een kandidaat; mogelijk ook Spanje.
- Australië: niet, tenzij er wezenlijke politieke veranderingen optreden (bv. bedreiging door China, Sovjet-Unie, Japan of Indonesië).
- Oost-Europa: Joegoslavië.
- Midden-Oosten: Israël.
- Perzische Golf: Iran, met mogelijk als gevolg ook Irak en Saoedi-Arabië.
- Afrika: Zuid-Afrika, Egypte en Libië.
- Zuid-Azië: Pakistan, met als gevolg uitbreiding van kernmacht door India.
- Oost-Azië: Noord- en Zuid-Korea, Japan, Taiwan.
- Latijns-Amerika: Brazilië, met als gevolg ook Argentinië.

Deze korte regionale schets illustreert dat in verschillende delen van de wereld toenemende druk tot kernbewapening bestaat, een druk die waarschijnlijk door geen land of groep landen kan worden beheerst. Veel ontwikkelingslanden zien ook nucleaire energie als een wezenlijk deel van hun economische toekomst. Er is gebrek aan nauwe samenwerking tussen de leveranciers van nucleair materiaal, aan een harmonieuze en produktieve dialoog tussen de leveranciers en de ontvangers, en aan krachtige sancties op nucleaire proefexplosies. Het is onwaarschijnlijk dat in deze gebreken zal worden voorzien en daarom moet rekening gehouden worden met de verspreiding van nucleaire energie en bewapening over de hele wereld. Te zamen met de spreiding van conventionele wapens versterkt dit proces zich zelf waarschijnlijk: hoe groter de spreiding van militaire macht, des te meer regionale conflicten en spanningen en des te sterker de vraag naar aanvullende wapens om deze conflicten het hoofd te kunnen bieden. Deze situatie maakt

het van groot belang de economische samenwerking tussen het westen en de industrialiserende Derde-Wereldlanden te versterken.

Enkele zaken vragen speciale aandacht.

- Voor opkomende militaire machten zijn de politieke, economische en militaire aspecten van de relaties met het westen voortdurend verweven. Het kan voor de OESO belangrijk zijn om speciaal met deze landen de banden te versterken. Een hoog niveau van handel kan militaire spanningen verminderen.
- Het zal buitengewoon moeilijk zijn om de geografische verdeling van hulp te scheiden van strategische en militaire overwegingen. Vandaar het grote belang van indirecte vormen van hulp voor het voorzien in basisbehoeften van sommige bevolkingsgroepen.
- Op verschillende plaatsen in de wereld zullen hoogstwaarschijnlijk in de toekomst conflicten tussen ontwikkelingslanden optreden. Dit kan tot risico's leiden met betrekking tot de toegang tot grondstoffen en moeilijkheden met buitenlandse investeringen.
- De onzekere toekomst van Zuid-Afrika, één van de belangrijkste wereldleveranciers van grondstoffen, moet onderwerp van zorg zijn voor de OESO-landen.

#### 3.6.4. Politieke gevolgen

De beschreven ontwikkeling naar een grotere mondiale onderlinge afhankelijkheid en hoge economische groei ontstaat niet vanzelf: spontane verwerkelijking is gezien de huidige ontwikkeling en de daarin besloten liggende mogelijkheden voor schoksgewijze veranderingen van uiteenlopende aard zelfs onwaarschijnlijk. Enkele mogelijke oorzaken voor crises hebben betrekking op de volgende punten.

*Energie.* Revoluties en/of het onvoldoende investeren om de produktie te verhogen in landen die lid zijn van de OPEC, samen met een te geringe inspanning van de OESO-landen met betrekking tot kernenergie, kolen of energiebesparing, kunnen tot een inflatoire recessie van de wereldeconomie leiden.

*Fysische omgeving.* Mede door klimatologische oorzaken kunnen moeilijkheden in de landbouw in bepaalde gebieden in de Derde Wereld grote hongersnood veroorzaken. De toegang tot belangrijke grondstoffen kan plotseling afgesneden worden en dit kan hele sectoren van industriële activiteit in de geïndustrialiseerde wereld in gevaar brengen. Onvermogen om een oplossing te vinden voor de gevolgen van CO<sub>2</sub> voor het klimaat kan tot een beperkt gebruik van fossiele energiedragers noodzaken.

*Derde Wereld.* De aard en omvang van de problemen waar de landen in de Derde Wereld voor staan, maken de meeste van hen in hoge mate instabiel (omschakeling OPEC-leden naar post-olie-economie; inkomensverdeling). De verspreiding van de militaire macht en van nucleaire bewapening kan leiden tot regionale conflicten. De opleving van de Islam in een zeer groot gebied is ook een belangrijke factor. Al dergelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen kunnen de relatie van Derde-Wereldlanden met het noorden ingrijpend beïnvloeden met alle gevolgen van dien voor de industriële wereld.

*Ontwikkelde landen.* Het is denkbaar dat de democratie onder druk komt te staan als gevolg van de noodzaak de positie van de overheid te versterken om beter met andere regeringen te kunnen onderhandelen, en om in het binnenland de functie van scheidsrechter tussen sociale groepen beter te kunnen behartigen.

*Evenwicht tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie.* Een verstoring van dit evenwicht waarbij de Sovjet-Unie daarop volgende verstoringen in de Derde Wereld zou kunnen uitbuiten. De Chinese politiek vormt daarbij waarschijnlijk een nieuw destabiliserend element.

Verwerkelijking van een mondiale onderlinge afhankelijkheid en een hoge welvaarts-groei is gezien deze mogelijke ontwikkelingen en de daarin besloten liggende kans op verstoringen van groot belang, maar vraagt ook grote inspanningen. Het gaat daarbij om het scheppen van voorwaarden voor de verwerkelijking van het scenario en terugbrengen van de kansen op evenwichtverstoringe gebeurtenissen met onoverzienbare sneeuwbal-effecten en het ontwikkelen van middelen waarmee dergelijke gebeurtenissen het hoofd kunnen worden geboden.

Het scenario veronderstelt dat vele obstakels verdwijnen. Voor de ontwikkelde landen zijn de interne en internationale aspecten daarvan nauw verbonden.

Behalve aan de interne voorwaarden moet op internationaal niveau voldaan worden aan de volgende voorwaarden.

- De belangrijke industriële landen (Verenigde Staten, Japan, Europese Gemeenschap) moeten in het kader van de sturing van de vraag doeltreffende en op elkaar afgestemde maatregelen nemen gericht op het stabiliseren van ruilvoeten, het terugdringen van onevenwichtigheden op de betalingsbalans, van exportbelemmeringen en soortgelijke zaken.
- Een algemeen en doorlopend beleid gericht op handelsliberalisering is noodzakelijk voor de integratie van de Derde Wereld en de verwerkelijking van groei in de industriële landen. Deze liberalisering moet gepaard gaan met een positief beleid gericht op structurele aanpassingen. Dit om te voorkomen dat sociaal onaanvaardbare gevolgen voor bepaalde landen leiden tot protectionistische maatregelen.
- Een gezamenlijke inspanning ter ontwikkeling van de Derde Wereld. Niet alleen is hiervoor nodig een verhoogde doelmatigheid van het internationale economische systeem, maar ook een betere inkomensverdeling binnen en tussen landen. Daartoe is een omvangrijke toename van de geldstroom naar de Derde Wereld vereist, met een belangrijke stijging van de hulp aan de armste landen. Voorrang moet worden gegeven aan de ontwikkeling van de landbouw en het tot stand brengen van een aanvaardbaar evenwicht tussen landbouw, industrie en diensten. Voorkomen moet worden dat de negatieve effecten van de wereldeconomie op de Derde Wereld worden afgewenteld en dat prijs-schommelingen of onverantwoord toepassen van technologieën de werkgelegenheid beperken en/of inkomensongelijkheid handhaven of vergroten. Ten slotte dienen ook de ontwikkelingslanden in toenemende mate bij internationale organisaties te worden betrokken.
- Het vermijden of oplossen van overgangsproblemen met betrekking tot de natuurlijke hulpbronnen en de omgeving. Met de Derde Wereld en de Oost-europese landen moeten onderzoekprogramma's worden opgezet over het klimaat en de wisselwerking tussen klimaat en menselijke activiteiten. Ook het benutten van de ruimte door satellieten en vraagstukken van zeevervuiling en exploitatie van de zeebodem vragen om een mondiale samenwerking. Het gebied van energie verdient hoge prioriteit: krachtig beleid met betrekking tot energiebezuiniging en de ontwikkeling van kolen en kernenergie is noodzakelijk om het risico van een grote energiecrisis te beperken.
- Om dit mogelijk te maken moeten regeringen hun inspanningen gericht op informatieverschaffing aan het publiek verhogen. Zo zou met betrekking tot de minerale grondstoffen de oprichting van een permanent internationaal informatiecentrum een doeltreffend investeringsbeleid kunnen bevorderen. Ook moeten sommige OESO-landen hun beleid met betrekking tot de grondbestemming herzien: men moet rekening houden met de onzekerheden in de wereldlandbouw in de eerste helft van de 21e eeuw.

Ten slotte worden nog een aantal bijzondere politieke problemen die uit het scenario voortvloeien genoemd en die van groot belang zijn voor de mogelijkheden van verwerkelijking.

De relatieve macht van de *Verenigde Staten* zal afnemen, ondanks bijzondere voordelen van toenemend gewicht: technologische voorsprong op sleutelgebieden, een overvloed aan grondstoffen (o.a. energie), een sterke landbouwsector, machtige multi-nationale ondernemingen en een zeer sterke militaire positie. Door deze tweeslachtigheid zal het voor de Verenigde Staten niet eenvoudig zijn de weg te vinden naar een samenwerking binnen de westerse wereld die is gebaseerd op een grotere gelijkwaardigheid van de verschillende partners, en zich richt op een gezamenlijk beheersen van een mondiale onderlinge afhankelijkheid. Wellicht meer dan in andere industriële landen is de ontwikkeling van het land gebaseerd geweest op een individuele houding en op organisatievormen die zich hiermee slecht verdragen.

*Japan* heeft een sociale organisatie die goed is aangepast aan toenemende onderlinge afhankelijkheid, en is er gezien zijn grondstoffenpositie ook sterk bij gebaat. Ook is het een land waarvan de snelle groei berust op een zeer goed concurrentievermogen. Dit kan tot versterkte conflicten leiden op het gebied van de handel. Zo zal een energietekort door Japan worden beantwoord met een ver-

hoogde export.

Het hoofdprobleem van een al dan niet uitgebreide *Europese Gemeenschap* is zijn samenhang. Het structureel aanpassingsvermogen is waarschijnlijk gering, gezien de mogelijkheden van conflict tussen besluitvorming op het nationale en het gemeenschapsniveau en de vergrijzende bevolking. De verschillen in produktiestructuur van de leden-landen houdt de noodzaak in van algemene handelsliberalisering en een inter-Europees beleid gericht op een gelijkwaardige verdeling van de kosten en baten.

Het scenario stelt drie zware eisen aan de deelname van *Derde-Wereldlanden* in de wereldeconomie. De OPEC-leden moeten tijdig investeren in de ontwikkeling van hun capaciteit voor olieproductie, en een prijspolitiek voeren die gericht is op een geleidelijke verhoging van de energieprijzen. Industrialiserende landen moeten niet toegeven aan de verleiding asymmetrische voordelen voor hun exporten te behalen, maar zich houden aan de handelsliberalisering. De voor de uitbreiding van de voedselproductie noodzakelijke toenemende eliminering van daartoe in de weg staande factoren moet ook plaatsvinden. Zelfs bij de in het scenario veronderstelde aanzienlijke uitbreiding van ontwikkelingshulp zal tegen het eind van de eeuw in Zwart Afrika en Zuid-Azië nog grote armoede bestaan. Nog meer hulp dan in het scenario voorzien, zou dit probleem kunnen verminderen, maar de bereidheid daartoe lijkt bij de westerse landen niet aanwezig. Het voortduren van grote ongelijkheden moet op den duur wel tot spanningen leiden.

## 4. VERBIJZONDERING VOOR NEDERLAND

“As much market mechanism as possible  
and no more planning than necessary”

W. Michalski (adjunct-directeur  
INTERFUTURES-team in diverse  
lezingen in Nederland over de  
politieke filosofie achter de analyse.)

### 4.1. Doel en wijze van werken

Het scenario A van INTERFUTURES geeft op zich zelf een breed inzicht in de gevolgen van de gekozen uitgangspunten. Dit scenario leent zich daarom al goed voor een beoordeling vanuit de karakteristieke visies en daarmee ook als referentiekader voor alternatieve toekomstbeelden. Echter, het gaat om een toekomstverkenning voor Nederland en daarvoor is aanpassing, nadere uitwerking en aanvulling nodig.

De INTERFUTURES' beschouwingen en berekeningen gelden voor de OESO-landen in het algemeen onder de veronderstelling dat de economieën naar elkaar toegroeien. Soms ligt Nederland boven het gemiddelde en soms er onder, maar het aangeven van alle afwijkingen bevordert niet de bruikbaarheid. In sommige gevallen zijn echter de verschillen zo groot en mede structuur-bepaald dat er niet aan voorbij gegaan kan worden. Naast dit soort aanpassingen is een nadere uitwerking nodig van onvermijdelijk algemene uitspraken, zodat het mogelijk is een voorstelling te vormen van de gevolgen van de geschetste ontwikkeling in Nederland. Ook blijkt aan sommige zaken die onmisbaar zijn in een uitdagend scenario weinig aandacht te zijn besteed, niet uit een soort onwil, maar omdat ze zo specifiek voor een land zijn dat algemene uitspraken hun zin verliezen. Hier worden aanvullingen gemaakt binnen de filosofie van INTERFUTURES.

Bij deze verbijzondering worden juist die zaken behandeld die een greep op dit scenario geven vanuit de karakteristieke visies. Dit is nodig om de alternatieven uit de verf te kunnen laten komen tegenover al te vaak onvermijdelijk geachte ontwikkelingen. Het gaat hier trouwens ook om het kansgeven aan visies die wel met de uitgangspunten van het voorbeeld sporen maar in hun nationale uitwerking ongetwijfeld genuanceerder zijn dan INTERFUTURES kan aangeven. Het bovenstaande is uiteraard niet een erg operationele maatstaf om te beoordelen wat wel en wat niet verbijzonderd moet worden; in de loop van het werk zullen aanvullingen onvermijdelijk blijken.

Maar nu de werkwijze. Eerst is de vraag bezien welke min of meer onveranderbare gegevens de bijzondere positie van Nederland mede ten gevolge hebben. Het gaat hier vooral om de geografische ligging en de infrastructuur, de demografische ontwikkeling en de bevolkingsdichtheid, en de voorziening van energie en oppervlakte-delfstoffen. Aan deze onderwerpen wordt eerst in drie aparte paragrafen aandacht besteed.

Gezien het economisch accent van INTERFUTURES wordt vervolgens eerst het technisch-economisch aspect uitgewerkt. Er wordt ingegaan op de plaats van wetenschap en techniek in dit scenario en de mogelijkheden tot toepassing van de vruchten daarvan in Nederland. Verder worden de doelstellingen van groei en van slechts frictie-werkloosheid tegen 1990 uitgewerkt. Gegeven een geschetste sector-ontwikkeling wordt ingegaan op de vraag naar energie en op de werkgelegenheid.

Dit alles is volgens INTERFUTURES mogelijk omdat de hiervoor noodzakelijke aanpassingen in opvattingen zullen plaatsvinden. Deze zijn in algemene termen verwoord, maar zullen voor de Nederlandse situatie meer toegespitst worden bij de behandeling van het sociaal-culturele aspect. Hier wordt eerst in het algemeen de betekenis van verandering in waarden en normen nagegaan en worden mogelijke hindernissen voor verwerking van het scenario gesignaleerd. Daarna wordt voorbeeldsgewijs ingegaan op de waardering van risico's, de geldstromen in de verzorgingsstaat, de rigiditeiten in het arbeidsbestel en de onbeheersbaarheid in de gezondheidszorg.



Bij de behandeling van het omgevings-aspect worden de gevolgen van de geschetste economische ontwikkelingen en de daarbij aansluitende sociaal-culturele opvattingen voor de omgeving in het algemeen en het ruimtelijke beleid in het bijzonder aan de orde gesteld. Hier wordt ook aandacht besteed aan de eisen die aan de ontwikkeling gesteld moeten worden om externe effecten binnen de perken te houden.

Ten slotte komt het politiek-bestuurlijk aspect van de ontwikkeling aan de orde. Hier wordt ingegaan op de rol van de politieke besluitvorming, de beleidsimplicaties voor de overheid, op de eisen die hieruit voortvloeien voor de inrichting van het overheidsapparaat en op de legitimering van het overheidshandelen. Ook komen hier aan de orde de gevolgen van het scenario voor de buitenlandse politiek van Nederland.

De paragrafen over de vier genoemde aspecten zullen ingeleid worden door een plaatsbepaling waarin kort de algemene visie van scenario-A van INTERFUTURES ter zake wordt samengevat. Hoewel het geheel zelfstandig te lezen is, wordt er nogmaals op gewezen dat het resultaat van deze verbijzondering niet als een zelfstandig geheel moet worden opgevat. Alleen samen met het A-scenario van INTERFUTURES geeft het een samenhangend beeld van de gewenste ontwikkeling gezien vanuit een expliciet gemaakte visie die aansluit bij opvattingen van na de Tweede Wereldoorlog en die in het internationale krachtenveld op een aanwijsbaar draagvlak kan bogen.

#### **4.2. Natuurlijke ligging en ruimtelijke inrichting**

De doorwerking van scenario A van INTERFUTURES op Nederland is alleen realistisch aan te geven, als het algemene beeld van dit voorbeeld voldoende wordt aangevuld met specifiek Nederlandse karaktertrekken: enkele van de minst veranderbare zijn de ligging en ruimtelijke inrichting, die in deze paragraaf worden beschreven.

Nederland ligt aan de rand van het Europese continent, aan de mond van Rijn, Maas en Schelde, midden in een deel van West-Europa waar belangrijke delfstoffen voorkomen. Sedert de industriële revolutie is hier binnen een straal van 600 km vanuit Rotterdam een van de dichtstbevolkte en welvarendste gebieden van de wereld gegroeid, met een inwonertal van ongeveer 170 miljoen. Inmiddels is de rol van sterkste groeier na het midden van de jaren zestig van de mijnbouw en industrie overgegaan naar de dienstensector. Voor het verstedelijkte gebied van Noordwest-Europa is verder de sterke afnemings van de bevolkingsgroei kenmerkend.

Voor ons land is in het bijzonder de ontwikkeling van het Rijn-Ruhrgebied van grote betekenis. Hoewel dit nog voor lange tijd het belangrijkste economische concentratiegebied van West-Duitsland zal blijven, treedt toch een relatieve verzwakking van die positie op ten gunste van Frankfurt-Darmstadt en Baden-Württemberg. De ruimtelijke ontwikkeling van ons land wordt sterk beheerst door zijn ligging in internationaal verband. Het duidelijkst spreekt dat voor Rijnmond: dit gebied vervult als grootste zeehaven ter wereld havenfuncties voor een zeer groot achterland. Van het zeeverkeer naar de Europese westkust richt circa 35% zich op Rotterdam. Daarbij komen de industriële havenfuncties, zoals de uitzonderlijke concentratie van vijf grote raffinaderijen. De relatieve verzwakking van de positie van het Rijn-Ruhrgebied kan voor de concurrentiepositie van Rotterdam nadelige gevolgen hebben.

Ook het stramien van kanalen en autosnelwegen en de structuur van onze verstedelijking is sterk door internationale ontwikkelingen beheerst. Deze gaan voorbij aan de drie noordelijke provincies, die grenzen aan de eveneens vrij dunbevolkte Noordduitse laagvlakte en mede daarom ons uitgestrektste probleemgebied vormen. Een versterking van de economische positie van Noord-Duitsland ligt niet in het verschiep. Alles bijeen zal de Randstad lange tijd ons grootste stedelijk concentratiegebied blijven en zal de noordgrens van de sterke verstedelijking niet verder opschuiven dan de zone Alkmaar-Lelystad-Zwolle-Twente.

Kenmerkend voor Nederland is verder de hoge bevolkingsdichtheid van ongeveer 440 inwoners per km<sup>2</sup>. Dit cijfer is niet zoals in veel landen, een gemiddelde van de bevolkingsdichtheden van slechts enkele zeer grote steden en een dun

bevolkt platteland. Ons land telt een groot aantal middelgrote steden. Op het ogenblik heeft Nederland 44 steden met meer dan 50.000 inwoners; dat aantal zal aan het einde van deze eeuw 60 à 65 zijn. Globaal gesproken ligt twee derde van ons land in de greep van de verstedelijking, maar het kent geen echt grote stad. De spreiding van de stedelijke cultuur en infrastructuur is een positief punt bij een verdere economische expansie, al hebben de hoge bevolkingsdichtheid en de algemene verstedelijking geleid tot een wijd verbreid gevoel dat ons land vol en kwetsbaar is. Vanwege dit laatste wordt getracht een verder vollopen van de open ruimte tegen te gaan en strakke eisen te stellen aan de vorm van de verstedelijking. De stedenbouwkundige structuur van hoge kwaliteit die in de 17e eeuw vorm kreeg maakt aanpassing van onze binnensteden aan nieuwe eisen wel erg moeilijk. Evenmin kan men licht denken over vernieuwing van de 19e en 20e eeuwse wijken uit de industriële revolutie, omdat om sociale redenen grootscheepse sanering onaanvaardbaar wordt geacht.

Met de sterke verstedelijking gaat een intensief gebruik van het landelijk gebied gepaard. Ongeveer tweederde hiervan wordt voor land- en tuinbouw gebruikt. Deze vormt een economisch sterke bedrijfstak, die — met aanverwante handel en industrie — 12% bijdraagt aan het nationale produkt en aan de werkgelegenheid. De kwaliteit van de landbouwgrond is hoog door natuurlijke omstandigheden en door de technische inrichting. Het land is vlak, heeft een goede waterbeheersing en een goede kavel- en bedrijfsinrichting. Scholing, voorlichting, onderzoek en handel zijn goed georganiseerd.

Ruwweg de helft van de agrarische produktie vindt zijn afzet in het buitenland; met circa f 20 miljard vertegenwoordigt de agrarische export bijna een kwart van de uitvoer. Hier staat een vrij grote invoer tegenover, zodat de netto uitvoer bijna f 9 miljard bedraagt (1978, lopende prijzen). De invoer betreft vooral veevoer en plantaardige vetten en de uitvoer dierlijke en tuinbouwprodukten. Dit blijkt ook uit de zogenaamde zelfvoorzieningsgraad. In 1974/1975 bedroeg deze in procenten voor tarwe 57, voor granen 14, aardappelen 226, suikerbieten 119, oliezaden 3, voor boter 340, kaas 239, rundvlees 97, kalfsvlees 869, varkensvlees 210, pluimveevlees 357, eieren 157 en voor groente 200 en voor fruit 42.

Calorisch gezien bedroeg in het begin van de jaren zeventig de netto uitvoer van dierlijke produkten bij benadering  $13 \cdot 10^{15}$  J/jaar en de netto invoer van plantaardige produkten  $70 \cdot 10^{15}$  J/jaar. De omzetting van plantaardige in dierlijke produkten kost calorisch gezien zoveel dat we mogen aannemen dat de plantaardige invoer nodig is om de dierlijke uitvoer te dekken. Dit laat zich ook anders formuleren. Ondanks het feit dat bijna 40% van ons dieet uit dierlijke produkten bestaat, verbouwen we voldoende plantaardige produkten om de eigen behoefte te dekken. Calorisch gezien is de zelfvoorzieningsgraad ongeveer 100%.

Natuurgebied in de eigenlijke zin van het woord heeft Nederland nauwelijks; het beperkte areaal dat vanwege zijn natuur beschermd wordt, is naar vrij algemeen gevoel niet meer voor verdere inkrimping vatbaar. De gedachten zijn eerder op uitbreiding en op natuurbouw gericht. De intensieve bezetting van ons land maakt aantrekkelijke ruimte schaars. Waarschijnlijk juist daardoor richt het streven naar status en prestige zich in Nederland sterk op elementen van het ruimtelijk milieu, zoals het huis met tuin in een rustige woonsfeer buiten, de tweede woning, een boot, riant wonen in de binnenstad of een stacaravan. De wensen veranderen zodra de vroegere verlangens binnen het bereik van grote groepen zijn gekomen. Dit vernietigt wat werd nagestreefd. Ruimte blijft in de Nederlandse waardenschaal hoog genoteerd.

De ruimte is niet alleen schaars, maar is bovendien kwetsbaar. Meer dan de helft van het land ligt onder de zeespiegel. Lozingen op de Rijn, Maas en Schelde bovenstrooms en in ons land verstoren de waterhuishouding. De Deltawerken, Zuiderzeewerken, Rijnkanalisering en zuivering van het afvalwater kosten miljarden. Aan beveiliging tegen de zee en bestrijding van de waterverontreiniging wordt hoge waarde gehecht die zich bij vestiging van nieuwe elektriciteitscentrales en industrieën laat gelden.

Tegenover de vele beperkingen en schaarsten staat in Nederland de experimenteerruimte van de nieuwe polders. Het is echter opvallend dat deze al meer dan een halve eeuw alleen door de landbouw zo worden beleefd. Tal van agrarische

vernieuwingen zijn via de polders ingevoerd; hier zijn ook nieuwe agrarische cultuurlandschappen ontstaan. Hoewel er steeds meer niet-agrarisch grondgebruik komt, zijn de polders nog altijd geen experimenteerruimte in planologisch, stedenbouwkundig of bestuurlijk opzicht. Zij worden ten hoogste gezien als reserveruimte, waar men elders niet gemakkelijk inpasbare ruimtelijke eisen kan honoreren; voor de eigen mogelijkheden van dit gebied bestaat buiten de polderbewoners en -autoriteiten nauwelijks belangstelling.

Alles bijeen zijn de ligging en ruimtelijke inrichting van ons land uit het oogpunt van scenario A gunstig. De hoge aanspraken op de ruimte in een kwetsbare situatie hebben echter geleid tot een grote gevoeligheid voor een goede ruimtelijke inrichting en inbreuken daarop stuiten snel op weerstand.

### 4.3. Energievoorziening en grondstoffen

#### *Energie*

Vooraf wegens de aardgasreserves en geografische ligging wijkt de Nederlandse energietoestand sterk af van de overige geïndustrialiseerde westerse landen. Na de ontdekking van het grote Slochteren-gasveld in begin 1960 is gekozen voor een politiek waarbij het Nederlandse aardgas in ongeveer één generatie zou zijn uitgeput, dit mede omdat de verwachtingen van kernenergie toen zeer hoog gespannen waren. De daarbij behorende actieve verovering van de markt is bepalend gebleken voor de huidige structuur van het energiegebruik. Daarnaast is de rol die Rotterdam verwierf in de olie-industrie van doorslaggevend belang. Te zamen hebben deze twee factoren geleid tot een energie-intensieve productie en bestedingsstructuur met hoge groei in chemie, raffinage, metallurgie, papierindustrie en tuinbouw, algemeen worden van centrale verwarming, enzovoorts.

Tot voor kort zijn niet alleen in het Rijnmondgebied maar ook in Zeeland, Zuid-Limburg, Brabant, het Eemshavengebied en langs het Noordzeekanaal uitgestrekte nieuwe industrieterreinen aangelegd om energie-intensieve industrieën aan te trekken. Honderden miljoenen gulden zijn hiervoor ingezet in de vorm van premies, onder andere voor goedkope grond, en pijpleidingen. Sinds 1963 is een deel van het Groningse aardgas gebruikt ter stimulering van een aantal activiteiten. Zo zijn met een uitzonderlijk laag tarief de aluminiumfabriek in Delfzijl, de zinkfabriek in Budel en de fosforfabriek bij Vlissingen opgezet en is de glastuinbouw gestimuleerd.

De energie-intensieve sectoren exporteren 63% van hun productie, wat goed is voor 43% van de totale Nederlandse export. De groei van het industriële energiegebruik tussen 1961 en 1976 werd voor 60% veroorzaakt door de productietoename van elf basisproducten. Opvallend groot is de hoeveelheid energie die als grondstof dient bij de productie (olie in de petrochemie, aardgas voor de kunstmestindustrie, cokes in de hoogovens enz.), het gaat hier om 12½% van het totaal binnenlands verbruik. Ook afgezien van het gebruik van energiedragers als grondstof vindt 70% van het industrieel energiegebruik plaats in drie sectoren die 42% van de toegevoegde waarde van de industrie voor hun rekening nemen, te weten de voedings- en genotmiddelenindustrie, de chemie en de basismetalenindustrie. De in dit opzicht uitzonderlijke positie van Nederland in vergelijking met andere OESO-landen blijkt uit tabel 4.

**Tabel 4. Jaarlijkse groei van het primair energiegebruik gedeeld door die van het BNP, 1960 - 1977 (volume)**

	1960/1972	1972/1977
Groot-Brittannië	0,73	— a)
West-Duitsland	0,99	0,30
Verenigde Staten	1,11	0,35
Nederland	1,65	0,43
Italië	1,59	0,43
Frankrijk	0,99	0,61
Japan	1,02	0,65
Canada	1,02	0,68
Zweden	1,08	0,81
Zwitserland	1,15	— b)
OESO	1,05	0,53

a) Negatieve groei-energiegebruik

b) Negatieve groei BNP

Bron: *International Energy Trends, OESO (1978)*

In scenario A van INTERFUTURES wordt voor de OESO-landen een daling van de verhouding tussen groeivoet van het energieverbruik en van het bruto nationaal produkt verondersteld tot 0,6 in 2000. De toeneming van de energievraag wordt berekend met deze verhouding. De bruikbaarheid van deze methode staat zo ter discussie dat voor de verbijzondering van de energievraag een andere berekeningswijze, namelijk via sectorale energie-intensiteiten, gekozen is (zie 4.5.6.).

Hier zal vooral de aanbodsijde worden belicht.

*Gas.* De ingrijpende wijzigingen in de wereld-energiesituatie hebben geleid tot een bijstelling van de aardgasinzet: een selectief afzetbeleid. Dit beleid komt neer op een gegarandeerde levering aan huishoudens en kleinverbruikers tot na 2000, voortzetting van de afzet voor hoogwaardige industriële toepassingen en afkoppeling van grote ondervuring en elektriciteitscentrales, een actief aankoopbeleid van LNG (vloeibaar gemaakt aardgas) en een beëindiging van de exportcontracten omstreeks 1995. Het gasafzetbeleid ziet er dan als volgt uit:

**Tabel 5. Getotaliseerde gasafzet 1979-2003 (mld m<sup>3</sup>)**

	middellang afzetbeleid	lange-termijn- doelstelling
Openbare gasvoorziening	623	674
Industrie en openbaar nut	268	412
Binnenland: totaal	891	1086
Buitenland: export	605	605
<b>Totaal afzet</b>	<b>1496</b>	<b>1691</b>

Verzekerd aanbod tot 2000: 1740 (waarvan gecontracteerde invoer 170); verwacht aanbod tot 2000: 2600 (waarvan te contracteren invoer en nog te ontdekken voorraden 890).  
Bron: De Nederlandse Gasunie N.V., *Plan van Gasafzet 1980*.

Uit een vergelijking van de lange-termijnafzetdoelstelling met het verwachte aanbod blijkt dat na 2003 nog 800 mld m<sup>3</sup> resteert, hetgeen voldoende is voor een handhaving van het afzetniveau van 2003 voor nog twintig jaar. Om de hoogwaardige en kostbare infrastructuur zo lang mogelijk te benutten is deze afzet vooral gericht op de openbare gasvoorziening.

*Olie.* De importdoelstelling van de Europese Gemeenschap is als maximum olieaanbod genomen. Men is overeengekomen dat de totale EG-olie-import door de jaren tachtig die van 1978 niet te boven mag gaan, te weten 472 miljoen ton olie-equivalenten (MTOE) per jaar. Voor Nederland betekent dit een maximum import van circa 50 MTOE per jaar; te zamen met de binnenlandse produktie van 1,5 MTOE geeft dit een maximaal olieconsumptie van 1030 MTOE voor de periode 1980-2000. Op het topberaad van de zeven grote westerse landen in Venetië (juni 1980) heeft men het voornemen uitgesproken het aandeel van olie in de energievoorziening van 55% terug te dringen naar 40% in 1990.

*Kernenergie.* Naar verwachting zal de beschikbaarheid van verrijkt uranium voorlopig niet op fysieke grenzen stuiten. Het aandeel dat kernenergie in de totale energievoorziening kan bereiken, is geheel afhankelijk van de groei van het elektriciteitsverbruik en het afschrijvingstempo van de bestaande centrales. Bij een groei van het verbruik van circa 2,6% per jaar een aanlooptijd van kernenergiecentrales van circa tien jaar, kan vanaf 1990 elk jaar een centrale van 1 Gigawatt (GW) in gebruik worden genomen. Dit resulteert in een totaal geïnstalleerd vermogen van in het jaar 2000 circa 11 Gigawatt.

Op Nederland zal grote druk worden uitgeoefend dit maximum te verwezenlijken. Dit volgt uit uitspraken van de Europese Raad (maart 1979) dat kernenergieprogramma's met voortvarendheid dienen te worden uitgevoerd om West-Europa minder afhankelijk te maken van energie-importen en minder kwetsbaar voor crisissituaties. De bestaande aarzeling van Nederland wordt beantwoord met het dreigement van West-Duitsland dat achterblijvers een hoge prijs voor hun achterstand zullen moeten betalen.

*Kolen.* Het steenkoolverbruik kan zowel aan de vraag- als aanbodsijde tegen beperkingen aanlopen. Beperkingen aan de vraagzijde zijn de volgende.

- Omschakelingsproblemen. Geheel nieuwe technieken — althans voor Neder-

land — dienen geïnstalleerd te worden, zoals kolenvergassing, wervellaagverbranding en rookgasontzwaveling. Enkele van deze technieken verkeren nog in het stadium van demonstratieproject.

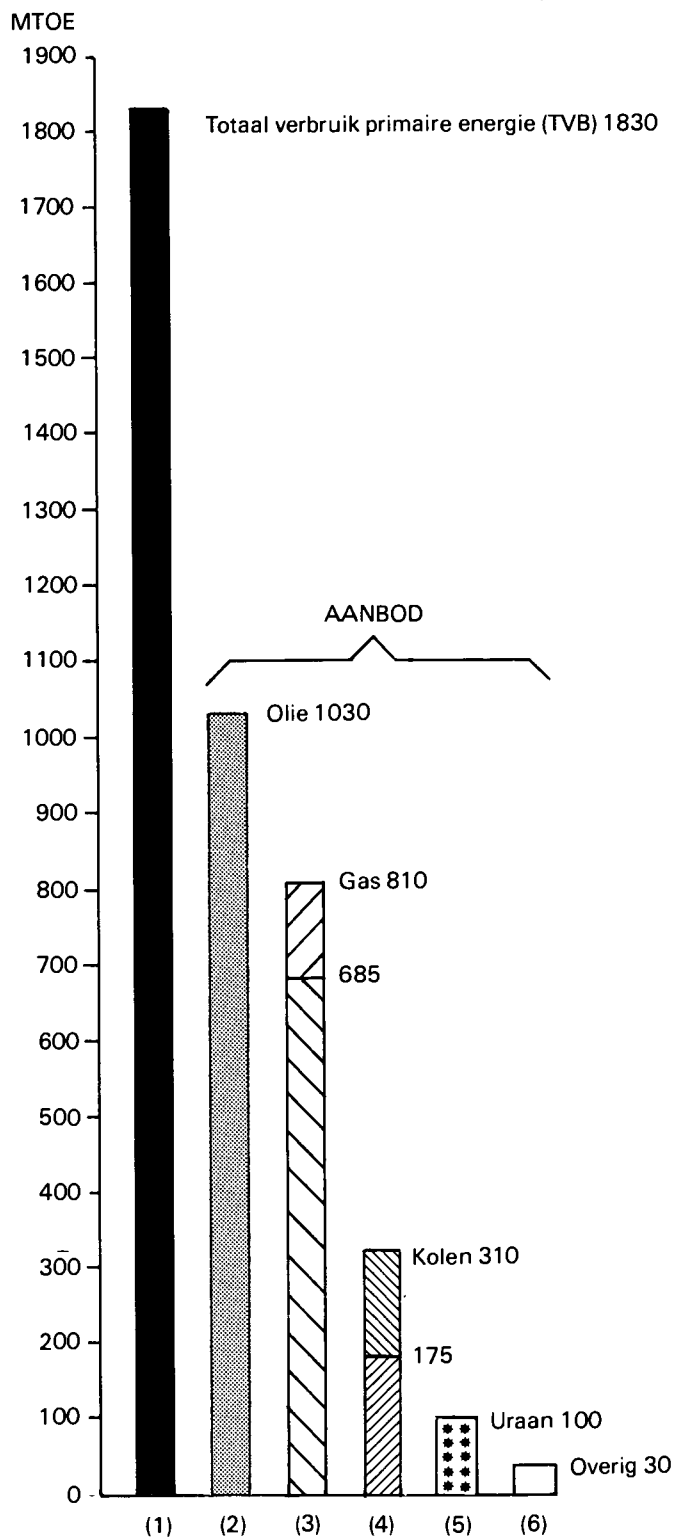
- Technische ontwikkelingen in de chemiesector. Een verschuiving van een op olie gebaseerde naar een op steenkool en bruinkool gebaseerde chemie is alleen op termijn te verwachten.
- De leeftijd van de bestaande verbrandingsinstallaties. Bij een zekere groei van het energieverbruik en een bepaald afschrijvingstempo is de vraag vrij nauwkeurig te berekenen. Voor de elektriciteitssector bedraagt deze circa 22 MTOE in 2000 en voor de industrie ongeveer 12 MTOE.

Het maximale kolenverbruik in het jaar 2000 bedraagt dan circa 34 MTOE. Dit moet komen uit een verwachte wereldhandel in ketelkolen van 300-700 MTOE per jaar. Alleen een actief wervingsbeleid gericht op vergroting van het aanbod door bijvoorbeeld voor-financiering van het openen van mijnen, biedt hiervoor kans van slagen. Via schachtmijnbouw zou de kostprijs van de Nederlandse kolen op het twee-à drievoudige van de huidige wereldmarktprijs uitkomen. Voor de eeuwwisseling is exploitatie via ondegondse vergassing niet te verwachten.

*Overige energiebronnen.* De verwachte bijdrage van aardwarmte en wind- en zonne-energie is met maximaal 4 MTOE in 2000 bescheiden, en wel om de volgende redenen. De kosten van nieuwe toepassingen van alternatieve energie liggen globaal nog een factor twee boven het huidige energieprijsniveau. De geografische ligging en geologische situatie maken Nederland minder geschikt voor toepassing op grote schaal van zonne-energie en aardwarmte. Daarbij komt dat technieken voor opslag van energie nog in de kinderschoenen staan. Ook zijn er nieuwe technieken zoals warmtepompen, verbetering c.v.-ketel en stadsverwarming, die deels in dezelfde gebruikssfeer liggen als zonne-energie.

In figuur 3 zijn de resultaten van de bovenstaande beschouwing grafisch weergegeven. De aanbodzijde is een vertaling van de beleidskeuzen: een olie-importplafond, een strategisch gas-afzetbeleid, een basis- en maximum niveau voor kolen en een maximum aan kernenergie. De getallen stellen het totale aanbod voor in de periode 1980-2000. De ontwikkeling van de vraagzijde is veel meer scenariogebonden, maar om een betere indruk te geven van de omvang van het aanbod is de berekende vraag van het hoge groeiscenario van het CPB bijgevoegd. Voorts zijn in tabel 6 twee energiebalansen voor het jaar 2000 gegeven: een kolenmaximum- en een kernenergiemaximum-variant. Figuur 3 en tabel 6 geven te zamen een indruk van de keuzemogelijkheden en randvoorwaarden, waarmee binnen ieder toekomstbeeld rekening gehouden moet worden.

**Figuur 3. Beschikbaarheid van energiedragers, 1980-2000 (Getotaliseerd in MTOE)**



Bron: -CPB  
-WRR

Toelichting bij figuur 3 en tabel 6

- 1) Totaal verbruik primaire energie (TVB). Uitgaande van TVB in 1980 van 70 MTOE, oplopend met 2,6% per jaar tot 117 MTOE in 2000.
- 2) Maximum aanbod olie, bij importmaximum volgens EG/IEA, afspraak van 50 MTOE/jaar; eigen productie 1,5 MTOE/jaar.
- 3) Strategisch maximum gas volgens gasafzetplan op middellange termijn of lange termijn (1,17 mld m<sup>3</sup> aardgas = 1 MTOE).
- 4) Kolen: bij maximum inzet kolen in de industrie 12 MTOE en voor de elektriciteitsopwekking 22 MTOE in 2000; volgens basisniveau nota energiebeleid (II) met maximum inzet van 18,2 MTOE in 2000.
- 5) Kernenergie volgens maximum inzet, dat wil zeggen alle nieuw te bouwen centrales na 1990 zijn kerncentrales. Geïnstalleerd vermogen in 2000: 11GW.
- 6) Overig, volgens bijdrage 1 MTOE in 1990, 2 MTOE in 1995, en 4 MTOE in 2000.

Tabel 6. Verdeling energiedragers in 2000 (MTOE)

	maximum kolen- inzet	%	maximum kernenergie- inzet	%
kolen	34,0	29,0	18,3	15,6
gas	30,4	25,8	30,4	25,8
olie	51,5	43,8	51,5	43,8
uraan	—	—	15,3	12,8
overig	1,6	1,4	2,3	2,0
<b>totaal</b>	<b>117,5</b>	<b>100,0</b>	<b>117,5</b>	<b>100,0</b>
Balans (MTOE):	-84		-68	
Importafhanke- lijkheid (%)	72		58	

Bron: WRR

### *Oppervlakte-delfstoffen (ontgrondingen)*

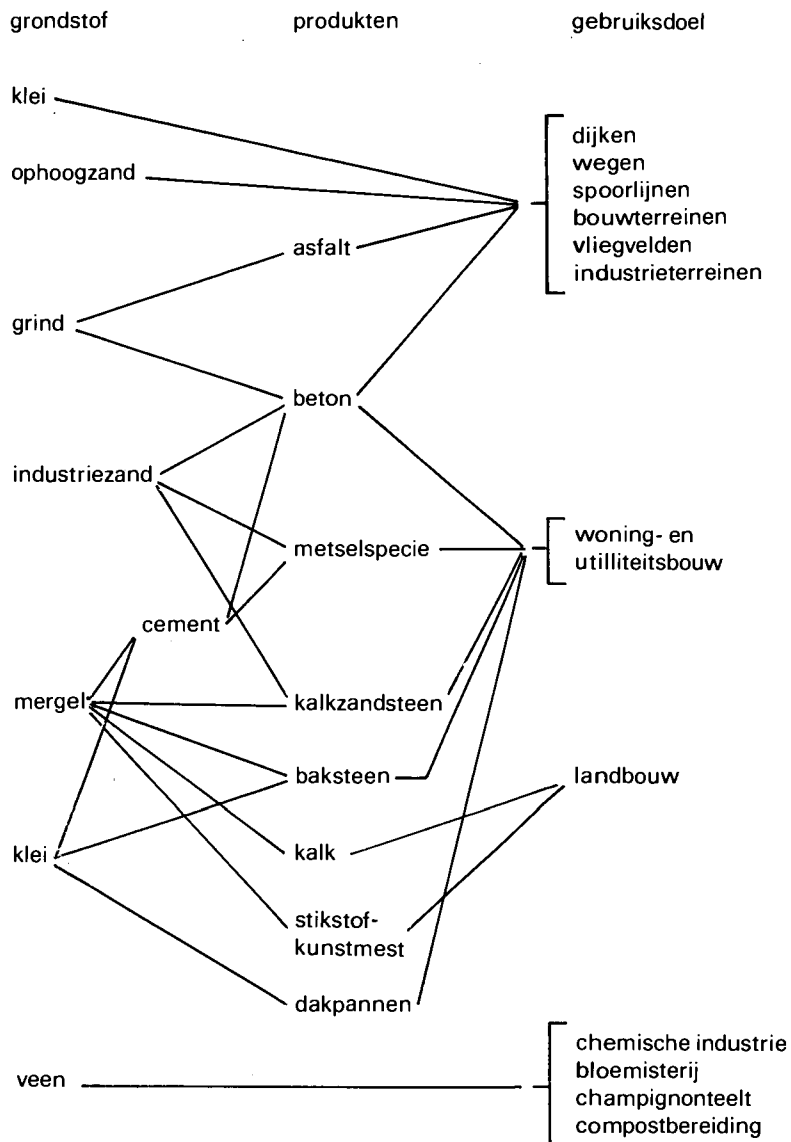
Door INTERFUTURES wordt ruime aandacht besteed aan de beschikbaarheid van andere dan energie-delfstoffen en geconcludeerd dat de fysieke beschikbaarheid en de mogelijkheden van vervanging zo groot zijn dat geen tekorten te duchten zijn. Hierbij is echter geen aandacht besteed aan de oppervlakte-delfstoffen die dicht bij de plaats van gebruik gewonnen moeten worden. Het gaat hier om delfstoffen die aan of vlak onder de oppervlakte voorkomen: industrie- en ophoogzand, grind, klei, mergel en veen. Ze vormen de grondstof voor veel producten, die vooral in de bouwnijverheid hun toepassing vinden. Ook in de land- en tuinbouw wordt veel gebruik gemaakt van deze delfstoffen. Mergel wordt als vulstof gebruikt bij de stikstofkunstmest-bereiding en als kalkbemesting aangevend en veen (turfstrooisel) wordt in de tuinbouw en champignonenteelt toegepast.

De belangrijkste delfstoffen, hun producten en het gebruiksdoel zijn samengevat in het schema van figuur 4. Tabel 7 geeft een overzicht van de jaarlijkse productie en behoefte in 1978, de verhouding tussen binnenlandse productie en verbruik, en de winningskarakteristieken (het aantal ton dan wel m<sup>3</sup> dat per ha kan worden gewonnen). Daarnaast geeft deze tabel een vooruitberekening van verbruik en productie tot en met het jaar 2000. Deze berekening is een bijgestelde trendextrapolatie met een verhoging van het importaandeel van mergel, grind en industriezand.

*Grind*-voorkomens zijn nagenoeg beperkt tot in een brede strook langs de Maas tussen Sittard en Venlo. Ook in de Noordzee zijn grote grindvoorkomens, zij het vooral voor de Engelse en Duitse kust. De huidige reserveringen zijn toereikend tot 1987. Dan is er 3500 ha vergraven en ongeveer 2200 ha waterpartij ontstaan en zijn de uiterwaarden van de Maas ongeveer volledig uitgebaggerd. Bij binnendijkse winning zijn de voorraden voldoende, maar de gevolgen voor natuur en landschap van de winning van deze voorraden zijn nog ernstiger dan winning in de uiterwaarden.



**Figuur 4. Gebruiksdoelen van oppervlaktedelfstoffen**



- nevendoele ontgroningen - landbouwkundige verbeteringen
- visvijvers
  - recreatievijvers
  - jachthavens
  - kanalen
  - exploitatie landgoed
  - vuilstorten
  - bufferbassins

Bron: - Stichting Natuur en Milieu  
- WRR

*Industriezand* (beton- en metselzand) komt vooral in de uiterwaarden van de Maas, Rijn, Lek en Gelderse IJssel voor. Het zand dat in Noord-Limburg gewonnen wordt is van minder goede kwaliteit. De winning van zilverzand voor kristal en lenzen is nog van bescheiden omvang en vindt plaats bij Heerlen.

De traditionele winplaatsen in en nabij de uiterwaarden van de grote rivieren zijn bijna volledig uitgeput. Ook hier is winning binnendijs mogelijk, maar dan dient rekening gehouden te worden met hogere kosten van ontsluiting en landschappelijke en ecologische bezwaren. De vraag is dan of dit produkt nog concurrerend is met Westduitse import. Dit geldt ook voor winbaar zand in de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug. Absoluut gezien zijn de voorraden gigantisch, maar nu is al sprake van een relatieve schaarste: na 1983 wordt de situatie knellend.

*Ophoogzand* komt praktisch in geheel Nederland voor en de winning heeft zeer verspreid plaatsgevonden. Het is ook in ruime mate te vinden in de Noordzee, maar dient dan voor gebruik zoutvrij gemaakt te worden. Ondanks het ruime voorkomen zijn er een aantal problemen zoals de geweldige omvang van het totaal pakket, en de geringe mobiliteit van het produkt wegens de hoge transportkosten.

*Mergel* komt in ons land slechts voor in Zuid-Limburg. Thans zijn er groeven in de St. Pietersberg bij 't Rooth en bij Berg en Terblijt en zijn er plannen voor het afgraven van het Plateau van Margraten. De huidige concessie voor de St. Pietersberg biedt soelaas tot 1991. Ook voor mergel geldt dat de voorraden kwantitatief toereikend zijn maar de winning op grote landschappelijke en ecologische bezwaren stuit.

*Klei* wordt vooral gewonnen in de uiterwaarden van de grote rivieren. De bestaande concessies zijn toereikend tot 1989, maar voor de steenbakkerijen is tot het jaar 2000 nog een extra oppervlak van circa 2250 ha nodig waarvan lang niet zeker is dat deze voldoende dicht bij de bestaande fabrieken gevonden kan worden.

**Tabel 7. Binnenlandse oppervlakte-delfstoffen produktie en verbruik, 1978 - 2000** (mln ton, tenzij anders vermeld)

Grondstof	produktie	behoefte	verhouding		winnings- karakteris- tiek (ton/ha)	getotaliseerd		benodigd opp. '78-2000 (ha)	benod. opp. per jaar (ha)	uitbreiding concessie- gebieden 80-2000 (ha)
	'78	'78	prod./behoefte '70-'75	'80-2000		verbruik '80-2000	produktie '78-2000			
industriezand	24	17	1,1	0,9	150.000	482	434	2900	132	2240
Ophoogzand	100 (mln m <sup>3</sup> )	100 (mln m <sup>3</sup> )						10.000-30.000	500-1500	20.000
Grind	10	20	0,74	0,5	120.000	432	216	1800	82	1066
Klei	4	4	1	1	15.000m <sup>3</sup> /ha	86	86	5000	225	2500
Mergel	2,7 (mln.m <sup>3</sup> )	4,5 (mln.m <sup>3</sup> )	0,57	0,4	336.000	215	85	250	12	108

Bron: - Nederlands Economisch Instituut, *Toekomstig verbruik van oppervlakedelfstoffen in Nederland* (1976)  
 - Stichting Natuur en Milieu, *Ontgrondingen* (1978)  
 - WRR

*Hoogveen*-winning vindt plaats in de weinige hoogveenrestanten die Nederland nog bezit: in de Deurnese Peel en in Zuidoost Drenthe. De voorraden zijn nog maar klein. Laagveen is er volop, maar er zijn milieubezwaren tegen winning op grote schaal.

Resumerend kan worden gesteld, dat er in absolute zin voldoende grondstoffen voorhanden zijn, maar dat de mogelijke winbaarheid ervan aanzienlijk zal worden ingeperkt door een aantal conflicterende waarden, die steeds hardere grenzen aan de ontgrondingen zullen gaan stellen. De op dit moment verleende concessies zijn tot ca. 1985 toereikend; daarna zal de oppervlakedelfstofwinning onder grote druk komen te staan. Op korte termijn zullen daarom gerichte maatregelen ter regulering van ontgrondingen noodzakelijk zijn. Aangezien de problemen in eerste instantie maatschappelijk van aard zijn en bovendien van landelijk belang, is de rijksoverheid de aangewezen instantie dit beleid gestalte te geven. Hierbij dient

rekening te worden gehouden met de economische noodzaak van de winning in Nederland. De prijs van ophoogzand bijvoorbeeld wordt sterk bepaald door de transportkosten. Het alternatief van import is niet realistisch, evenmin als vervanging door andere materialen, althans niet in de benodigde hoeveelheden. Voor het voortbestaan van de grofkeramische industrie is de nabijheid van de winplaats van klei een economische noodzaak.

Meer scenario-gebonden zijn de volgende opmerkingen. Het natuurbeschermingsaspect weegt ook in INTERFUTURES zwaar zodat gestreefd zal worden naar verlaging van de verhouding eigen winning/consumptie daar waar importen concurrerend zijn met de eigen winning. Het gaat hier vooral om industriezand, mergel en grind. Waar de laatste resten van een milieutype bedreigd worden, moet de eigen winning ingekrompen worden; dit betreft hoogveen en in mindere mate laagveen. Voor grind, industriezand en mergel dient een actief wervingsbeleid voor buitenlandse importen te worden gevoerd, met name uit België, West-Duitsland en Engeland. Op korte termijn moet worden nagegaan onder welke voorwaarden de afval van kolenverbranding mergel kan vervangen. De verlaten exploitatiegebieden zullen door middel van natuurbouw en herinrichting weer een bestemming krijgen als landbouw-, natuurbeschermings- of recreatiegebied.

#### 4.4. Bevolking

De toekomstige demografische ontwikkeling wordt bepaald door de huidige omvang, samenstelling en spreiding van de bevolking enerzijds en de toekomstige ontwikkeling van de vruchtbaarheid (het aantal levendgeborenen per vrouw), de huwelijksluiting en -ontbinding, de migratie en de sterfte anderzijds. De vruchtbaarheid en het huwelijksgedrag worden in belangrijke mate bepaald door sociaal-culturele factoren. Economische factoren, zoals het al dan niet aanwezig zijn van een goede ouderdomsvoorziening, zijn voor het voortplantingsgedrag in de Nederlandse welvaarts- en verzorgingsstaat van ondergeschikt belang.

De sterfte in Nederland, die in het verleden voornamelijk is gedaald door de toenemende welvaart en de kennis omtrent ziekte en hygiëne, zal in de toekomst mede afhangen van de ontwikkelingen op het gebied van biologisch en medisch onderzoek. Hierover bestaat grote onzekerheid. Er zijn onderzoekers die menen dat de komende halve eeuw opmerkelijke vooruitgang geboekt zal worden op het gebied van levensduurverlengende technologieën. Maar er zijn ook velen die menen dat de huidige levensverwachting in de geïndustrialiseerde wereld voorlopig een plafond bereikt heeft en dat zelfs, ten gevolge van verslechtering van de leefomgeving en de levensstijl rekening gehouden moet worden met hogere leeftijdsafhankelijke sterftetekansen. Verdere welvaartsverhoging, zou volgens deze laatste redening eerder ongunstige dan gunstige gevolgen hebben voor de sterftetekans. Bij gebrek aan duidelijke aanwijzingen wordt ervan uitgegaan dat de effecten van beide ontwikkelingen op de sterftetekans elkaar ruwweg opheffen. Zowel nationale als internationale migratie ten slotte heeft veelal economische oorzaken, waarbij de overheid echter wel degelijk sturend kan optreden.

Binnen de Nederlandse cultuur past geen dwingend bevolkingsbeleid. De individuele vrijheid in de beslissing tot het krijgen van kinderen wordt gerespecteerd. Dit sluit niet het voeren van een lange-termijnbeleid uit om sterke schommelingen terug te brengen en om mogelijkheden te scheppen om, wanneer zij optreden, deze schommelingen in de samenleving gemakkelijker op te vangen.

Schommelingen in de vruchtbaarheid zijn van grote invloed op de consumptieve vraag van vele goederen en diensten en op de vraag naar arbeid. Als centrale richtlijn bij een actief, niet dwingend bevolkingsbeleid zal moeten gelden dat kinderrijke gezinnen niet gestraft dienen te worden in termen van inkomen, economische en sociale ontplooiingskansen, huisvesting en dergelijke. De ontwikkeling van de vruchtbaarheid gaat immers de samenleving als geheel aan; de kosten zullen dus niet slechts gedragen dienen te worden door bepaalde categorieën.

Totdat de vruchtbaarheid in 1964 in Nederland begon te dalen, behoorden wij in Europa tot de landen met een zeer hoog geboortecijfer. Hierdoor zal ondanks de huidige geringe vruchtbaarheid er voorlopig nog sprake zijn van een groeiende en betrekkelijk jeugdige bevolking in Nederland. Om deze situatie ook voor de afzien-

bare toekomst te handhaven, is slechts een lichte stijging van de huidige vruchtbaarheid nodig.

Met het oog op de in INTERFUTURES uitgesproken voorkeur voor een voorlopig nog groeiende bevolking is gebruik gemaakt van het, wat de vruchtbaarheid aangaat, hoogste van de twee alternatieven die het CBS publiceerde<sup>1)</sup>. Uit deze keuze blijkt dat het hier strikt genomen niet om een harde randvoorwaarde gaat, hoewel voor de eerstkomende decennia de huidige omvang en leeftijdsstructuur als belangrijkste bepalende factor van de bevolkingsontwikkeling blijft gelden. In het gekozen alternatief wordt een licht herstel van de vruchtbaarheid verondersteld, zodat het uiteindelijke kindertal per huwende vrouw vanaf 1980 1,86 zal bedragen. Ten grondslag aan dit cijfer liggen de volgende kansen dat een vrouw bij een gegeven aantal kinderen er een kind bij zal krijgen:

Gezinsuitbreidingskansen bij

nul	één	twee	drie	kinderen
0,85	0,85	0,30	0,33	

Vijftien procent van de huwelijken wordt derhalve verondersteld kinderloos te blijven.

Zoals gezegd, verhindert de veronderstelde toekomstige vruchtbaarheid onder het vervangingsniveau niet dat de Nederlandse bevolking tot 2020 in omvang zal blijven toenemen. Misschien belangrijker dan de grootte van de totale bevolking is de opbouw naar leeftijd. Hierin zijn belangrijke verschuivingen te verwachten. De figuren 5 en 6 geven hiervan een overzicht. De leeftijdklassen zijn zo ingedeeld dat zij zo goed mogelijk informatie samenvatten voor de mogelijke invloeden op maatschappelijke gebieden als onderwijs, arbeidsmarkt, uitkeringsgerechtigden en gezondheidszorg.

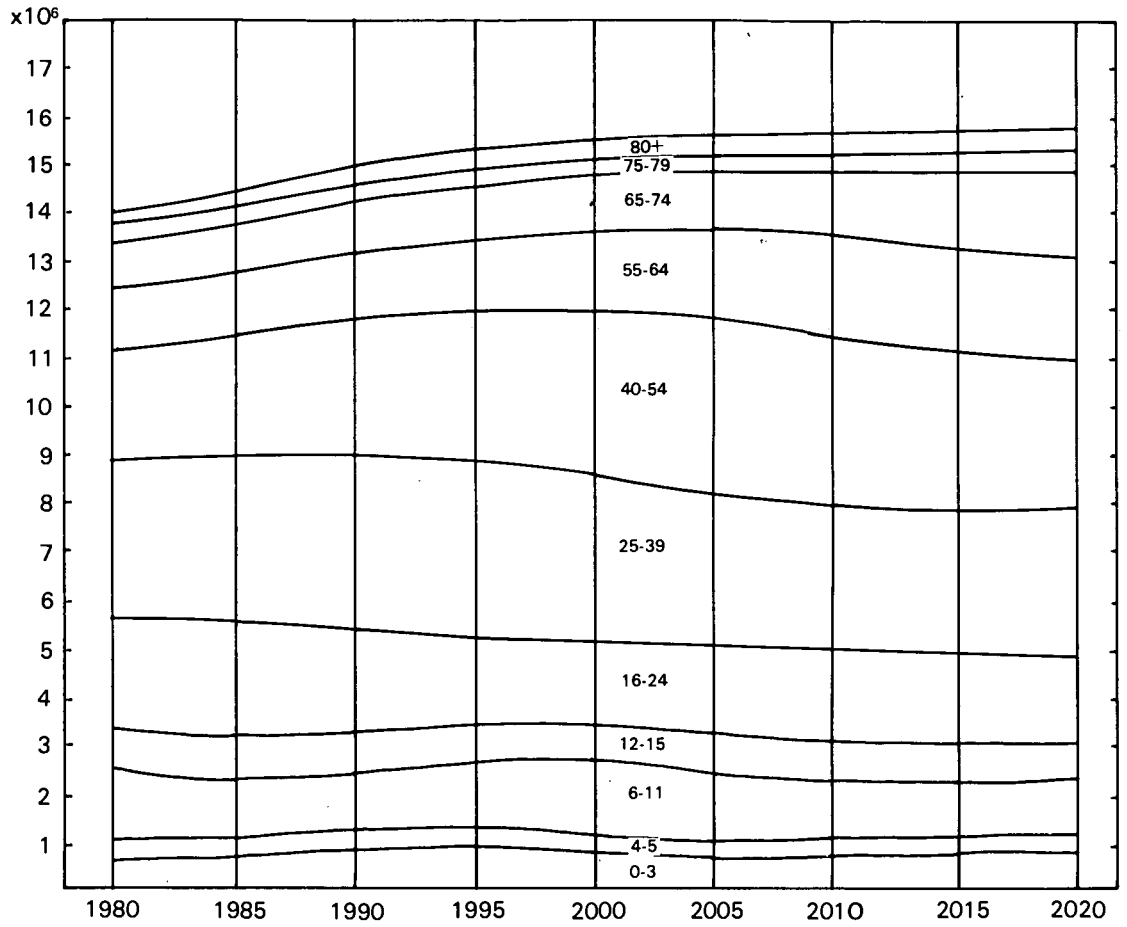
De hier gegeven vooruitberekening is mede gebaseerd op de verwachting van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk ten aanzien van huwen en scheiden. De commissie stelt in haar eindrapport<sup>2)</sup>:

“Hoewel het huwelijk in de komende tientallen jaren een centrale levenswaarde zal blijven, de subtiele druk om te huwen zal verminderen. Bij voortgezette tendensen tot ontkerkelijking, grotere zelfbewustwording, grotere zelfontplooiing, grotere emancipatie van de vrouw en toenemende deelneming van vrouwen aan onderwijs en arbeid, betekent dit dat het percentage van de vrouwen dat uiteindelijk een huwelijk sluit over enkele jaren vermoedelijk zal gaan afnemen. Dezelfde overwegingen, gevoegd bij de gedachte, dat het samenwonen alvorens te trouwen eerst geleidelijk en daarna versneld zal toenemen, dat in een dergelijke situatie het huwelijk pas zal worden gesloten op het moment dat een kind op komst is of gewenst wordt, en dat het niet bewust gewenste “gedwongen” huwelijk vrijwel geheel zal verdwijnen, doen vermoeden, dat de mediane leeftijd bij eerste huwelijk, na eerst nog enige tijd te zijn gedaald, geleidelijk aan weer zal gaan stijgen”.

1. Centraal Bureau voor de Statistiek, *De toekomstige demografische ontwikkeling in Nederland na 1975*, Den Haag (1976).

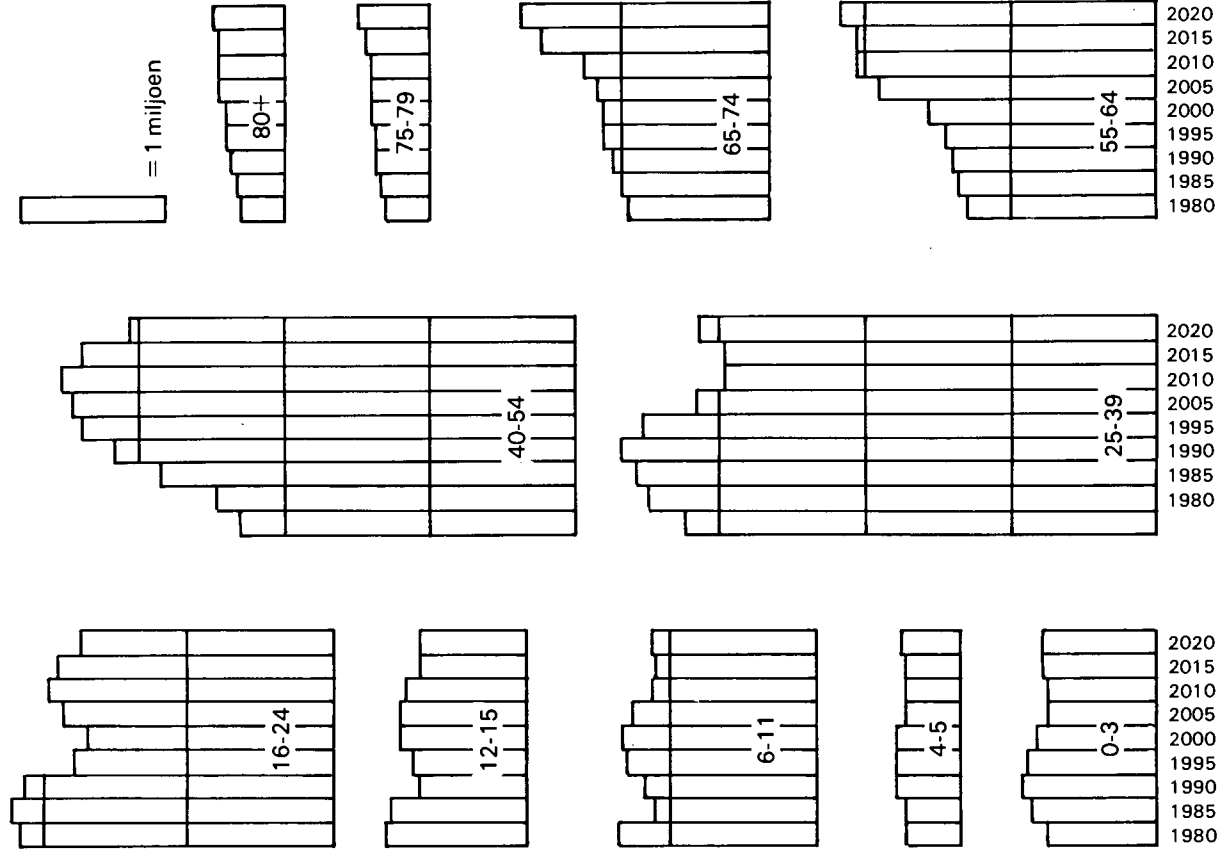
2. Aangehaald in *De toekomstige demografische ontwikkeling na 1975*, op. cit., blz. 26.

Figuur 5. Bevolkingsomvang naar leeftijdsgroepen, 1980-2020 (mln)



Bron: CBS, *Bevolkingsprognose alternatief A 1* (1976)

**Figuur 6. Bevolkingsaantallen per leeftijdsgroep, 1980-2020**



Bron: CBS, *Bevolkingsprognose alternatief A 1* (1976)

Deze ontwikkelingen worden inmiddels zichtbaar.

Afgezien van de sterftekans wordt de uiteindelijke kans voor een pas geboren meisje om voor het bereiken van de leeftijd van 50 jaar te huwen gesteld op 90%. De mediane leeftijd van huwelijksluiting voor vrouwen wordt verondersteld in de toekomst 22 jaar te zijn. De echtscheidingsfrequentie zal zich stabiliseren op jaarlijks één procent van het aantal aanwezige gehuwde vrouwen. In 1975 was dit percentage 0,6. Ten aanzien van de hertrouw wordt ervan uitgegaan dat de in de periode 1970-1974 waargenomen frequentie ook in de toekomst geldig zal blijven.

Uit een analyse van de ontwikkeling in het nabije verleden blijkt dat voor de eerste twee levensjaren en voor vrouwen van 55 jaar en ouder een dalende lijn in de sterftekansen waarneembaar is. Deze is doorgetrokken tot 1985, daarna zijn de sterftekansen constant gehouden. Voor de overige te onderscheiden categorieën is geen duidelijk verloop aanwezig. Voor deze groepen zijn de sterftekansen, zoals waargenomen in de periode 1971/1974, in de vooruitberekening toegepast.

Gezien de grote onzekerheid die voorspellingen van de migratie met zich meebrengen, is deze slechts uitgevoerd tot en met het jaar 1985. Hierbij is uitgegaan van de volgende veronderstellingen.

- Naar verhouding is Nederland een aantrekkelijk immigratieland: de immigratie is er hoog en de emigratie relatief laag.
- De Nederlandse overheid zal gedurende de periode tot en met 1985, op een tweetal uitzonderingen na, de ontwikkeling van de buitenlandse migratie niet doelbewust beïnvloeden. Uitzonderingen vormen het afremmen van de werving van buitenlandse arbeidskrachten en het beperken van de immigratie uit Suriname en het bevorderen van de retourmigratie naar Suriname.
- Er zullen geen wijzigingen optreden in de politieke verhoudingen tussen Nederland en andere landen, zoals bijvoorbeeld toetredingen tot de Europese Gemeenschap.

Natuurlijk is op langere termijn de laatste veronderstelling niet houdbaar. De toetreding tot de Europese Gemeenschap van Griekenland ligt in het verschiet; toetreding van Spanje en Portugal is in voorbereiding. Verder speelt het vooruitzicht van onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en de mogelijke komst naar Nederland van Zuid-Afrikanen — al dan niet met een Nederlands paspoort — wanneer zich daar een zwart meerderheidsregime zal vestigen. Aan de andere kant is er een stijgende belangstelling voor emigratie, maar dit is nog niet tot uiting gekomen in een opvallende toename van de emigratie van Nederlanders zoals in de jaren vijftig plaats had.

Betrekt men bij deze overwegingen nog de mogelijke migratiestromen ten gevolge van politieke of militaire crises, dan zal duidelijk zijn dat uitspraken over de buitenlandse migratie op langere termijn uiterst onzeker zijn. In elk geval zal Nederland bij blijvende economische groei en het teruglopen van de werkloosheid moeten rekenen op een aanhoudend positief immigratiesaldo.

Opvattingen, waarden en verwachtingen van het individu hangen nauw samen met de leeftijd van de persoon. Vorming en opvoeding vinden in Nederland voor het belangrijkste deel plaats in het gezin, waarbij de samenstelling van het gezin een belangrijke rol speelt. Met andere woorden, de demografische structuur heeft een, gedeeltelijk verborgen, maar onmiskenbare invloed op het culturele en sociale leven. Omgekeerd echter hebben normatieve opvattingen en toekomstverwachtingen een bepalende invloed op het voortplantings- en huwelijksgedrag, hoewel duidelijke, enkelvoudige relaties ontbreken. Desondanks kunnen, in het licht van de in deze paragraaf geschetste toekomstige demografische ontwikkeling, wel enige punten worden aangegeven waar belangrijke veranderingen zullen plaatshebben.

*Gezinsverduunning.* Het uitsterven van het verschijnsel van het grote gezin is frappant. In 1990 mag verwacht worden dat van de gehuwde vrouwen onder de 50 jaar slechts 8 procent meer dan 2 kinderen onder de 15 jaar heeft<sup>3</sup>). In 1976 was dat nog 15 procent. Van de gehuwde vrouwen tussen de 30 en 40 jaar — het

3. Deze prognoses voor 1990 werden geleverd door A.C. Kuysten. Zij zijn verkregen uit het door hem ontwikkelde gezinsfasemodel, dat de CBS bevolkingsprognose omzet in aantallen gehuwd en gehuwd geweest zijnde vrouwen naar kindertal en leeftijd van de kinderen. Deze cijfers zijn exclusief buitenlandse migratie.

leeftijdinterval waarin de gezinsgrootte in het algemeen het grootst is — heeft in 1990 19 procent géén, 22 procent één, 43 procent twee, 11 procent drie en 4 procent meer dan drie kinderen onder de 15 jaar. In 1976 waren deze percentages respectievelijk 10, 22, 42, 18 en 8. Deze cijfers geven ook de toename aan van de kinderloze huwelijken. Uitgaande van een gemiddelde van 8 procent onvrijwillig kinderloze huwelijken zal bijna eenzelfde percentage bewust voor het niet krijgen van kinderen kiezen.

*Onvolledige gezinnen.* Het aantal weduwen en gescheiden vrouwen onder de 50 jaar zal tussen 1976 en 1990 meer dan verdubbelen. In 1976 was hun aantal ruim 100.000 waarvan 63 procent met kinderen jonger dan 15 jaar, in 1990 zullen het er bijna 230.000 zijn waarvan 48 procent met kinderen onder de 15 jaar. De hogere scheidingsfrequentie is hier voornamelijk debet aan. Het aantal gescheiden vrouwen onder de 50 jaar zal toenemen van 68.000 in 1976 tot 184.000 in 1990, bijna een verdrievoudiging.

*Vergrijzing.* Hoewel minder dramatisch dan soms gesteld, en zeker minder dan in sommige andere Europese landen, zal de Nederlandse bevolking de komende decennia verouderen. De vergrijzing zal pas op de werkelijk lange termijn — in de 21e eeuw — een belangrijke rol gaan spelen (zie figuur 6). Wel is de gestage stijging in de leeftijdsklasse 80+ in verband met de hoge verzorgingsbehoefte van deze groep van belang.

*Onderwijs.* Het kleuteronderwijs zal niet of nauwelijks met een afname van het aantal leerlingen te maken krijgen. In de latere jaren tachtig is zelfs een lichte stijging te verwachten. Tot 1985 moet voor de lagere schooljeugd daarentegen wel rekening gehouden worden met een daling met ruim 20 procent. In de tweede helft van de jaren tachtig werkt deze daling door in het onderwijs voor 12- tot en met 15-jarigen (zie figuur 6). Ten aanzien van het onderwijs aan 16- tot en met 24-jarigen valt een terugloop in de jaren negentig te verwachten.

*Etnische minderheden.* Het aantal in Nederland wonende leden van de etnische minderheidsgroepen is in vergelijking met andere landen (Engeland, West-Duitsland, Frankrijk, Verenigde Staten) betrekkelijk klein. Wel hebben we hier te maken met een voor Nederland, afgezien van de immigratie rond de onafhankelijkheid van het voormalige Nederlands-Indië, betrekkelijk nieuw verschijnsel. Verder moet worden aangenomen dat het verblijf van deze groepen voor het overgrote deel permanent zal zijn.

Het onder de verwachting blijven van de retourmigratie naar Suriname, en het optreden van gezinshereniging onder de buitenlandse werknemers zijn hiervoor aanwijzingen. Het hogere geboortecijfer bij de etnische minderheden, gepaard gaand met een sterke geografische concentratie, kan leiden tot plaatselijk relatief grote aantallen van personen met een andere dan Nederlandse culturele achtergrond in bepaalde leeftijdsklassen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de schooljeugd in de grote steden. Verwacht mag worden dat op de wat langere termijn het voortplantingsgedrag van de immigranten zal gaan lijken op dat van de bevolking in zijn geheel.

De belangrijkste relatie tussen de demografische en economische ontwikkeling ligt op het vlak van het mogelijke arbeidsaanbod. Hier neemt Nederland een wat afwijkende positie in ten opzichte van andere Europese landen: de in veel westerse landen te verwachten teruggang in het arbeidsaanbod in de jaren negentig ten gevolge van de leeftijdsopbouw, is in Nederland niet voor het eind van deze eeuw te verwachten. Onder veronderstelling van gelijkblijvende deelnemingspercentages wat betreft leeftijd, geslacht, en burgerlijke staat kan tussen 1980 en 1990 een toeneming van het arbeidsaanbod tegemoet worden gezien van 575.000 manjaren. Deze toeneming komt overeen met de totale werkgelegenheid bij de overheid in het jaar 1971. In de jaren negentig kan het arbeidsaanbod ook ten gevolge van louter demografische oorzaken zich met nog 140.000 manjaren uitbreiden.



**Tabel 8. Demografisch bepaalde ontwikkeling van het arbeidsaanbod bij gelijk-blijvende deelname, 1980-2000 (in duizenden manjaren)**

	mannen	gehuwde en gehuwd ge- weest zijnde vrouwen	ongehuwde vrouwen	totaal
1980	3524	824	553	4901
1990	3970	920	590	5475
2000	4110	940	565	5615

Het voorgaande staat, afgezien van de keuze voor het vruchtbaarheidsalternatief, tamelijk los van het scenario. In het licht van de algemene uitgangspunten hiervan worden nu enige opmerkingen over de werkgelegenheid, de huisvesting en het politieke klimaat gemaakt.

Het terugdringen van de werkloosheid tot frictieniveau in 1990 houdt voor Nederland ofwel een zeer grote uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in (ongeveer 725.000) ofwel een aanmerkelijke vermindering van de deelname aan het arbeidsproces van bepaalde groepen, in de vorm van deeltijdarbeid of door het afzien van deelname in het formele arbeidsproces.

Het effect van de bevolkingsontwikkeling zal vooral merkbaar zijn bij de werkgelegenheid in het onderwijs en de gezondheidszorg. De hogere financiële eisen van deze laatste sector en die van de bejaardenzorg zullen binnen dit scenario echter niet zonder meer gehonoreerd worden, gezien de noodzaak ruimte te scheppen voor een voldoende hoog niveau van particuliere investeringen ten behoeve van de economische groei en een toenemende bezorgdheid rond het kostenaspect van welzijnsvoorzieningen. Weliswaar is het werkgelegenheidsbevorderende effect van een uitbreiding van deze verzorgingstaken een belangrijk argument, vooral omdat in deze sectoren de mogelijkheden tot deeltijdarbeid groot zijn, maar zo een ontwikkeling laat zich in dit scenario moeilijk verwezenlijken zonder aanpassing van de salarissen of herwaardering van functies.

De toename van het aantal alleenstaanden en de afname in de gemiddelde gezinsgrootte zal van invloed blijken op de vraag naar woningen en het type woningen. Hierbij moet wel bedacht worden dat in dit scenario de normen ten aanzien van het wonen steeds hoger komen te liggen. Uitgaven ten behoeve van het wonen blijken een hoge inkomenselasticiteit te hebben: een meer dan evenredig deel van de inkomensstijging wordt besteed aan de woning. Al met al is het niet ondenkbaar dat, ook gezien de blijvende stijging van de inkomens, de thans gebouwde eengezinswoningen (voor een ouderpaar met twee kinderen) in de toekomst slechts aan de dan geldende normen voor een twee-persoonshuishouden voldoen. Verwacht mag worden dat in dit scenario het beslag dat woningbouw op de beschikbare fysieke ruimte zal leggen, verder zal toenemen.

Een verouderde bevolking bergt het gevaar in zich van conservatisme en een verflauwde toekomstgerichtheid. Ten aanzien van de Derde-Wereldlanden zou dit kunnen leiden tot toenemend wanbegrip en een breuk met de in dit scenario voorgestane internationale toenadering en samenwerking. Nederland neemt wat dit betreft, gelet op de betrekkelijk jeugdige bevolkingsopbouw, een gunstige positie in Europa in en zou daarmee een brugfunctie naar de jonge Derde Wereldlanden kunnen vervullen.

#### **4.5. Het technisch-economische aspect**

##### *Plaatsbepaling*

*In het A-scenario van INTERFUTURES wordt een groot aantal uitspraken gedaan over de toekomstige ontwikkeling op het gebied van techniek en economie. Deze uitspraken worden in de verbijszondering van dit scenario als taakstellend opgevat. Een deel van deze taakstellingen kan vanuit Nederlands gezichtspunt gezien worden als gegevenheden. Te denken valt hierbij aan de groei in de wereldhandel, de economische groei bij onze belangrijkste afnemers van uitvoerproducten, de verschuiving in de internationale produktiestructuur, de instelling van een systeem waardoor wisselkoersschommelingen worden teruggedrongen, en dergelijke.*

*Daarnaast zijn voor de verbijzondering van de Nederlandse situatie natuurlijk de algemene vooronderstellingen die ten grondslag aan het A-scenario liggen van toepassing. In dit verband is vooral van belang dat de technologische vooruitgang onverminderd zal doorgaan en dat economische groei een centrale doelstelling blijft van de regeringen van zowel de geïndustrialiseerde als de ontwikkelingslanden. Het raamwerk waarbinnen de verbijzondering van het economisch-technisch aspect moet worden geplaatst is hiermee geschetst.*

*De uitwerking van dit scenario voor Nederland zal gebeuren aan de hand van de in INTERFUTURES scenario-A geformuleerde taakstellingen, te weten:*

- *het nastreven van gestage groei van het bruto nationaal produkt (BNP). INTERFUTURES gaat in het A-scenario ten aanzien van Nederland uit van een groei van het BNP in constante prijzen van gemiddeld 5,1% per jaar in de periode 1980-1990 en 2,5% in de periode 1990-2000;*
- *het terugdringen van de werkloosheid tot frictieniveau (1,3% van het arbeidsaanbod) in 1990;*
- *een duidelijk herstel van het niveau van de particuliere investeringen, voornamelijk om de noodzakelijke industriële herstructurering mogelijk te maken;*
- *een actief en strak energiebesparingsbeleid.*

*Hierbij past de volgende kanttekening. Men kan terecht stellen dat een groei van welke grootte dan ook problematisch is, gezien de economische situatie op dit moment. Dit is echter geen nieuws, want de opstellers van het A-scenario van INTERFUTURES hebben dat ook in 1979 goed begrepen. Het gaat hen ook niet in de eerste plaats om een groeipercentage nu, maar om de veronderstelde bereidheid alle maatregelen te nemen die voorwaarden scheppend zijn voor het herstel van de groei. Het misschien langer dan verwacht uitblijven van herstel van het bekende patroon van circulaire economische krachten behoort slechts tot een opschorting van het scenario te leiden en niet tot een onverantwoord vlug loslaten van de wenselijkheid. Om dit te benadrukken is behalve een vertaling van de INTERFUTURES groeidienstelling voor de Nederlandse economie een vooruitberekening gemaakt waarbij in de jaren tachtig een geringere groei wordt verondersteld. Deze vooruitberekeningen worden aangeduid als de "nagestreefde groeivariant" en de "gematigde groeivariant". Het gaat dus uitdrukkelijk om varianten binnen het scenario; de algemene uitgangspunten van dit voorbeeld zijn in beide varianten hetzelfde.*

*In het technisch-economische aspect van de verbijzondering zal vrijwel uitsluitend worden gewerkt aan de uitwerking van genoemde taakstellingen en niet aan aanpassingen die voortvloeien uit andere onderdelen van de verbijzondering. Dit omdat, gegeven de in brede lagen van de bevolking ondersteunde doelstelling van hoge economische groei en volledige werkgelegenheid, de technisch-economische ontwikkelingen vrij baan in dit scenario krijgen. Er zal daarom steeds van worden uitgegaan dat ontwikkelingen op andere gebieden – sociaal, cultureel, institutioneel of bestuurlijk – voldoende ruimte scheppen en in sommige gevallen ook de voorwaarden leveren om de economische doelstellingen te verwerkelijken. Het is dan ook geen toeval dat het technisch-economische aspect als eerste aan de orde wordt gesteld.*

#### 4.5.1. Inleiding

Het bruto nationaal produkt tegen marktprijzen is 321 miljard gulden in 1980. Wordt de nagestreefde groei gerealiseerd, dan zal in 1990 het BNP in gulden van 1980 bijna 530 miljard gulden bedragen en 675 miljard in 2000. In twintig jaar tijd zal het nationaal inkomen in reële termen derhalve meer dan verdubbelen. Deze groei is toe te schrijven aan twee factoren: de voortgaande arbeidsproductiviteitsstijging en de uitbreiding van de werkgelegenheid. Deze laatste factor speelt met name in de eerstkomende tien jaren een rol. Een dergelijke groei zal sommigen onwerkelijk overkomen; zij is echter geenszins zonder precedent. De meest recente verdubbeling (vanuit 1980 teruggerekend) nam slechts 17 jaar in beslag. Na een herstelperiode zal het beleid erop moeten worden gericht het welbekende patroon van circulaire economische krachten op gang te houden: een sterke vraag lokt, door voorziene winsten, investeringen uit, terwijl de produktiviteit toeneemt. Deze beide factoren zorgen voor een voldoende toeneming in inkomen om de sterke vraag te handhaven. De produktiviteitstoename drukt de loonkosten per eenheid

produkt en verzwakt de neiging tot inflatie. De betalingsbalans zal — afgezien van eventuele effecten van de olieprijs — niet ongunstig worden beïnvloed door een snelle groei. Feitelijk is er in de afgelopen decennia niets veranderd in de logica van de produktierelaties of de kringloop van inkomens om te suggereren dat, wanneer hoge groei en volledige werkgelegenheid eenmaal bereikt zijn, deze niet gehandhaafd kunnen worden. Fysieke grenzen zoals de belasting van de omgeving of de beschikbaarheid van grondstoffen en energie zijn niet van dien aard dat zo een voortgaande groei onmogelijk zou worden. Het optreden van een andere mogelijke beperking, het terugvallen van het tempo van vernieuwing, valt evenmin te verwachten.

De groei van het nationaal produkt geeft slechts een indruk van de middelen die ter beschikking zullen staan. Daarmee is nog niets gezegd over de wijze van besteden van deze middelen en over de wijze waarop deze middelen voortgebracht worden. In de twee paragrafen over produktie en bestedingen zal daarop worden ingegaan. De voorwaarden voor het terugdringen van de bestaande werkloosheid en het opvangen van de demografisch bepaalde toeneming van het arbeidsaanbod komen daarna aan de orde. Vervolgens worden de gevolgen voor het energieverbruik besproken. De verbijzondering van het technisch-economisch aspect zal worden afgesloten met de voorwaarden die aan het economisch beleid worden gesteld om dit scenario te verwezenlijken. Maar eerst wordt in de geest van dit scenario aandacht besteed aan de drijvende kracht achter de economische groei: de voortschrijdende ontwikkeling van wetenschap en techniek.

#### 4.5.2. Wetenschap en techniek

De wetenschappelijke nieuwsgierigheid wordt in dit scenario opgevat als een autonoom werkende kracht; waar en in welke richting de bestaande kennis zal toenemen is in beginsel onvoorspelbaar. Dit geldt met name voor het fundamenteel-wetenschappelijk onderzoek dat, zelfs afgezien van de ruimte die het kan scheppen voor mogelijke toepassingen, beschouwd kan worden als een zelfstandig cultuurgoed. De verantwoordelijkheid voor mogelijk misbruik van de resultaten van zulk onderzoek ligt bij de toepassers. Het kennisbestand zelf wordt ethisch neutraal geacht en vrijheid van wetenschappelijk onderzoek is daarom een vanzelfsprekendheid. Politisering van wetenschapsbeleid is in dit verband dwaasheid. Men zou natuurlijk wel graag willen vooruitzien en willen aftasten welke huidige wetenschappelijke ontwikkelingen tot maatschappelijke problemen kunnen leiden, om dan tijdig passende maatregelen te kunnen nemen. Maar geïnstitutionaliseerde bezorgdheid leidt tot immorele dwingelandij wanneer het gaat om een verbod op weten en leren kennen.

Hoewel ruimte en vrijheid voor fundamenteel onderzoek een noodzakelijke voorwaarde is voor het toegepast onderzoek gaat de aandacht in dit scenario sterker naar het laatste uit. Het succes van een uitvinding wordt immers pas duidelijk in de ontmoeting met de economische werkelijkheid. Het is daarom nodig dat er tussen het op toepassing gericht onderzoek en de produktieontwikkeling een voortdurende dialoog is met deskundigen die de afnemersmarkt kennen. Een dergelijk net van relaties en samenwerking is in de grote ondernemingen aanwezig en hier neemt Nederland een relatief gunstige positie in, wegens een betrekkelijk hoge concentratie van multi-nationale ondernemingen. Een nauwere samenwerking van deze concerns in ons land biedt in dit verband mogelijkheden. De hier gevestigde grote multi-nationale ondernemingen ontplooiën een belangrijk deel van hun onderzoek en ontwikkelings (O&O)activiteiten hier te lande, hetgeen ons land een bijzondere positie geeft ten opzichte van de toenemende overdracht van technologische kennis naar ontwikkelingslanden.

Een risico daarbij is dat Nederland sterk in het zoeklicht zal komen te staan in het internationale politieke krachtenveld. Een open contact tussen de multi-nationale concerns en de Nederlandse overheid, met name de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken, is noodzakelijk met het oog op internationale discussies waarin Nederland zijn stem kan laten horen. De multi-nationale ondernemingen spelen een centrale rol omdat zij door hun aanwezigheid in ontwikkelingslanden daar duidelijk als dragers van kennis en ervaring worden ervaren. Tegelijkertijd is men echter beducht zich over te geven aan krachten wier belangenbehartiging buiten controle van het ontwikkelingsland plaatsvindt. Dit is

de reden om in dit scenario aan te sturen op internationale regels (codes) voor multi-nationale ondernemingen, eisen tot liberalisering van eigendomsrechten, patenten, merken en zo meer.

Het is voor Nederland ook van groot belang dat het goed vertegenwoordigd is in het internationale forum en dat de overheid intensief overleg met de multi-nationale concerns voert ten einde een sfeer van vertrouwen te bevorderen en aan redelijke bezwaren van ontwikkelingslanden tegemoet te kunnen komen.

Een ander contact dat zal moeten worden uitgewerkt is dat tussen de ondernemingswereld en de universiteiten en hogescholen. Deze laatste verkeren niet in een gunstige positie als zij — maar het is ook niet hun primaire taak — zich willen inspannen voor industriële vernieuwing. Als men daar een interessant O&O-programma denkt te hebben is het noodzakelijk zich af te vragen hoe eventuele praktische resultaten verder kunnen worden geleid; dat betekent in de praktijk afspraken met een onderneming die te zijner tijd de verantwoordelijkheid overneemt. Deze figuur is helaas niet algemeen bekend bij universiteiten en hogescholen; organisaties als TNO en ECN staan in beginsel veel beter opgesteld. Niettemin is ook voor deze laatste organisaties verdere intensivering van het contact met feitelijke en mogelijke afnemers dringend noodzakelijk.

De rol van de overheid in dit scenario is die van stimulator maar niet betuttelaar van de technologische vooruitgang. De technische ontwikkelingen krijgen in onze samenleving hun vuurdoop in het marktmechanisme. Daar liggen de belangrijke aanwijzingen van behoefte en schaarste. Gezien de ingewikkeldheid van het groeiproces moet de overheid bescherming geven aan al wat men niet in de verdrukking wil zien geraken. Limietstelling op gebieden waar ongunstige of gevaarlijke effecten opgelegd en in voldoende mate objectiveerbaar zijn is van ouds zaak van de wetgever. Anderzijds kan het nodig zijn bepaalde ontwikkelingen in gang te zetten of te versnellen en de overheid dient dan aan te moedigen en te plannen. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de overheid het laatste woord heeft in alle besluitvorming ter zake. De overheid ziet zich gesteld tegenover problemen van gedecentraliseerde besluitvorming of bepaling van de sterkte van belangengroepen, zeker wanneer, zoals in ons huidige democratisch stelsel, de welvaartsvoorkeuren niet duidelijk uitgesproken zijn.

Een voorwaardenscheppend beleid, wanneer men geheel in de geest van de voorgaande beschouwingen de voortgang van wetenschap, techniek en industrie toejuicht, ligt in ieder geval in de lijn van dit voorbeeld.

Over de toekomstige technologische ontwikkeling en de plaats die Nederland in internationaal verband hierbij inneemt, kan de bespreking zich beperken tot een aantal gebieden waarin ingrijpende veranderingen en mogelijkheden te verwachten zijn: micro-elektronika, energie, chemie en bio-technologie. De beschrijving van deze belangrijke technologische ontwikkelingen is ontleend aan het WRR-rapport no. 18, "Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie", in het bijzonder hoofdstuk 3.1.: Techniek.

#### *De micro-elektronika*

Op dit terrein moet men vrezen dat Nederland meer volger dan voorloper zal zijn, ondanks dat in ons land een grote multi-nationale onderneming op dit gebied is gevestigd.

Als centrale ontwikkeling binnen de elektronika kan worden gezien de snel voortgaande miniaturisering die, naast een aantal andere voordelen, een sterke kostendaling per elektronische basisfunctie oproept. Deze kostendaling en de andere voordelen zullen leiden tot een vergaand gebruik van elektronika in industriële processen, infrastructurele voorzieningen, kapitaal- en consumenten-goederen. De lijn van voortschrijdende miniaturisering zal zich, zeker voor geheugencircuits, voortzetten hoewel voor de meeste toepassingen meer dan voldoende basisfuncties in één geïntegreerd circuit of chip verenigd zijn of met bestaande technieken binnen enkele jaren kunnen worden bereikt. Het overgrote deel van de chips zal daarom van een grootte zijn die ver afwijkt van het maximaal technisch mogelijke. Het streven naar marktvergroting voor deze chips zal een sterke concurrentie oproepen waarbij de Verenigde Staten en Japan ten opzichte van het gefragmenteerde West-Europa in het voordeel zijn.

De afzet van geïntegreerde circuits is de afgelopen tijd sterk gegroeid, in de Verenigde Staten met gemiddeld 24% per jaar. Voor de productie zelf zijn, vermoe-

delijk op een aantal processtappen na, binnen Nederland voorlopig weinig mogelijkheden. Hiervoor zal de Nederlandse industrie buiten de nationale grenzen moeten treden en zich toegang moeten verschaffen tot technische centra die de ontwikkelingen thans dragen en tot beginmarkten waar men met de vertaling en absorptie van micro-elektronika reeds voldoende ver is. Overigens kan deze drang naar marktvergroting en de zeer belangrijke directe wisselwerking tussen component-producent en toepasser een uitzwermen van produktie-eenheden voor chips tot gevolg hebben. Nederland is onder andere wegens zijn ligging dichtbij een aanzienlijke, techniek-gevoelige markt en zijn bestaand handelsapparaat een aantrekkelijke plaats voor bijvoorbeeld Amerikaanse en Japanse firma's om in de Europese markt binnen te dringen.

Binnen de markt voor grote centrale computers heeft zich een sterke concentratie voltrokken. Het producentmonopolie heeft zich echter omgezet in een produktlijnmonopolie die voortkomt uit het blokkendooskarakter van grote computer-installaties. Op grond hiervan moeten Nederlandse activiteiten die dit mechanisme trachten te doorbreken weinig zinvol worden geacht. Een Nederlandse produktie van grote computers zal weinig succesvol blijven.

Micro-elektronika maakt soepele automatisering van allerlei processen beter mogelijk. De aanpassing van de procesvoering aan de bijzondere eisen van de computer is dan voor een groot deel niet nodig. Door verschuiving van niet naar wel programmeerbare apparatuur wordt een ingebouwde weerstand tegen veroudering verkregen en een soepeler inspelen op marktveranderingen mogelijk. Door betere besturing en controle kan kwaliteit en betrouwbaarheid van het uiteindelijke produkt worden verhoogd.

Ook al is de Nederlandse industrie op het gebied van kapitaalgoederen traditioneel niet sterk, toch liggen er wel mogelijkheden om deel te nemen aan de produktie en levering van programmeerbare robots. Het ad-hoc karakter en de relatief kleine schaal waarop micro-elektronika aangrijpt, vaak min of meer ontkoppeld van de hoedanigheden van de grote installaties, maken dit mogelijk. Evenals elders is hiervoor een gezamenlijke mobilisering van kennis van micro-elektronika en proceskennis een eerste voorwaarde. Op het gebied van mini-computers en computers voor bijzondere toepassingen liggen er voor de Nederlandse industrie ook produktiemogelijkheden, zeker als men door deelname in de microprocessor-ontwikkeling en -markt elders voldoende op de toekomst gerichte kennis weet te veroveren.

De toepassing van de micro-elektronika zal zich sterk doen gelden in de commerciële dienstverlening en dan vooral op de hoofdactiviteit van informatie-overdracht, -opslag en -verwerking. Er zullen grote verschuivingen in arbeidsplaatsen worden opgeroepen en er zal een grote behoefte ontstaan aan deskundigheid binnen en buiten het bedrijf. Vooral het ontwerpen, het foutloos maken en het onderhouden van programma's is van zeer groot belang. De kwaliteit van de te leveren diensten en de kwaliteit van het overblijvende administratieve werk zullen sterk worden beïnvloed. Verder is een belangrijke toeneming in activiteiten van computerservice-bureaus te verwachten.

Naast informatieverwerking kunnen commerciële diensten ook transport, opslag, reparatie en veredeling betreffen. De doelmatigheid van vele transport- en opslagsystemen kan verder worden vergroot, terwijl reparaties mede door de verwerking van micro-elektronika in goederen in een aantal opzichten een ander karakter zal krijgen.

Voorraadbewaking met behulp van micro-elektronika maakt het mogelijk de voorraden snel aan te passen en daarmee drastisch te verminderen. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de toeleverende industrieën snel en soepel kunnen leveren. Dit kan weer door inbreng van micro-elektronika in de daarvoor in aanmerking komende industriële processen. Een betrouwbaar transportsysteem is bij dit alles van groot belang.

Een interessante sector voor Nederland is die van de meet- en regelinstrumenten in ruime zin. Toepassing van micro-elektronika kan leiden tot aanzienlijke functie-uitbreiding, verhoging van gevoeligheid, snelheid en nauwkeurigheid. Instrumenten die vroeger uitsluitend werden gebruikt in geavanceerde laboratoria of in het geheel niet bestonden, komen nu beschikbaar voor een relatief grote markt. De eerste generatie van deze apparatuur bestaat al voor sommige gebieden. Gedacht kan worden aan apparatuur voor medische diagnose, testen en

beheersen van industriële processen en producten, opsporen van geologische formaties en voor ingewikkelde en tijdrovende laboratoriumtechnieken.

Op het gebied van de consumptiegoederenmarkt kan bij vernieuwende toepassing van de chip een zekere industriële integratie van component tot en met eindproduct voordelen bieden. Landen waarbij de industrie dergelijke integratie reeds vertoont en die zich bovendien een redelijk aandeel in de buitenlandse markt hebben veroverd, zijn in het voordeel. Voorbeelden zijn Japan en ook wel, zij het in meer geconcentreerde vorm, Nederland. De Verenigde Staten zijn wat de kwaliteit/prijsverhouding van consumentengoederen betreft zwak te noemen. Voor een optimaal gebruik van haar mogelijkheden is het voor de Nederlandse industrie van groot belang de, soms niet overweldigende, kwaliteitsbeheersing en het kwaliteitsniveau te verbeteren. Juist door het slechte begrip van de werking van vele apparaten waarin micro-elektronika is verwerkt, zal veel aandacht aan de gebruiksvriendelijkheid en betrouwbaarheid moeten worden gegeven.

Een belangrijk gebied van technische verandering is dat van telecommunicatie. Verschillende nieuwe, ook economisch zinvolle technieken (lasers, diverse nieuwe diodes, glasvezels, gedigitaliseerde micro-elektronika) ontmoeten elkaar met een elkaar versterkend effect. Hoewel de overgang naar de zogenaamde informatie-maatschappij trager zal verlopen dan technisch mogelijk is, kan ook op redelijk korte termijn de invloed van genoemde technische ontwikkelingen groot zijn. De belangrijkste ontwikkelingen betreffen communicatie door middel van elektromagnetische golfverschijnselen, zowel draadloos als langs kabels. Hierop zijn een aantal toepassingen geënt, zoals allerlei vormen van elektronische post (tekstverwerkers met communicatiemogelijkheid, kopie-apparatuur), kabeltelevisie met nieuwe vormen van dienstverlening, elektronisch schoolbord, enz. Binnen de Nederlandse industrie en hogescholen bestaat veel kennis over de genoemde gebruiksvriendelijkheid, die ook op het gebied van de telecommunicatie van groot belang is. Als de nieuwe toepassingen van de grond komen, kan van de Nederlandse industrie een redelijke deelname worden verwacht. De rolverdeling van industrie en PTT is voor bepaalde toepassingen een belangrijke factor.

#### *Energie-opwekking en rendementsverbetering*

Bij de intermediaire energie-technieken liggen voor de Nederlandse industrie, juist door hun vaak kleinschalige en verspreid toepasbare karakter interessante mogelijkheden. Gedacht kan hierbij worden aan de productie en toepassing van isolatietechnieken en -producten, warmtepompen, kleinere stoom- en gasinstallaties, energiemanagement (met inzet van elektronika), ketels met hoog rendement, stadsverwarming en opslag van warmte. Andere opslagsystemen, waarbij warmte of elektriciteit chemisch wordt vastgelegd, kunnen op wat langere termijn aan belang winnen. Voor korte-termijnproductie en -toepassing is ook de omzetting van zonlicht in warmte van belang.

In de verdere toekomst is het mogelijk dat de Nederlandse industrie, indien daarvoor de nodige maatregelen worden genomen, ook in de grotere systemen deelneemt, vooral wanneer de markt niet sterk politiek gereguleerd is. Het gaat hier om technieken als vergassing en vloeibaar maken van kolen, secundair omzetten van oliefracties (bv. omzetten van zware residuele stookolie tot schonere stookolie), transporttechnieken (LNG-tankers, pijpleidingen), wervelbed-verbranding en allerlei SO<sub>2</sub>-wasmethoden. Veel van bovengenoemde technieken zijn ook belangrijk voor andere industriële activiteiten, zoals bijvoorbeeld voor grondstofvoorziening van de chemische industrie. Vooral de grotere chemische industrie werkt aan de ontwikkeling van eigen vergassingssystemen. De verkregen kennis, indien aftapbaar, kan van grote betekenis zijn voor andere sectoren. Op energiegebied kan een aankoopbeleid van de overheid met duidelijk omschreven specificaties stimulerend werken.

#### *Chemie*

De chemische industrie kenmerkt zich door een aanzienlijke technische ingewikkeldheid, zich uitend in een groot aantal verschillende processen en producten. Elke korte beschouwing zal hierom een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid zijn. Toch zijn er wel algemene lijnen aan te geven die een aanwijzing vormen voor mogelijke technische ontwikkelingen. De Nederlandse chemische industrie heeft zich gedurende langere tijd

gekenmerkt door een relatief hoge groei, grote technische veranderingen in zowel produkt als proces en aanzienlijke schaalvergroting van de produktie-eenheden. Factoren als geografische ligging, vergroting van de thuishmarkt door EG-bepalingen, een goed uitgebouwd handels-, transport-, overslag- en opslagapparaat gevoegd bij lange handelservaring en, voor sommige energie-intensieve chemische sectoren, de beschikbaarheid van goedkoop aardgas, hebben hierbij een grote rol gespeeld.

Deze situatie is de laatste jaren drastisch gewijzigd. De chemische industrie wordt nu, zowel in Nederland als elders, op vele fronten geplaagd door de erfenis van overoptimisme uit het nabije verleden; overcapaciteit; verzadiging van de markt; te sterk afgenomen soepelheid door vergaande schaalvergroting; soms grote verliezen door een te grote schaal; afnemende beschikbaarheid van en toenemende kosten voor bepaalde grondstoffen; veiligheids- en milieuproblemen en, in Nederland, de ongunstige positie door de harde gulden.

Bovengenoemde ontwikkelingen zullen een belangrijke invloed hebben op technische veranderingen binnen de chemische industrie, waarvan enkele belangrijke worden genoemd.

- Na genoemde periode van aanzienlijke groei bevindt de chemische industrie zich over het geheel genomen in een tijd van stabilisering en consolidering, gepaard gaande met sterke rationalisering van processen en wat daarmee samenhangt, en van het marktwerkingssysteem. Hoewel in deze situatie niet veel werkelijk nieuwe produkten zullen ontstaan, zal ook in de nabije en verdere toekomst de techniek een grote rol blijven spelen. Naast procesverbetering zal gezocht worden naar verbetering van bestaande produkten en naar uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden (bv. kunststoffen voor bijzondere doeleinden). Het voordeel dat hiermee ten opzichte van andere producenten en andere, vaak niet-synthetische, goederen wordt behaald, kan in deelmarkten een aanzienlijke groei van de desbetreffende chemische sector mogelijk maken.
- Het proces van voortdurende schaalvergroting is vrijwel tot stilstand gekomen. Schaalvoordelen zijn door overcapaciteit, marktschommelingen, prijsontwikkelingen, verhoogde traagheid en verminderde aanpassingsmogelijkheden vaak omgeslagen in schaalnadelen. Deze afzwakking van de schaalvergroting kan, te zamen met allerlei traagheidsverschijnselen, een afzwakkende werking op de produktiviteit hebben.
- Door procesintegratie en gerichte automatisering zal men trachten de aanpassingsmogelijkheden van de produktie-eenheden te verhogen en de stofhuishouding zo gesloten mogelijk te maken. Dit leidt tot minder energieverbruik en vervuiling per eenheid produkt.

Een groot gedeelte van de huidige chemie is gebaseerd op aardolie. Bij het duurder worden van deze grondstof zal in eerste instantie een verschuiving plaatsvinden naar de minder dure zwaardere oliefracties. Afhankelijk van de beschikbaarheid en relatieve prijsverhoudingen kan ook enige verschuiving optreden naar aardgas dat in halffabrikaten als synthetische vezels, plastics en rubbers kan worden omgezet. Vooral in een latere fase komen ook andere grondstoffen zoals kolen en plantaardige produkten in aanmerking. In Nederland is de petrochemie in verhouding sterk gericht op de eerste fasen, de basisprodukten. Massaprodukten met een relatief hoge energie-inhoud nemen daarbij een belangrijke plaats in. De lokale beschikbaarheid van oliefracties uit het grote exportraffinaderij-complex en van aardgas hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Een verschuiving naar zowel fijnere produktie als fijnere chemicaliën met meer toegevoegde waarde is te verwachten. Deze ontwikkeling, die overigens zeker geen snelle ontmanteling van de basischemie zal betekenen, zal niet alleen uit de petrochemische sector voortkomen.

#### *Bio-technologie*

Vroeger werden veel produkten van de chemische industrie op biologische wijze verkregen. Ook nu nog zijn er veel voorbeelden van biologische processen voor industriële fabricage van eenvoudige verbindingen tot geneesmiddelen. Door de komst van kolenchemie en later aardoliechemie zijn de biologische produktiewijzen op vele gebieden achterop geraakt. Dit is gepaard gegaan met een veel hoger energieverbruik en soms grotere vervuiling. Gelet op de noodzaak

bij industriële processen grondstoffen en energie te besparen, de vervuiling terug te dringen, en ook stoffen te maken die alleen met grote moeite langs chemisch-synthetische weg kunnen worden gewonnen, is te verwachten dat ook in Nederland biologische processen weer meer ingang zullen vinden. De inmiddels sterk toegenomen kennis van deze processen maakt dit mogelijk. Biologisch materiaal zoals zetmeel zal weer op ruimere schaal als grondstof worden gebruikt.

Bij biologisch-industriële processen staat centraal de werking van biologische reactieversnellers: enzymen. Deze worden toegepast in gistingprocessen met levende organismen en processen die gebruik maken van geïsoleerde enzymen. Gisting is thans vooral van belang voor de geneesmiddelen en de voedselindustrie. Kleinschalige en middelgrote gistingseenheden zullen gebruikt worden om het biologische proces te beheersen, de opbrengst te verhogen en storingen te vermijden. In een aantal gevallen zal er sprake zijn van een samengaan van chemische synthese en bioprocesvoering, zoals nu reeds het geval is bij de productie van sommige antibiotica.

Een belangrijke ontwikkeling is de manipulatie met erfelijk materiaal (DNA). Dit is in beginsel een veelbelovende weg voor de fabricage van vele, vooral voor therapeutische maar ook voor andere toepassingen geschikte, ingewikkelde verbindingen. Ook wordt gedacht aan een verandering van eigenschappen van bacteriën om deze geschikt te maken voor het verrichten van bepaalde omzettingen, zoals afbraak van olie en onttrekken van metaal aan arme ertsen. Of de aangegeven weg uiteindelijk de meest goedkope zal zijn, is vooralsnog de vraag. In vele gevallen speelt de prijs echter een minder belangrijke rol omdat het om productie van anders niet in voldoende hoeveelheden te verkrijgen stoffen, zoals hormonen gaat. Voor therapeutische toepassing van bepaalde producten is een beter begrip van het menselijk reguleringsmechanisme noodzakelijk. Op dit gebied vindt veel onderzoek plaats waarbij de met genetische manipulatie aangemaakte stoffen een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn.

Uit nader onderzoek is gebleken dat de risico's van de meeste DNA-experimenten minder groot zijn dan men eerder in vakkringen dacht, hetgeen vooral geldt voor de twee laagste risicoklassen waarbinnen belangrijke technisch-industriële toepassingen liggen. Elders wordt deze nieuwe richting voor industriële vernieuwing met grote kracht aangemoedigd. Naar men mag hopen is ook in Nederland het wettelijk kader daarvoor binnenkort gereed.

#### 4.5.3. Produktiestructuur

De bijdrage van de bedrijven in het totale BNP lag in de jaren zeventig ophet vrij constante niveau van 85 à 86 procent. De overige 14 à 15 procent bestaat uit de lonen en salarissen betaald door de overheid aan militair personeel en personeel werkzaam bij het bestuur, de sociale verzekeringen en het onderwijs. Verondersteld wordt dat deze verhouding tussen de bijdragen van de bedrijven en de overheid ook in de toekomst constant zal blijven. De bruto toegevoegde waarde van bedrijven zal derhalve een zelfde gemiddeld groeipercentage hebben als het bruto nationaal product. De groei in de verschillende sectoren zal echter sterk uiteenlopen.

Om enig inzicht te krijgen in de toekomstige sectorstructuur bij een gegeven groei van de bevolking en het reële inkomen per hoofd zijn twee vooruitberekeningen van sectoraandelen uitgevoerd. In de eerste vooruitberekening is de streefwaarde van ruim 5% jaarlijkse groei van het Nederlandse bruto nationaal product tot 1990 van INTERFUTURES overgenomen. Om aan te geven welke veranderingen optreden wanneer zich niet deze gewenste groei voordoet, maar — door wat voor oorzaken dan ook — zich slechts een gematigde groei verwerkelijkt, is dezelfde berekening uitgevoerd met een groeipercentage van 2½%. Deze groei ligt in de orde van grootte die INTERFUTURES voorziet bij het optreden van ernstige knelpunten op internationaal of binnenlands gebied. Voor de jaren negentig wordt in beide vooruitberekeningen, conform het INTERFUTURES scenario, een groei verondersteld van 2½% per jaar.

De economische beschouwingen in scenario A steunen mede op een econometrisch model, waarvan een versie in ander verband door de bouwers



gepubliceerd is<sup>4</sup>). In hoeverre de gedachten ontwikkeling binnenscenario-A spoort met dit model is onduidelijk en er zijn te weinig aanknopingspunten om steunend op dit scenario een schets te geven van de produktiestructuur in Nederland die op zijn samenhang getoetst kan worden en aan verschuivingen in de internationale werkverdeling, de ontwikkeling van de in- en uitvoer en van de consumptie. Ten behoeve van de onlangs verschenen WRR-studie "Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie" zijn modelstudies verricht over een periode tot 1985, waarbij wel uitdrukkelijk met deze samenhang is rekening gehouden, maar deze zijn niet zonder meer geschikt voor een vooruitberekening over twintig jaar.

Om toch enig houvast te hebben is een betrekkelijk eenvoudige en doorzichtige extrapolatietechniek<sup>5</sup>) gebruikt waarvan de uitkomsten althans het belang van een beter inzicht in de toekomstige productie-structuur met het oog op de toekomstige werkgelegenheid, energievraag en milieubelasting aangeven. Hiervan uitgaande zijn op basis van overleg met terzake deskundigen, externe informatie en op grond van logische overwegingen aanpassingen gemaakt. Deze zullen verderop kort worden toegelicht. De relaties waarop de in eerste instantie uitgevoerde vooruitberekeningen zijn gebaseerd, zijn geschat tijdens een periode van economische groei en worden hier gebruikt om de ontwikkelingen bij voortgaande groei te schetsen. Bij stagnatie of teruggang van de economische activiteiten zijn zij onbruikbaar omdat de sectorale ontwikkeling dan niet het spiegelbeeld van een groeisituatie zal zijn.

Omdat de berekeningen ook verder bij de verbijzondering zullen worden gebruikt, wordt hier op de wijze van werken van Muller nader ingegaan. Hij zegt hierover<sup>6</sup>):

Wat de oorzaak van het verschil in ontwikkeling tussen sectoren en landen betreft, wordt vaak gewezen op verschillen in inkomenselasticiteit. Bij een stijgend inkomen per hoofd nemen de uitgaven voor de primaire levensbehoeften relatief in omvang af, terwijl de uitgaven voor luxe goederen naar verhouding toenemen. Stijging van het inkomen per hoofd leidt ook tot een verandering in de relatieve beschikbaarheid van de produktiefactoren arbeid, kapitaal en grondstoffen en een verbetering van de technische kennis (scholing). In feite wordt de produktieomvang van een sector bepaald door een geheel complex van verschillende invloeden: de beschikbaarheid van produktiefactoren (arbeid, kapitaal, grondstoffen), de aanwezige technische kennis, de binnenlandse vraag, de vraag in het buitenland enz. Hierbij is deze samenhang echter niet altijd eenduidig: stijgt de vraag naar chemische produkten bijvoorbeeld omdat het inkomen per hoofd toeneemt, of neemt het inkomen per hoofd toe omdat er meer chemische produkten gemaakt worden? Eigenlijk zou voor de verklaring van de sectorstructuur een volledig model nodig zijn, waarin alle genoemde invloeden gekwantificeerd worden. (...) Op dit moment zullen wij ons echter beperken tot een meer eenvoudige vraagstelling: op welke wijze wordt de ontwikkeling van het aandeel van de verschillende sectoren bepaald door het inkomen per hoofd en de bevolkingsomvang. De overweging hierbij is dat veel van de genoemde invloeden toch weer met het inkomen per hoofd en de bevolkingsomvang samenhangen. Dit geldt met name voor de vraag, maar zeker ook voor de technische kennis en de beschikbaarheid van kapitaal, waardoor ook de relatieve prijzen beïnvloed worden. De omvang van de binnenlandse markt komt hierbij tevens tot uitdrukking in het bevolkingscijfer.

4. SARUM 1976. *Global Modelling Project*, Department of the Environment and Transport, Londen (1977).

5. F. Muller, *Veranderingen in de sectorstructuur 1950-1990*, opgenomen als bijlage III in F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn, *Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 13 bedrijfstakken*, WRR serie "Voorstudies en Achtergronden", 's-Gravenhage (1980).

6. F. Muller, op. cit.

Om aan de eis te voldoen dat de aandelen optellen tot één en om de wederzijdse aanvulling van de sectoren tot haar recht te laten komen is gekozen voor het werken met complementaire sectorgroepen. Nogmaals Muller:

Het interessante van deze methode is dat niet de aandelen van de sector zelf geschat worden, maar de verhouding tussen twee complementaire sectorgroepen. Het voordeel hiervan is dat rekening wordt gehouden met de samenhangen die tussen sectoren bestaan. De sector bedrijven wordt aldus opgedeeld in twee complementaire groepen, die ieder voor zich ook weer in twee complementaire subgroepen worden verdeeld, enzovoort, tot dat uiteindelijk het individuele sectorniveau bereikt wordt. (...)

Interessant is verder dat ook bij een continu stijgende of dalende curve voor de verhouding tussen de complementaire groepen, (...) in de ontwikkeling van de *individuele* sectoren reversibele processen kunnen optreden waardoor het sectoraandeel een maximum of een minimum kan bereiken.

De vooruitberekeningen zijn een eerste benadering en de resultaten moeten met de nodige kritische zin beschouwd worden. Zij zijn immers gebaseerd op enkele zeer geschematiseerde verbanden waarvan gehoopt wordt dat deze een groot aantal invloeden dekken. In dit geval draait het om de verschillende inkomens-elasticiteiten. Relatieve prijzen, het nastreven van een evenwicht op de handelsbalans — en zo zijn er veel meer zaken te noemen — komen niet expliciet aan bod. Deze factoren en randvoorwaarden hebben vaak een tegendraadse werking. Door het werken met complementaire sectorgroepen is gepoogd dit enigszins na te bootsen.

In het algemeen kan men stellen dat een dergelijke vooruitberekening een beeld geeft van wat er zou gebeuren als bepaalde ontwikkelingen zich ongebreideld voort kunnen zetten. De ontwikkelingen worden zo in wát te schrille kleuren geschilderd en enige afzwakking is verdedigbaar en nodig. Eén manier om dit te doen is de tijdschaal aan te passen, wanneer onrealistisch geachte waarden worden vooruitberekend. Zo kan men in sommige gevallen beargumenteren dat waarden die, zeg na 10 jaar, worden berekend, door remmende of tegenwerkende invloeden die niet zijn meegenomen zich pas na bijvoorbeeld de dubbele tijdsperiode verwerkelijken.

Dit type aanpassingen is verdedigbaar voor de voedingsmiddelenindustrie, de kleding- en lederindustrie en de bouwnijverheid bij gematigde groei. Bij de vooruitberekeningen met de nagestreefde hoge economische groei treden de vertekeningen in nog sterkere mate op zodat in dat geval ook dergelijke temporele aanpassingen nodig bleken voor de sectoren dranken en tabak, de aardolie-industrie en de overige diensten. Om de per definitie vrij willekeurige aanpassingen controleerbaar te houden zijn in een bijlage naast de aangepaste toekomstige sector-aandelen de oorspronkelijke uitkomsten van de vooruitberekening vermeld. Ook is in deze bijlage een schema van de gebruikte complementaire indeling en een meer volledige beschrijving te vinden van de in de hoofdstekst onderscheiden sectoren.

Aparte ramingen zijn gemaakt voor de sectoren landbouw, dierlijke voedingsmiddelen, chemie, openbare nutsbedrijven, delfstofwinning, bouwnijverheid en bouwmaterialen omdat hier rekening gehouden moet worden met de bijzondere voorwaarden en veronderstellingen in dit scenario. Daarnaast is bij een aantal dienstensectoren (o.a. handel en transport) afgeweken van de uitkomsten van de oorspronkelijke vooruitberekeningen in die gevallen waar een duidelijke onverenigbaarheid met andere kenmerken van dit scenario bleek. De resultaten zijn weergegeven in tabel 9 en 10.

Het aandeel van de *natuursector* (landbouw, voeding, dranken, tabak, textiel, kleding en leer; sectoren 1 t/m 6) in de totale toegevoegde waarde van bedrijven valt van 13,5% in 1980 via 11 à 12% in 1990 terug tot ongeveer 10 à 11% in 2000. Bij hoge economische groei is deze relatieve terugval sterker dan bij gematigde groei.

De groei van 6% in de landbouw en aanverwante sectoren die bij de nagestreefde groeivoet uit de vooruitberekening volgt, is niet houdbaar. De binnenlandse en Europese afzet kan een dergelijke toename niet verwerken en buiten de Europese Gemeenschap ondervindt Nederland een zeer scherpe prijsconcurrentie voor zijn voornaamste producten. Mede gezien de geleidelijke afbouw van de tariefmuren van landbouwproducten van de vergrote Europese Gemeenschap en een neiging tot afkeer voor subsidies en garantieprijzen in dit scenario mag een groei van de

toegevoegde waarde in deze sector van jaarlijks drie procent als maximaal haalbaar worden beschouwd. In de gematigde groeivariant is uitgegaan van een jaarlijkse groei van twee procent. De verwerkingsindustrie van veehouderijproducten, die uiteraard nauw met de landbouw verbonden is, wordt verondersteld gelijk op te lopen met deze laatste sector.

In de overige voedingsmiddelenindustrie zet het historische verschijnsel van het relatief achterblijven van deze sector zich voort, hoewel een aanpassing is gemaakt ten opzichte van de oorspronkelijke vooruitberekening omdat van een bepaalde vloerwaarde in de productie van deze industrietak uitgegaan mag worden. Een deel van de binnenlandse markt wordt verondersteld blijvend door Nederlandse bedrijven voorzien te worden. Met de bijstelling is ervan uitgegaan dat voor de overige voedingsmiddelenindustrie de voor 1990 vooruitberekende aandelen zich pas in 2000 zullen verwezenlijken.

De dranken- en tabaksindustrie zal de toename in het aandeel, dat in de naoorlogse periode is opgebouwd, in de komende twintig jaar weer verspelen: het aandeel van deze sector zal in 2000 vergelijkbaar zijn met dat in 1950.

Er is ook een bodemniveau aangenomen voor de sector kleding en leer, hoewel zich voor deze sector te zamen met de textiel een dramatische ontwikkeling aftekent: in vijftig jaar tijd van 4 naar nog geen ½ procent. In beide groeivarianten neemt de toegevoegde waarde in constante prijzen in deze sector jaarlijks gestaag af, zij het dat in de nagestreefde groeivariant het verlies de eerste jaren tot gemiddeld één procent per jaar beperkt kan worden.

**Tabel 9. Sectoraandelen in bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen (prijzen 1970) van bedrijven, 1950-2000 (in %)**

Sector a)	waargenomen				geschat	vooruitberekend				
	1950	1960	1970	1976		1980	nagestreefde groei		gematigde groei	
						1990	2000	1990	2000	
1	Land-, tuin-, bosbouw & visserij	10	9	7	7	5,5	6	6,5	6	
2-3	Voedingsmiddelenindustrie	4,5	4	3,5	3,5	3	2,5	2	3	2,5
4	Dranken en tabak	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2	2,5	2,5
5-6	Textiel, kleding en leer	4	3,5	2,5	1,5	1	0,5	0,5	0,5	0,5
7	Papier- en grafische industrie	1,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2	2	2,5	2
8, 17	Bouw en bouwmaterialen	13,5	13	11	8,5	8	6,5	6	7,5	7
9, 14	Chemische en aardolie-industrie	3	4	7	7,5	7,5	8,5	8,5	8,5	8,5
10-13	Metaal, elektro-technische en transportmiddelenindustrie	7,5	11	13	12,5	12	13,5	14	12	12,5
2-14	Industrie	25	29,5	33,5	32,5	31,5	31,5	30	31,5	30
15	Delfstofwinning	2,5	2	2	3	3,5	2	1	2,5	1
16	Openbare nutsbedrijven	1	1,5	2,5	3,5	3,5	3	2	3	2,5
18	Woningbezit	5,5	5	4	3,5	3,5	4	4,5	3,5	4
19	Handel	13,5	14	15,5	16	17	17	17	17	17
20-21	Transport en communicatie	8	9,5	9,5	9,5	9	11	11	9	9
22	Bank- en verzekeringswezen	3,5	3,5	4	5	5	6	8	6	7,5
23-24	Medische en overige diensten	20,5	16	14	13,5	14,5	15	16,5	15,5	17,5
18-24	Diensten	51	47,5	46,5	47,5	49	53	57	51	55

a) Voor een meer gedetailleerde omschrijving van de sectoren zie bijlage.

Bron: - Muller, op. cit., tabel 8  
- WRR

**Tabel 10. Gemiddelde jaarlijkse groei in bruto toegevoegde waarde (tegen marktprijzen 1970), 1980-2000 (in %)**

Sector	nagestreefde groei		gematigde groei	
	1980/ 1990/ 1990	2000	1980/ 1990/ 1990	2000
1 Land-, tuin- en bosbouw en visserij	3,0	3,0	2,0	2,0
2-3 Voedingsmiddelenindustrie	2,3	0,3	1,8	1,7
4 Dranken en tabak	3,4	0,6	1,7	1,6
5-6 Textiel, kleding en leer	-1,1	-4,4	-2,9	-3,1
7 Papier- en grafische industrie	3,8	1,5	2,1	1,6
8, 17 Bouw en bouwmaterialen	3,0	1,0	1,4	1,4
9, 14 Chemische en aardolie-industrie	6,3	2,3	3,5	2,3
10-13 Metaal-, elektro-technische en transportmiddelenindustrie	6,3	2,6	2,6	2,8
2-14 Industrie	5,1	2,0	2,5	2,1
15 Delfstofwinning	0,0	-6,7	0,0	-6,7
16 Openbare nutsbedrijven	2,6	0,0	1,0	1,0
18 Woningbezit	6,7	3,2	2,5	3,1
19 Handel	5,1	2,5	2,5	2,5
20-21 Transport en communicatie	7,1	2,5	2,5	2,5
22 Bank- en verzekeringswezen	7,0	5,6	4,6	5,0
23-24 Medische en overige diensten	5,7	3,4	3,5	3,9
18-24 Diensten	6,0	3,2	3,0	3,3
1-24 Totaal bedrijven	5,1	2,5	2,5	2,5

Bron: WRR

De *bouwsector* (sectoren 8, 17 en 18) is evenmin een grote groeier, maar de oorspronkelijke vooruitberekening geeft een te drastische relatieve achteruitgang. Hier kan worden gesteld dat er altijd een zeker minimum zal zijn voor de activiteiten van binnenlandse bedrijven en dat een teruglopen van bijvoorbeeld de bouwnijverheid in absolute zin in een situatie van een groeiende economie nogal onaannemelijk is. Daar komt nog bij dat het uitvoeren van een ambitieus energiebesparingsplan, zoals in dit scenario, ondenkbaar is zonder isolering en andere energiebesparende aanpassingen in het bestaande woning- en gebouwenbestand. Dit betekent een forse impuls voor de bouwnijverheid.

In de gematigde groeivariant is ervan uitgegaan dat de vooruitberekende aandelen in 1990 voor de bouwnijverheid en de nauw daarmee verbonden hout- en bouwmaterialenindustrie pas in 2000 worden bereikt. In de nagestreefde hoge-groeivariant is een uitbreiding verondersteld van deze activiteiten in de jaren tachtig van 3% jaarlijks en in de daarop volgende jaren van 1% per jaar. Bij een gematigde groei is het verloop geleidelijker: een uitbreiding van ongeveer 1% per jaar wordt voorzien, zowel in het komende als het daaropvolgende decennium.

In de *energiesector* (sectoren 9, 14, 15 en 16) zouden bij een recht-toe recht-aan extrapolatie vooral de openbare nutsbedrijven een periode van stormachtige groei tegemoet gaan. Bijstelling naar beneden van de inkomsten is hier echter zonder twijfel noodzakelijk. In dit scenario wordt uitdrukkelijk uitgegaan van een strak energiebesparingsbeleid, dat vertaald kan worden in een achterblijven van de afzet van elektriciteit en gas bij de groei van de produktie. Als de nagestreefde hoge groei zich voordoet, zijn uiteraard meer ruimte en meer middelen beschikbaar om de vaak kostbare energiebesparende maatregelen te treffen. De vooruitberekende produktie van de openbare nutsbedrijven is ontleend aan 4.5.6. (Energie).

Omdat de hier besproken aandelen in constante prijzen gegeven zijn, zal het relatief duurder worden van energie geen directe invloed hebben op het sectoraandeel van de openbare nutsbedrijven.

Het werken met constante prijzen van 1970 geeft mogelijk een misleidend beeld van de bijdragen van de energiesector nu en in de toekomst. Met name voor de delfstofwinning moet men er zich van bewust zijn dat als de gegevens in prijzen van 1980 waren gesteld deze sector momenteel niet 3½% maar bijna het dubbele bijdraagt aan de toegevoegde waarde in bedrijven. Verreweg de belangrijkste bijdrage aan de totale delfstofwinning wordt geleverd door de aardgaswinningen. Deze worden conform het Gasafzetplan 1980 verondersteld de komende tien jaar redelijk op peil te blijven, terwijl in de jaren negentig de gewonnen hoeveelheden sterk terug zullen lopen. De produktie in 2000 zal minder dan de helft bedragen dan die van 1990 (zie verder 4.5.6.).

Het aandeel van de aardolie-industrie loopt licht terug. De groei in de toegevoegde waarde bedraagt bij gematigde groei niet veel meer dan één procent per jaar. Bij nagestreefde groei is dit de komende tien jaar ruim 3 procent.

De chemie ten slotte, die door de sterke exportgerichtheid in dit scenario een belangrijke functie vervult in de dekking van de invoerbehoefte, zal een voortrekkersrol vervullen. Groeipercentages in de jaren tachtig van 7 (nagestreefde groei) en 4 (gematigde groei) moeten als minima gezien worden om een evenwichtige handelsbalans bereikbaar te houden. Juist in deze sector is, zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, veel te verwachten van de toepassing van nieuwe technologieën en de ontwikkeling van nieuwe produkten.

De *metaalsector* (sectoren 10 t/m 13) doet het relatief goed. Het accent zal meer komen te liggen op de elektro-technische industrie en de basismetaleen en minder op de transportmiddelenindustrie. Bij de basismetaleen en de elektro-technische industrie worden bij de nagestreefde groei in de komende tien jaar jaarlijkse groeipercentages van meer dan zeven verwacht; bij de gematigde groei wordt drie à vier procent toeneming voorzien.

In de *informatiesector* (papier- en grafische industrie, handel, transport, communicatie en het bank- en verzekeringswezen; sector 7 en 19 t/m 22) liggen grote mogelijkheden. Deze sectorgroep, die tot op heden steeds meer aan belang won en in 1980 één derde van de toegevoegde waarde in bedrijven voor haar rekening neemt, blijft met name bij realisatie van de nagestreefde groei zich uitbreiden: in 1990 36%; aan het einde van deze eeuw bijna 38%. Bij gematigde groei neemt het aandeel van deze groep met één procentpunt per tien jaar toe.

Bij een ontwikkeling die gekenmerkt wordt door een voortschrijdende regionale en internationale uitwisseling van goederen en diensten, mag verwacht worden — anders dan de oorspronkelijke vooruitberekening toont — dat het aandeel van de handel (hierin is de detailhandel begrepen) ten minste gelijk blijft en dat dat van de transport- en communicatiebedrijven zal toenemen. Het bank- en verzekeringswezen gaat een periode van grote uitbreiding tegemoet, hoewel de in eerste instantie berekende waarden wel iets afgezwakt moeten worden. De papier- en grafische industrie weet zich redelijk te handhaven.

Ook het aandeel van de *overige diensten* (waaronder zakelijke dienstverlening, cultuur en recreatie, medische en veterinaire diensten; de sectoren 24 en 25) blijft stijgen. Wel moet de in eerste instantie berekende uitbreiding in de medische sector die zich bij hoge groei zou voltrekken, als wat al te drastisch worden gekwalificeerd.

De groei in de dienstensector in dit voorbeeld weerspiegelt de herwaardering van professionele dienstverlening die de afgelopen jaren steeds meer is afgebokkeld ten gunste van de doe-het-zelf sector, beunhazerij en het zwarte circuit. Het is duidelijk, en dit zal trouwens blijken, dat vooruitberekeningen over werkgelegenheid, energieverbruik en milieubelasting uitermate gevoelig zijn voor veronderstellingen over het relatieve belang van de informatie- en dienstensector. Het voordeel van de hier gevolgde werkwijze boven een meer macro-economische verbijzondering is dat deze afhankelijkheid beter tot zijn recht komt. Het nadeel is dat de benadering nogal provisorisch is.

#### 4.5.4. Inkomens en bestedingen

Met uitzondering van 1969 werd in elk van de jaren tussen 1960 en 1972 meer dan 15% van de totale nationale bestedingen (BNP + saldo in- en uitvoer) door bedrijven geïnvesteerd in vaste activa, exclusief woningen. Na 1973 bleef dit percentage steken op omstreeks 12. Het investeringsniveau zal om de nagestreefde groei te halen weer moeten terugkeren op ten minste het niveau van de jaren zestig, dat wil zeggen 15 à 16% van de nationale bestedingen. Dit is onvermijdelijk gezien de noodzaak van herstructurering van de Nederlandse industrie en de aanpassingen van het productieproces met het oog op milieu-aspecten en energiebesparing.

Voor een dergelijk herstel lijkt een relatieve vergroting van het niet-looninkomen een voorwaarde. Enerzijds betekent dit rendementsverbetering en daarmee een grotere investeringsgeneigdheid, anderzijds komen hiermee op ruimere schaal de middelen vrij ter financiering van de investeringen. Ook een wat minder extreem risico-vermijdend gedrag van levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen bij beleggingen in aandelen van Nederlandse bedrijven kan een belangrijke bijdrage leveren aan een herstel van het investeringsniveau van bedrijven.

Het netto beschikbaar overig inkomen, dat van directe betekenis is voor het niveau van investeringen, is een tamelijk stabiel deel (ongeveer twee derde) van het rente- en winstinkomen<sup>7)</sup> en daarom kan dit laatste inkomen gebruikt worden om de gevolgen van het noodzakelijke herstel van het investeringsniveau op de primaire inkomensverdeling aan te geven. Dit rente- en winstinkomen uitgedrukt als percentage van het bruto nationaal produkt maakte een duikeling van gemiddeld 25 in de jaren zestig via 18 in de eerste helft van de jaren zeventig naar gemiddeld 13 in de afgelopen vijf jaar. Op dit globale niveau kan men stellen dat één van de voorwaarden van het scenario een verdubbeling is van het aandeel van dit inkomen in het bruto nationaal produkt van 1/8 naar 1/4. Dit houdt in dat de reële loonstijgingen enige tijd achter zullen blijven bij de produktiviteitsstijgingen. Desondanks biedt het hoge-groei-scenario voldoende ruimte om onder meer de voorziene groei in de consumptieve vraag naar binnenlandse diensten te ondersteunen.

Het teruglopen van de werkloosheid en een geringere instroom in de WAO/AAW zal op den duur enige verlichting van de premiedruk tot gevolg hebben. Een deel van de groei in beschikbaar inkomen zal worden gependend aan consumptieve bestedingen, maar een belangrijker deel zal, anders dan in het recente verleden,

7. Het verschil tussen dit inkomen en netto beschikbaar overig inkomen wordt gevormd door inkomensoverdrachten, directe belastingen en premies aan sociale verzekeringen, pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen.

worden gereserveerd voor investeringen. Weliswaar is het Nederlandse bedrijfsleven niet bij uitstek sterk in het produceren van kapitaalgoederen, maar voor een deel van de nijverheid zoals de bouw, basismetaleen en metaalprodukten, machines en elektro-technische industrie betekent dit belangrijke impulsen. Verder zal een deel van de anders vrij consumptief te besteden middelen nu vrijgemaakt worden voor de zorg om de omgeving en de volksgezondheid. Deze zorg zal bij een voortdurende van de uitbreiding van de economische bedrijvigheid steeds drukkender worden.

De extreem grote bevolkingsdichtheid van ons land is hierbij doorslaggevend. Deze brengt immers mee dat vervuiling zich sterk en vroegtijdig laat gevoelen. Het is niet zozeer een van buitenlanders afwijkende voorkeur die de Nederlander zijn bijzondere zorg om omgeving, natuur en landschap ingeeft maar veeleer de omstandigheid dat aantasting ervan direct merkbaar is.

Een probaat middel om het concurrentievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven te vernietigen is de lasten van deze bijzondere omstandigheid op de producent te verhalen; tenzij in internationaal verband tot gezamenlijke afspraken gekomen wordt. Het is wel mogelijk bij moeilijk door invoer te vervangen consumptiegoederen ten behoeve van de binnenlandse markt de extra kosten voor reiniging en dergelijke in de prijs door te berekenen. Bij produkten voor de buitenlandse markt moet echter de overheid haar bijzondere verantwoordelijkheid kennen. Zij zal, gezien de noodzaak zowel een concurrerende exportsector op peil te houden als het milieu en de volksgezondheid te beschermen, tijdelijke maar gerichte steun verlenen aan exportgerichte bedrijven om de negatieve effecten op de omgeving tot een aanvaardbaar niveau te beperken. De kosten, die zo een ondersteuning in het begin met zich mee brengt, zullen geput worden uit de algemene middelen en ten koste gaan van het vrij consumptieve inkomen. De afzet van het Nederlandse bedrijfsleven als geheel hoeft hierdoor echter niet ongunstig te worden beïnvloed (zie 4.7.1.).

#### 4.5.5. Werkgelegenheid

Gegeven de in 4.5.3. geschetste sectorale produktiestructuur is het in beginsel mogelijk met veronderstellingen over de toekomstige arbeidsproductiviteit per sector een raming te maken over de toekomstige werkgelegenheid. Het is duidelijk dat hier een nieuwe bron van onzekerheden wordt ingevoerd: op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de constructie van de toekomstige sectorale produktiestructuur worden nu veronderstellingen ten aanzien van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling gestapeld. Zo een opstapeling van veronderstellingen bergt het gevaar in zich dat het bouwsel onder het eigen gewicht bezwijkt. Een waarschuwing om de uitkomsten niet los van de veronderstellingen te bezien is hier zeker op zijn plaats. Dit geldt ook voor de ramingen van het energieverbruik en de vervuiling die in 4.5.6. en 4.7.2. aan de orde komen.

Het blijkt uit vergelijking van onder meer in groei uiteenlopende perioden — 1950/1959, 1960/1968 en 1969/1977 — dat de arbeidsproductiviteitsontwikkeling per sector een belangrijke constante component heeft. Stelt men naast elkaar een periode van hoge groei (1960/1968) en één van gematigde groei (1969/1977), dan blijkt de eerste periode geen systematisch gunstiger beeld van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling te zien te geven. Een uitzondering is de aardolie-industrie waar onderbezettingsverliezen een belangrijke rol hebben gespeeld evenals het teruglopen van de voordelen van schaalvergroting. Ook de basismetaleen kent een duidelijke terugval in arbeidsproductiviteit in de tweede periode. Hier trad onderbezetting op ten gevolge van een te lage prijs voor het eindprodukt. Een derde belangrijke uitzondering is de bouwnijverheid die zelfs te kampen heeft gehad met een arbeidsproductiviteitsdaling in de periode 1969/1977, veroorzaakt door ingrijpende veranderingen in de aard van de werkzaamheden: van woningfabrieken/systeembouw voor woningwetwoningen in de jaren zestig naar meer diverse (premie)koopwoningen en vernieuwbouw in de jaren zeventig.

Globaal gesproken echter houdt het aantal verbeteringen van de arbeidsproductiviteitsstijgingen die van het aantal verslechteringen in balans. Specificatie van de groei van het totale BNP biedt daarom nog geen houvast voor een specificatie van de sectorale arbeidsproductiviteitsontwikkeling.

Voor een raming van de toekomstige arbeidsproductiviteit per sector is weer gebruik gemaakt van de studie van Muller e.a.<sup>8</sup>. Zij geven daarbij een projectie tot 1985, uitgaand van waarnemingen tot en met 1977 (tabel 11). Deze projecties worden voorsnog geldig verondersteld voor de gehele periode 1980-1990, met dien verstande dat voor de verschillende dienstensectoren eigen ramingen zijn ingevoerd.

**Tabel 11. Werkgelegenheid in bedrijven naar sector, 1969-1990**

Sector	Arbeidsproductiviteit a) (% veranderingen per jaar)		Werkgelegenheid (duizenden manjaren)			
	1969/1977	1980/1990	1969	1980	nagestreefde groei 1990	gematigde groei 1990
1 Land-, tuin-, bosbouw & visserij	5,7	6,4/5,4 <sup>b)</sup>	339	273	195	195
Voedingsmiddelenindustrie						
2 — veehouderijproducten	3,2	2,4	51	45	50	45
3 — overige produkten	5,1	3,9	122	95	80	75
4 Dranken en tabak	8,8	7,1	29	24	15	15
5 Textiel	5,1	4,6	85	37	20	20
6 Kleding, leder en schoeisel	4,0	2,7	88	34	30	15
7 Papier- en grafische industrie	4,0	3,5	115	107	110	95
8 Hout, meubels, aardewerk, glas en bouwmaterialen	4,5	5,1	118	90	70	65
9 Chemie, rubber en kunststof	7,2	7,0	119	112	110	85
10 Basismetaal	1,7	5,4	33	32	40	30
11 Metaalprodukten, machines en optische industrie	4,6	4,0	229	201	225	165
12 Elektro-technische industrie	6,0	6,0	117	100	120	75
13 Transportmiddelenindustrie	3,3	3,1	83	71	80	60
14 Aardolie-industrie	4,2	7,6	10	10	5	5
2-14 Industrie		5,1/4,5 <sup>b)</sup>	1199	958	955	740
15 Delfstofwinning (vanaf 1974 exclusief steenkool)	29,8	-	25	8	5	5
16 Openbare nutsbedrijven	8,4	-	43	45	35	35
17 Bouwnijverheid en installatie- bedrijven	-0,1	1,0/0,4 <sup>b)</sup>	493	446	545	490
18 Woningbezit	-	-	-	-	-	-
19 Handel	5,0	3,1		720	880	680
20 Zee- en luchtvaart	5,6	4,9	1036	34	35	25
21 Overige transport- en communicatiebedrijven	3,8	4,0		280	395	240
22 Bank- en verzekeringswezen	2,4	4,0/2,3 <sup>b)</sup>		158	210	200
23 Medische en veterinaire diensten		1,5/1,5 <sup>b)</sup>	948	280	430	330
24 Overige diensten	1,6	3,5/2,0 <sup>b)</sup>		781	950	925
18-24 Diensten		3,4/2,6 <sup>b)</sup>	1984	2253	2905	2395
1-24 Totaal bedrijven		3,6/2,7 <sup>b)</sup>	4083	3983	4640	3860

a) ontleend aan Muller e.a., op. cit., tabel III

b) eigen ramingen; het eerste getal heeft betrekking op een situatie waarin de nagestreefde groei wordt gerealiseerd, het tweede op een situatie waarin de groei wordt gefrustreerd. Voor de sectoren 1, 17 en 23 is de gematigde-groei-productiviteitsstijging ontleend aan Muller e.a.

Bron: - WRR

- Muller e.a.

8. Muller, Lesuis en Boxhoorn, op. cit.



Voor het bank- en verzekeringswezen en de overige diensten geldt daarbij als argument dat de voorziene grote expansie in deze sector in de jaren tachtig niet te verwezenlijken lijkt zonder een forse stijging van de arbeidsproductiviteit. De kostenontwikkeling zou anders de groei in deze sectoren te zeer belemmeren. Ook voor de bouwnijverheid is bij realisatie van de nagestreefde vijf procent groei een hogere arbeidsproductiviteitsstijging aangenomen dan de door Muller c.s. berekende 0,4% omdat de grootschalige fabrieks- en kantorenbouw in belang zal toenemen.

Ten slotte wordt voor de landbouwsector uitgegaan van een produktiviteitsstijging van 6,4% bij de nagestreefde groei en 5,4% bij gematigde groei. De voortgaande arbeidsuitstoot — men spreekt veelal over een halvering van de arbeidsinzet in de komende 20 jaar — staat tamelijk los van de hoogte van de groei van de toegevoegde waarde in deze sector. De agrarische bedrijven zijn voor een deel te klein voor een volledige arbeidsbezetting. Dit en een lage generatie-druk — dat wil zeggen dat het aantal te verwachten opvolgers geringer is dan het huidige aantal bedrijfshoofden — zijn de belangrijkste oorzaken van de toekomstige teruggang van de in de landbouw werkzame bevolking, ook bij handhaving van de produktiegroei.

Het algehele beeld is duidelijk: een voortgaande teruggang in de werkgelegenheid in de landbouw, een stabilisering in de industrie waar de metaal en de papier- en grafische industrie de werkgelegenheid nog iets kunnen uitbreiden mits de economie sterk blijft groeien. Het is de dienstensector en de bouw die de uitstoot van agrarische werkgelegenheid en de demografisch bepaalde toename van het arbeidsaanbod zal moeten absorberen. Een sterke uitbreiding van het overheids-personeel past niet in dit scenario, maar is bij realisatie van de nagestreefde groei in de sector bedrijven ook niet nodig om de werkloosheid tot frictieniveau terug te brengen. Heel globaal zou de werkgelegenheidssituatie er als volgt uit kunnen zien:

	1980	1990
Werkgelegenheid		
— bedrijven	3983	4640
— overheid	700	770
	4683	5410 +
Arbidsaanbod	4908	5480 a)
Werkloosheid	225	70 -

a) bij gelijkblijvende deelname van de verschillende bevolkingsgroepen (zie 4.4.).

Over de aannemelijkheid van een dergelijke uitkomst kan verschillend gedacht worden. Zo lijkt de veronderstelling van gelijkblijvende deelnemingspercentages op de arbeidsmarkt van de groep gehuwde vrouwen wel erg onwaarschijnlijk. Men kan echter ook stellen dat de toeneming in deelname van bepaalde groepen (bv. gehuwde vrouwen) wordt gecompenseerd door de terugloop van deelname van andere groepen (bv. meer deeltijdarbeid onder mannen of vrijwillige vervroegde uittreding onder ouderen). Ook zo geformuleerd blijft de voorziene uitbreiding van het arbeidsvolume voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de huidige leeftijds-opbouw van de Nederlandse bevolking.

Bij een tegenvallende groei liggen de zaken duidelijk anders. In dat geval zou, bij de huidige wijze van registratie van werkloosheid en bij gelijkblijvende deelname van de verschillende bevolkingsgroepen, de werkloosheid in 1990 tot 800.000 à 900.000 manjaren oplopen. Een berustend accepteren van dit werkloosheids-niveau is ondenkbaar: alleen al een nog groter beslag van de sociale verzekeringen op het nationaal inkomen is onaanvaardbaar. Dit gevaar geldt evenzo als het overschot van arbeid zou wegvloeien naar het bestand van arbeidsongeschikten. Hier zijn de obstakels tot terugkeer in het arbeidsproces nog groter dan bij de werkloosheidsvoorzieningen. Gezocht zal worden naar een wijze om het arbeidsaanbod tijdelijk terug te dringen, die noch de gemeenschap noch het bedrijfsleven direct tot last komt. Het sterk stimuleren en ook daadwerkelijk

aantrekkelijk maken van deeltijdarbeid is dan een mogelijkheid. Een andere, mogelijk aanvullende voorwaarde is een herbezinning op het toekennen van financiële ondersteuning van werkzoekenden die geen kostwinner zijn. Voor de meer algemene beleidsmaatregelen die in de gedachtengang van dit scenario nodig zijn om een economische groei zonder werkloosheid te bewerkstelligen wordt verwezen naar 4.5.7.

#### 4.5.6. Energie

Gegeven de geschetste ontwikkeling van de sectorstructuur, het huidige energieverbruik per sector en de besparingsmogelijkheden kan een raming gemaakt worden van het toekomstige energieverbruik. Evenals bij de schatting van de werkgelegenheid wordt ook hier onzekerheid op onzekerheid gestapeld. Het voordeel van deze wijze van werken boven de macro-economische op grond van de groei van het bruto nationaal produkt en de verhouding tussen deze groei en die van het energieverbruik is echter duidelijk: een veel betere kijk op de afhankelijkheid van het energieverbruik van de produktiestructuur.

Het energieverbruik per sector is ontleend aan een bewerking van gegevens van het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Voor de hoge groeivariant zijn de streefcijfers voor besparing overgenomen uit de Nota Energiebeleid (deel 1/algemeen); voor de gematigde groeivariant zijn lagere besparingscijfers verondersteld. De prikkels voor besparingen komen vooral voort uit de te verwachten energieprijshogingen en een overheidsbeleid met premies, fiscale voordelen op besparingsinvesteringen en dwangmaatregelen. De besparingen vallen in te delen in gewoon zuinig zijn, investeringen in besparingstechnieken zoals isolatie, en nieuwe generaties van meer energie-efficiënte kapitaalgoederen. Bij een sterkere groei kan meer geïnvesteerd worden in besparingen en zal de vervanging van investeringsgoederen sneller plaatsvinden. Tabel 12 geeft de gebruikte besparingscijfers.

**Tabel 12. Besparingsstreefcijfers a), 1990 en 2000 (in procenten)**

	nagestreefde groei		gematigde groei	
	1990	2000	1990	2000
landbouw	25	30	15	20
industrie	15	30	10	20
diensten	25	35	15	30
vervoer	15	25	10	17,5
energiesector	20	30	20	30
gezinnen & overheid	25	35	25	35

a) Besparingen uitgedrukt als percentage van het energiegebruik zonder besparingen, met de energie-efficiency van 1977.

Bron: - CPB  
- WRR

De resultaten van de berekeningen voor het energieverbruik van de sectoren van de overheid en de gezinshuishoudingen zijn samengevat in tabel 13. Hiermee is de toekomstige energievraag geschat en kan overgegaan worden tot een schatting van de verdeling over energiedragers.

**Tabel 13. Energieverbruik per sector, 1980-2000 (in MTOE)**

	1980	nagestreefde groei		gematigde groei	
		1990	2000	1990	2000
1 Land-, tuin-, bosbouw en visserij	2,8	2,8	3,5	2,9	3,3
2-4 Voeding en genot	1,9	2,1	1,8	2,0	2,1
5, 6 Textiel, kleding en leder	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1
7 Papier- en grafische industrie	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8
8 Hout- en meubelindustrie en bouwmaterialen	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3
9 Chemie en rubber	13,7	23,0	24,2	18,2	20,8
10 Basismetaal	2,8	5,0	5,5	3,6	4,6
11-13 Metaalprodukten, elektronische en transportmiddelenindustrie	2,1	3,2	3,4	2,4	2,7
14, 15 Aardolie en delfstofwinning	4,4	3,9	2,7	3,8	2,5
16 Openbare nutsbedrijven a)	9,7	13,0	14,1	11,0	11,8
17 Bouwnijverheid	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0
20, 21 Transport	6,3	10,6	12,0	7,2	8,5
18, 19, 22-24 Overige diensten	5,3	7,0	8,5	6,2	7,1
1-24 Bedrijven	52,2	74,1	78,8	60,4	66,7
Gezinnen en overheid	17,1	18,9	22,4	18,2	17,6
w.v. verwarming	9,8	10,0	11,4	10,6	10,0
vervoer	2,4	3,3	3,8	2,5	2,5
overig	4,9	5,6	7,2	5,1	5,1
Totaal	69,3	93,0	101,2	78,6	84,3

a) omzettingkosten

Bron: WRR

Voor beide groeivarianten is overeenkomstig EG-richtlijnen verondersteld dat er geen olie- of gasgestookte elektriciteitscentrales gebouwd zullen worden, maar alleen kolen- en kerncentrales. Bij dit scenario past een streven naar een zo groot mogelijke spreiding in de energievoorziening en de veronderstelling dat ongefundeerde weerstand tegen het gebruik van kernenergie weg zal ebben. Dit betekent dat de maximum- kernenergiekeuze zoals uitgewerkt in 4.3. verwezenlijkt kan worden: 11 Gigawatt (GW) of in olie omgerekend 15 à 16 mln ton in het jaar 2000.

Een van de rigiditeiten die volgens het scenario kan bijdragen aan het niet verwezenlijken van de gewenste hoge groei is een blijvend verzet tegen kernenergie en daarom is bij de gematigde groeivariant verondersteld dat de bestaande kerncentrales gesloten en alleen kolencentrales gebouwd zullen worden. De verschillen worden zo misschien wel wat gechargeerd. Voor de industrie wordt een belangrijk deel van de weggevallen gasleveringen overgenomen door kolen, een deel hiervan zal vergast worden en een ander deel zal via wervelbedverbranding direct als ondervuring dienen. Samen met de in 4.3. verstrekte gegevens over de beschikbaarheid van de energie kan nu het verloop in de tijd van het primaire energieverbruik, de brandstofinzet en de opbouw van het centrale park berekend worden. De resultaten zijn samengevat in de tabellen 14 en 15.

**Tabel 14. Verdeling en inzet van energiedragers bij nagestreefde groei, 1980-2000**

Verdeling (in MTOE)

jaar	totaal binnenl. verbruik	totaal kolen	waarvan inzet industrie	kern-energie	overig	aardgas	olie
1977	63,3	3,2	1,2	1,0	0,2	33,3	25,6
1980	69,3	4,6	1,9	1,0	0,2	33,5	30,0
1985	81,0	5,9	3,2	0,9	0,2	33,6	40,5
1990	93,0	11,8	4,9	2,6	1,0	33,7	44,0
1995	97,0	15,2	8,3	9,6	2,0	32,0	38,2
2000	101,2	18,3	13,1	15,0	3,0	30,4	34,5

Vraag en aanbod elektriciteit (in GW)

	Bestaande capaciteit			Uitbreiding capaciteit		
	nodig	aanwezig	tekort	kern-energie	kolen	kolengas
1980	13,3	15,5	-2,2			
1985	15,3	15,7	-0,4			
1990	17,8	13,2	4,6	1,0	3,0	0,5
1995	18,5	10,2	8,3	5,0		
2000	19,3	5,0	14,3	5,0		
totaal			14,3	11,0	3,0	0,5

Opbouw elektriciteitscentrale park (in GW)

	gas/olie	kolen	kern-energie	overig gas	totaal
1980	13,2	1,9	0,6	0,2	15,9
1985	13,2	1,9	0,5	0,2	15,8
1990	11,8	4,7	1,5	0,7	18,7
1995	8,0	4,7	6,5	0,5	19,7
2000	3,8	4,2	11,0	0,5	19,5

Brandstofinzet elektriciteitscentrales (in MTOE)

	gas	olie	kolen	kern-energie	overig	totaal
1980	4,5	6,4	2,7	1,0	0,1	14,7
1985	5,1	8,2	2,7	0,9	0,1	16,9
1990	5,1	4,9	6,9	2,6	0,2	19,6
1995	3,0	0,8	6,9	9,6	0,2	20,4
2000	1,0	reserve capaciteit	5,2	15,0	0,2	21,3

Bron: WRR

**Tabel 15. Verdeling en inzet van energiedragers bij gematigde groei, 1980-2000**

Verdeling (in MTOE)

jaar	totaal binnenl. verbruik	totaal kolen	waarvan inzet industrie	kern-energie	overig	aardgas	olie
1980	69,3	4,6	1,9	1,0	0,2	33,5	30,0
1985	74,0	5,8	3,1	-	0,2	33,6	34,4
1990	78,6	10,5	4,5	-	1,0	33,7	33,4
1995	81,5	17,6	7,2	-	2,0	32,0	30,0
2000	84,3	27,8	11,8	-	4,0	30,4	22,1

Vraag en aanbod elektriciteit (in GW)

	Bestaande capaciteit			Uitbreiding capaciteit		
	nodig	aanwezig	tekort	kernenergie	kolen	kolengas
1980	13,3	15,5	-2,2			
1985	14,1	15,7	-1,6			
1990	15,0	13,2	1,8		3,0	0,5
1995	15,5	10,2	5,3		2,4	
2000	16,1	5,0	11,1		5,4	
totaal			11,1		10,8	0,5

Opbouw elektriciteitscentrale park (in GW)

	gas/olie	kolen	kern-energie	overig	totaal
1980	13,2	1,9	0,6	0,2	15,9
1985	13,2	1,9	-	0,2	15,3
1990	11,8	4,1	-	0,7	16,6
1995	8,0	7,1	-	0,5	15,6
2000	3,8	12,5	-	0,5	16,8

Brandstofinzet elektriciteitscentrales (in MTOE)

	gas	olie	kolen	kern-energie	overig	totaal
1980	4,5	6,4	2,7	1,0	0,1	14,7
1985	5,1	7,7	2,7	-	0,1	15,6
1990	5,1	5,3	6,0	-	0,2	16,5
1995	4,0	2,5	10,4	-	0,2	17,1
2000	1,5	reserve- capaciteit	16,0	-	0,2	17,7

Bron: WRR

In vergelijking met het door het Centraal Planbureau voorziene toekomstige verbruik van energie<sup>9)</sup> ligt het hier berekende verbruik lager. In de nagestreefde groeivariant bijvoorbeeld zal in 2000 het energieverbruik 101 MTOE bedragen. Het Centraal Planbureau komt op een verbruik van 117 MTOE voor dat jaar bij een geringere macro-economische groei (5,1% en 2,5% jaarlijks in deze verbijzondering tegenover 3% bij het CPB). De verhouding tussen de relatieve groei van het energieverbruik en de relatieve groei van het bruto nationaal produkt is bij het CPB ongeveer 0,9 tegen 0,5 bij de in dit scenario nagestreefde groei. Dit is op het eerste gezicht merkwaardig. De verklaring ligt vrijwel geheel in het verschillende aandeel van de dienstensector, die gemiddeld minder energie vraagt dan de

9. CPB, *Nota Energiebeleid*, deel 1/algemeen (1979).

industrie. De gevoeligheid van de berekening voor dit soort verhoudingen toont aan dat elke vooruitberekening van het toekomstige energieverbruik met de nodige korrels zout genomen moet worden. Aanpasbaarheid is hierom geboden en daar wordt door spreiding in het gebruik van energiedragers aan bijgedragen. In vergelijking met veel andere OESO-landen verkeert Nederland in een gunstige positie door de grote beschikbaarheid van gemakkelijk inzetbaar aardgas. Binnen de gedachtengang van het scenario kan hier grote zuinigheid de wijsheid bedriegen, voor zowel het binnenlands gebruik als de export.

Gegeven de veronderstelling over de inzet van kernenergie is het kolenverbruik bij gematigde groei groter dan bij hoge groei, om over het kolenverbruik bij hoge groei en geen kernenergie helemaal maar niet te spreken. Bij de beschouwingen over de belasting van het milieu wordt hierop teruggekomen.

**Tabel 16. Energiebalans, 1977-2000 (in MTOE)**

	Binnenlandse productie excl. export					Import				Export	Saldo (export-import)	
	gas	olie	kern-energie	overige	totaal	gas	olie	kolen	totaal			
<b>Nagestreefde groei</b>												
1977	33,1	1,5	1,0	0,2	35,8	0,2	24,1	3,2	27,5	38,6	+11,1	
1985	27,2	1,5	0,9	0,2	29,8	6,4	39,0	5,9	51,3	33,5	-17,8	
1990	26,6	1,5	2,6	1,0	31,7	7,1	42,5	11,8	61,4	23,7	-37,7	
2000	22,9	1,5	15,0	3,0	42,3	7,5	33,0	18,3	58,8	-	-58,8	
<b>Gematigde groei</b>												
1977	33,1	1,5	1,0	0,2	35,8	0,2	24,1	3,2	27,5	38,6	+11,1	
1985	27,2	1,5	-	0,2	28,9	6,4	32,9	5,8	45,1	33,5	-11,6	
1990	26,6	1,5	-	1,0	29,1	7,1	31,9	10,5	49,5	23,7	-25,8	
2000	22,9	1,5	-	4,0	28,4	7,5	20,6	27,8	55,9	-	-55,9	

Bij berekeningen van de balans tussen import en export wordt kernenergie veelal bij het binnenlandse aandeel gerekend omdat, eenmaal geïnstalleerd, deze wijze van energievoorziening de internationale kwetsbaarheid zowel in geo-politieke als economische zin verlaagt. Onder die veronderstellingen vertoont de energiebalans bij hoge en gematigde groei het in tabel 16 weergegeven beeld. In beide gevallen verslechtert de balans snel. Aannemend dat de relatieve prijsstijging van energie een factor twee bedraagt gaat het in het jaar 2000 om circa 50 à 60 mld. in gulden van 1980. Dit is 8% van het bruto nationaal produkt bij nagestreefde groei en 10 à 11% bij gematigde groei. Bij realisering van de nagestreefde groei is het een overkomelijk bedrag, maar bij gematigde groei liggen er grote moeilijkheden in het verschiet als een dergelijke groei gepaard gaat met een zich moeizaam ontwikkelende internationale handel. Vanuit het scenario hoeft niet zwaar aan een negatieve energiebalans getild te worden: Nederland schaart zich hier bij landen als België, West-Duitsland en Frankrijk, die nu al hiermee te maken hebben en die hierop mede voor een deel antwoord hebben in het gebruik van kernenergie.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over het energiebeleid. Om het balansnadeel niet uit de hand te laten lopen en om de afhankelijkheid van de wereldmarktprijzen en vraag- en aanbodverhoudingen zoveel mogelijk te beperken is een strak energiebesparingsbeleid noodzakelijk. Het zuinig omgaan met energie kan alleen afgedwongen worden door de stijging van de energieprijzen volledig door te geven aan de industriële gebruiker en de consument en voor de laatste de belastingdruk te verschuiven naar de kostprijsverhogende sfeer door verhoging van accijns op energie. In Curaçao rijden niet voor niets grotere auto's dan in Nederland. Het subsidiëringbeleid zal erop gericht moeten zijn het bestaande verschil tussen maatschappelijke en privaat-economische optiek te overbruggen. Deze uit zich in ongeveer twee maal hogere rendementseisen voor energiebesparing dan voor

productie-uitbreiding: het inspelen op uitbreiding van het marktaandeel biedt nu eenmaal meer perspectieven voor de individuele onderneming.

Regelgeving, voor zover deze betrekking heeft op zuinig gebruik van energie door apparaten, machines en vervoermiddelen, dient bij voorkeur vorm te krijgen in internationaal verband. Daarnaast heeft de overheid een grote verantwoordelijkheid op het gebied van bouw- en woningvoorschriften, openbaar nut en overheidsdiensten. Althans in theorie kan de Nederlandse overheid op vrij directe wijze invloed uitoefenen op de energievoorziening en het energieverbruik, al gaat het hier wel vaak om lagere overheden. De elektriciteitsvoorziening is nagenoeg geheel in overheidshanden, de staat heeft een meerderheidsaandeel in de exploitatie van aardgas en de overheid heeft via het openbaar vervoer en de directe betrokkenheid bij de woningbouw mogelijkheden om het consumptieve verbruik van energie te beïnvloeden.

Verwacht mag worden dat het energievraagstuk zich vooral zal toespitsen op de discussie rond de kernenergie. Hierbij zullen de risico's van kernenergie die samenhangen met opslag van afval, kans op ongelukken, verspreiding van kernwapens en terrorisme afgewogen worden tegen de nadelen van een hoge inzet van kolen en van de geo-politieke en economische gevolgen van een moeilijker energievoorziening. De bevolkingsdichtheid brengt met zich mee dat kernenergiecentrales niet gebouwd kunnen worden in dunbevolkte streken, waardoor vertraging ten gevolge van lokaal verzet in Nederland eerder voor zal komen dan in andere landen. Binnen dit scenario is het wegnemen van ongemotiveerde angst van de bevolking voor kernenergie een belangrijke taak voor de overheid. Mede onder diplomatieke druk met de dreiging dat Nederland op den duur zal moeten boeten voor het vasthouden aan een energiepolitiek die de risico's op anderen afwentelt, zal de overheid in dit scenario zich niet kunnen onttrekken aan een beïnvloeding van de meningsvorming.

#### 4.5.7. Economisch beleid

De particuliere investeringen spelen een belangrijke rol bij de verwerkelijking van dit scenario. Verhoging van het investeringsniveau is niet alleen noodzakelijk wegens de geringe investeringen in het verleden, maar ook omdat de kapitaal/afzet-verhouding toeneemt ten gevolge van hogere energiekosten of milieubeperkingen. Ook zal de samenstelling van de productie binnen industrietakken veranderen ten gunste van meer kapitaalintensieve activiteiten. Gegeven deze noodzaak van een groter aandeel van de particuliere investeringen, moet gekozen worden voor of een geringe groei van de reële lonen met handhaving van de werkgelegenheid, of hogere loonstijgingen gepaard met werkloosheid ten gevolge van een kapitaaltekort. In dit voorbeeld wordt vanzelfsprekend het eerste verkozen.

Ondanks voldoende besparingen was het niveau van de particuliere investeringen in het recente verleden opmerkelijk laag, maar de oorzaken hiervan zijn nog onduidelijk. Verscheidene factoren lijken van invloed:

- overcapaciteit;
- teruggang van rendementen;
- toename van risico's (inflatie, energieprijzen, wisselkoersschommelingen, nieuwe reguleringen en belasting- en accijnsheffingen).

Maatregelen tot het verminderen van deze belemmerende factoren dienen genomen te worden om tot een snelle groei te komen. Niet alleen moet het investeringsniveau in de herstelperiode tot 1990 belangrijk hoger liggen dan in de periode 1975-1978, maar dit blijft ook daarna noodzakelijk.

Het behouden van een evenwicht op de betalingsbalans kan een obstakel vormen voor een expansief beleid ter bevordering van hervatting van een snelle niet-inflatoire groei. Vooral wanneer de Nederlandse export van aardgas zal teruglopen dienen maatregelen genomen te worden om het import-aandeel zo laag mogelijk te houden. De onzekerheid over de mate van expansie in het buitenland en daarmee gepaard gaande terughoudendheid op nationaal niveau zal moeten worden verkleind. Een toenemende samenwerking op internationaal niveau is hiervoor vereist.

Een andere bedreiging voor gestage groei is de inflatie. Belangrijker dan de impulsen voor inflatoire druk — bijvoorbeeld prijsverhoging van energie of grondstoffen, of devaluatie — zijn de circulaire krachten die inflatie in stand houden en

eventueel versterken. Deze hebben te maken met de verdeling van de totale toegevoegde waarde en de groei daarvan. Bij het onderhandelingsproces komen de tegenstrijdige eisen tot gelding en het is hier waar aanpassingen moeten worden gevonden. Dit maakt het noodzakelijk de reële lonen flexibel te maken. Gelukkig wijzen recente studies erop dat na een periode van hoge werkloosheid meer beweging in de lonen zit dan tot nu toe verondersteld werd, zodat investeringsvooruitzichten in een gunstiger licht komen te staan.

Samenvattend kan men stellen dat de Nederlandse economie volgens dit scenario een gestage niet-inflatoire groei tegemoet zal zien. Deze groei zal het sterkst zijn in de komende herstelperiode waar de bestaande werkloosheid geabsorbeerd wordt en tegelijkertijd een forse toename van het aanbod van arbeid plaats zal hebben. Na deze periode wanneer het niveau van het arbeidsaanbod zich heeft gestabiliseerd en de werkloosheid tot haar frictiecomponent teruggebracht is, zal de groeivoet van het BNP die van de arbeidsproductiviteit naderen. Dit alles vereist een actief en doeltreffend beleid op de volgende onderwerpen.

*De particuliere investeringen.* Flexibele reële lonen dienen ruimte te scheppen voor herstel van het investeringsniveau en de rendementen. Wanneer dit niet via onderhandelingen tussen de sociale partners geschiedt zal van overheidswege worden ingegrepen om het beslag op de totale afzet te beheersen ten behoeve van het noodzakelijke herstel van de particuliere investeringen. In de praktijk betekent dit een strakke inkomenspolitiek en een beheersing van de belasting- en premiedruk. Internationaal is het nodig de risico's en onzekerheden ten aanzien van de rendementen van investeringen te verkleinen.

*De betalingsbalans.* Er zal een stringent energiebesparingsbeleid gevoerd moeten worden. Ook hier doet zich de noodzaak gelden tot beheersing van tegenstrijdige aanspraken op de nationale afzet: er zal een verdeling van deze afzet in import-intensieve consumptie, overige consumptie en uitgestelde consumptie plaats moeten vinden die een sterke economische groei op lange termijn waarborgt. Samenwerking zowel binnen de Europese Gemeenschap als in breder verband zullen onevenwichtigheden op de Nederlandse betalingsbalans beperkt moeten houden.

*Inflatie.* De flexibiliteit van de reële lonen, zowel op macroniveau als tussen bedrijfstakken en functies moet worden bevorderd. Verder moeten wisselkoersschommelingen teruggedrongen worden door grotere en doeltreffende internationale samenwerking (bijvoorbeeld het Europees Monetair Systeem).

*Lonen.* Op de noodzaak van het bevorderen van de flexibiliteit is hiervoor al gewezen. Pogingen om zowel uniforme loonstijgingen als het handhaven van de bestaande werkgelegenheid in de door import of internationale concurrentie bedreigde bedrijfstakken te bereiken, houden direct en/of indirect protectionisme in. Protectionisme, ingegeven door politieke druk en/of korte-termijnoverwegingen (bv. met betrekking tot de Nederlandse scheepsbouw), zal slechts zeer selectief toegepast kunnen worden, gezien de negatieve lange termijn gevolgen voor de economische groei.

*De rol van de overheid.* Er is al te vaak sprake van ad-hoc beleid: een reactie op een onmiddellijk probleem, waardoor directe tussenkomst meestal onvermijdelijk is. Beleid gericht op het verbeteren van de werking van het systeem door het herstellen van de interne dynamiek, het vernieuwingsvermogen en het vermogen fouten te corrigeren verdient echter sterk de voorkeur.

*Multi-nationale ondernemingen.* Voor Nederland zal als relatief klein land naast specialisatie samenwerking met multi-nationale ondernemingen zowel van Nederlandse als van buitenlandse origine nodig zijn om de vitale exportsector op peil te houden. Uitgaande van de bijdragen die de multinationale ondernemingen aan de verwerkelijking van dit scenario kunnen leveren, is het voornaamste probleem handhaving van evenwicht tussen het winst maximerende beleid van deze ondernemingen en overheidsinterventie op nationaal of internationaal niveau die dit streven inperkt. Te weinig interventie zal waarschijnlijk niet bevorderlijk zijn voor een economische ontwikkeling van de wereld zoals deze in dit scenario wordt beschreven, met name met betrekking tot de ontwikkelingslanden en het terugdringen van de ongelijkheden tussen de geïndustrialiseerde landen. Te veel interventie echter zou het scenario één van zijn meest belangrijke stuwende krachten ontnemen.



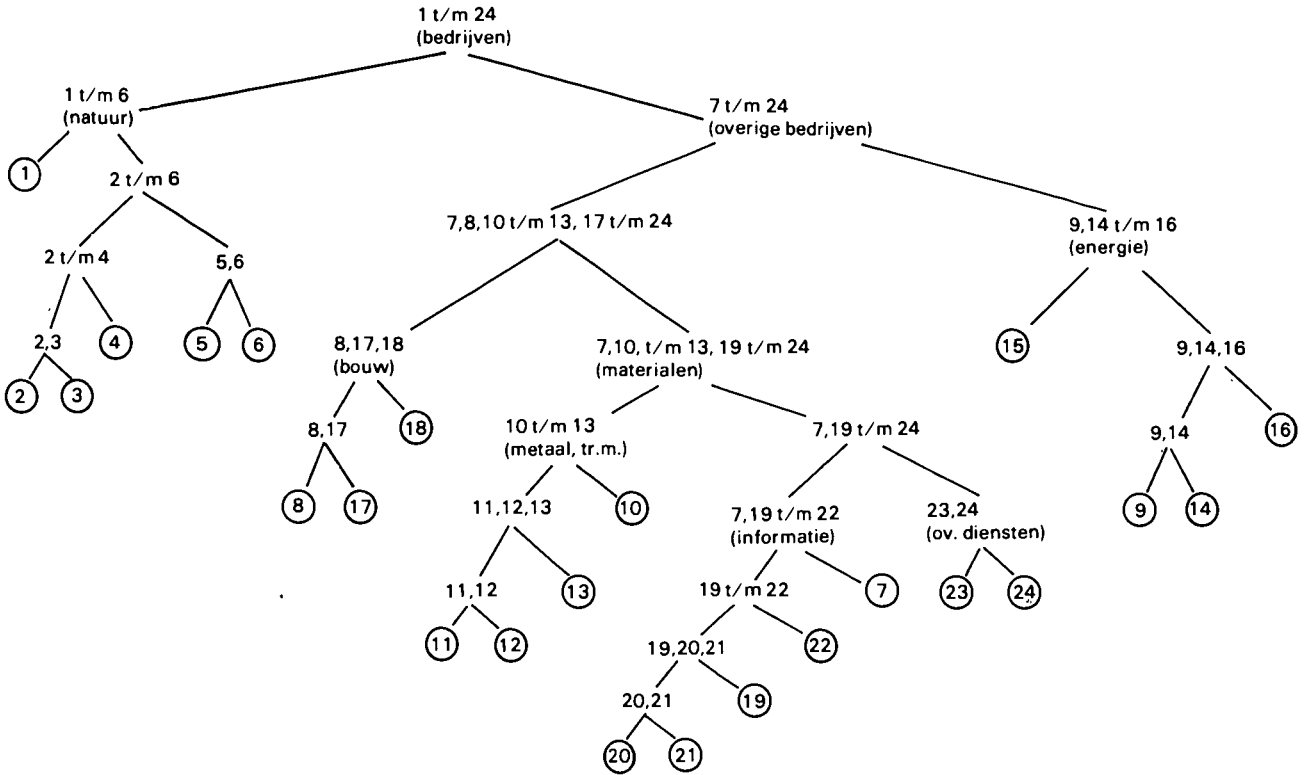
## BIJLAGE (bij 4.5.)

### Omschrijving van de 24 onderscheiden sectoren

#### Sector

- 1 Landbouw; tuinbouw; bosbouw; visserij en jacht.
- 2 Slachterijen en vleeswarenindustrie; zuivel- en melkproductenindustrie.
- 3 Overige voedingsmiddelenindustrie (excl. dranken en tabak).
- 4 Distilleerderijen; bierbrouwerijen; frisdranken- en tabakverwerkende industrie.
- 5 Textielindustrie (incl. vloerbedekking).
- 6 Kleding-, leder- en schoenindustrie.
- 7 Papier-, papierwaren- en kartonindustrie; grafische industrie; uitgeverijen en binderijen.
- 8 Hout- en meubelindustrie (excl. metalen meubelen); bouwmaterialen-, aardewerk- en glasindustrie.
- 9 Chemische en synthetische garen- en vezelindustrie; rubber- en kunststofverwerkende industrie (zoals verf, kunstmest, kunsthars, geneesmiddelen, zeep, cosmetica en bestrijdingsmiddelen).
- 10 Basismetalenindustrie.
- 11 Metaalproducten (excl. transportmiddelen); instrumenten-, optische en overige industrie.
- 12 Elektrotechnische industrie.
- 13 Auto- en auto-onderdelenindustrie; scheepsbouw en reparatie; wagonbouw en spoorwegwerkplaatsen; vliegtuigbouw en reparatie; rijwiel- en motorrijwielindustrie.
- 14 Raffinaderijen en aardolie- en steenkoolproductenindustrie.
- 15 Aardolie- en aardgaswinning en exploitatie; zand-, grind- en mergelwinning; zoutwinning.
- 16 Elektriciteits-, gasdistributie- en waterleidingbedrijven.
- 17 Bouwnijverheid en bouwinstallatiebedrijven.
- 18 Exploitatie van en handel in onroerend goed.
- 19 Groot- en detailhandel.
- 20 Zee- en luchtvaart.
- 21 Spoorwegen; tram- en autobuslijndiensten; taxi- en toerwagenbedrijven; wegvervoer; binnenvaart; reisbureaus.
- 22 Bank- en verzekeringswezen (excl. rentemarge banken).
- 23 Medische en veterinaire diensten.
- 24 Horeca; reparatiebedrijven voor gebruiksgoederen; zakelijke dienstverlening (zoals rechtsbijstand, accountancy, boekhouding, computerservice, ingenieurs-, architecten- e.a. ontwerp- en adviesbureaus, persbureaus, uitzendbedrijven); verhuur roerende goederen; culturele-, sportieve en recreatieve diensten; particulier onderwijs; religieuze organisaties; bejaardentehuizen; beroepsorganisaties en vakbonden; researchinstellingen; schoonmaakbedrijven; wasserijen, kappers en schoonheidsinstituten; foto-ateliers; huishoudelijk personeel.

**Hïerarchische structuren van sectoren.**



Bron: Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam

**Aangepaste vooruitberekening (groei 5,1 / 2, 5%)**

Sector	Sectoraandelen			Jaarlijkse groei (in %)	
	1980	1990	2000	'80/'90	'90/2000
1	,068	,056	,059	3,0a)	3,0a)
2	,004	,003	,003	3,0a)	3,0a)
3	,026	,020b)	,015b)	2,4	-0,4
4	,027	,023b)	,019b)	3,4	0,6
5	,008	,004	,002	-1,9	-4,4
6	,003	,002a)	,001a)	0,9	-4,4
7	,025	,022	,020	3,8	1,5
8	,022	,018	,016	3,0a)	1,0a)
9	,059	,071	,071a)	7,0a)	2,5
10	,015	,019	,020	7,6	3,0
11	,049	,049	,048	5,1	2,3
12	,041	,053	0,57	7,8	3,2
13	,016	,015	,013	4,4	1,0
14	,018	,015b)	,013b)	3,2	1,0
15	,033	,020	,008	0,0a)	-6,7a)
16	,036	,028	,022	2,6a)	0,0a)
17	,060	,049	,042	3,0a)	1,0a)
18	,036	,042	,045	6,7	3,2
19	,167	,167a)	,167a)	5,1	2,5
20	,015	,015a)	,015a)	5,1	2,5
21	,076	,095a)	,095a)	7,5	2,5
22	,051	,061a)	,082a)	7,0	5,6
23	,051	,055a)	,060a)	5,9	3,4
24	,092	,096b)	,105b)	5,5	3,4

Bron: WRR  
a) eigen raming  
b) temporele aanpassing

### Aangepaste vooruitberekening (groei 2,5/2,5%)

Sector	Sectoraandelen			Jaarlijkse groei in %	
	1980	1990	2000	'80/'90	'90/2000
1	,068	,065	,062	2,0	2,0a)
2	,004	,004a)	,004a)	2,0a)	2,0a)
3	,026	,024b)	,022b)	1,7	1,6
4	,027	,025	,023	1,7	1,6
5	,008	,005	,003	-2,2	-2,6
6	,004	,002b)	,001b)	-4,4	-4,4
7	,025	,024	,022	2,1	1,6
8	,023	,021b)	,020b)	1,6	2,0
9	,060	,069	,069a)	4,0a)	2,5
10	,014	,016	,018	3,9	3,7
11	,049	,047	,046	2,1	2,3
12	,040	,043	,047	3,2	3,4
13	,016	,014	,012	1,1	0,9
14	,018	,017	,015	1,9	1,2
15	,033	,026	,010	0,0a)	-6,7a)
16	,034	,031	,027	1,0a)	1,0a)
17	,062	,055b)	,048b)	1,3	1,1
18	,036	,036	,038	2,5	3,1
19	,169	,169a)	,169a)	2,5	2,5
20	,015	,015a)	,015a)	2,5	2,5
21	,076	,076a)	,076a)	2,5	2,5
22	,049	,060	,076	4,6	5,0
23	,050	,053	,057	3,1	3,2
24	,091	,102a)	120a)	3,7	4,2

Bron: WRR

a) eigen raming

b) temporele aanpassing

### Oorspronkelijke vooruitberekening (groei 5,1/2,5%)

Sector	Sectoraandelen				
	1980	1985	1990	1995	2000
1	,068	,069	,072	,073	,074
2	,004	,003	,002	,002	,001
3	,026	,020	,015	,011	,010
4	,027	,023	,019	,016	,015
5	,008	,006	,004	,002	,002
6	,003	,001	,000	,000	,000
7	,025	,024	,022	,020	,020
8	,022	,018	,013	,011	,009
9	,059	,059	,052	,047	,044
10	,015	,017	,019	,020	,020
11	,049	,049	,049	,048	,048
12	,041	,046	,053	,056	,057
13	,016	,015	,015	,014	,013
14	,018	,016	,013	,010	,009
15	,033	,035	,038	,041	,042
16	,036	,053	,080	,103	,117
17	,060	,046	,032	,024	,020
18	,036	,038	,042	,044	,045
19	,167	,155	,130	,110	,100
20	,015	,012	,008	,006	,005
21	,076	,071	,060	,051	,046
22	,051	,066	,090	,107	,115
23	,051	,056	,064	,070	,073
24	,092	,096	,105	,111	,112

Bron: Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam

## 4.6. Het sociaal-culturele aspect

### Plaatsbepaling

*In dit voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat de ontwikkelde landen erin zullen slagen een zekere consensus te bewaren over de dominante na-oorlogse waarden: prioriteit voor economische groei in traditionele zin (nl. groei van het nationaal inkomen), economische stabiliteit, sterke nationale defensie, e.d. en het accepteren van daaruit voortvloeiende gevolgen. Dit betekent dat de bevolking bereid is tot een individueel gedragspatroon dat verwezenlijking van groei vergemakkelijkt.*

*Het gaat hier volgens de opstellers van het scenario niet om onrealistische uitgangspunten. Men verwacht dat het streven naar volledige werkgelegenheid, opheffing woningnood, hogere opleiding, groter materiële welvaart en het voorkomen van te grote ongelijkheid in de verdeling van inkomen op middellange termijn de overhand zal houden. Ook demografische ontwikkelingen illustreren de noodzaak van economische groei: een grotere bevolkingsomvang en beroepsbevolking en een tot kostbare voorzieningen nopende vergrijzing. Hetzelfde geldt voor de stijgende kosten van uitwisseling met de natuurlijke omgeving: hogere prijzen van energie en bepaalde grondstoffen, invloed van beleid gericht op bescherming van de omgeving. De problematiek van de Derde Wereld betekent eveneens een gerechtvaardigd beroep op de welvaart van de ontwikkelde landen.*

*Omdat zo aan de wensen van de meerderheid van de bevolking tegemoet gekomen wordt, is de legitimiteit van daarop gericht overheids handelen in beginsel verzekerd, maar bij de behandeling van het politiek-bestuurlijke aspect wordt teruggekomen op de wijze van vormgeving.*

*Grote ongelijkheid van inkomen en macht en ongelijke spreiding van kennis kunnen de stabiliteit van de samenleving in gevaar brengen. Hiertegen dient de overheid te waken en dit alleen al is voldoende reden om haar een actieve rol toe te bedelen bij het vormgeven van welzijnsvoorzieningen. Er is echter een andere doorslaggevende reden voor overheidsbemoeiing op dit terrein. Economische groei betekent niet meer van hetzelfde, maar schept juist de mogelijkheden tot het nemen van welzijnsbevorderende maatregelen waar vooral in de collectieve sfeer aan tegemoet gekomen kan worden. Welvaart en welzijn zo in beginsel niet strijdig, maar juist elkaar aanvullend. De groei kan echter wel gefrustreerd worden door rigiditeiten in de sociale structuur, onbeheersbaarheid van de groei in de collectieve sector en overdreven structurele aanpassing ter vermindering van al dan niet vermeende risico's.*

*In INTERFUTURES is aangenomen dat zich een ontwikkeling zal voltrekken waarbij deze frustraties doorbroken worden, maar er wordt alleen in algemene termen ingegaan op de vraag wat men zich hierbij voor moet stellen. Dit kan ook niet anders omdat de sociale structuur en de culturele opvattingen waarop deze mede gebaseerd is in hoge mate verschillen voor de verschillende OESO-landen.*

#### 4.6.1. Waarden en normen

Het scenario sluit een geleidelijke ontwikkeling van de dominante waarden en normen niet uit. Dit gaat echter niet zover dat belangrijke verschuivingen worden voorzien in het gewicht dat men hecht aan fundamentele waarden als zekerheid en macht, of aan waarden die betrekking hebben op de betekenis van het menselijk bestaan zoals de opkomst van nieuwe, grote religies. Verandering in waarden en normen beperkt zich in dit scenario vooral tot veranderingen in waardering. Zo zullen ontwikkelingen in inkomensniveau en -verdeling, opleidingsniveau en leeftijdsstructuur leiden tot veranderingen in de vraag naar goederen en diensten en kunnen oorspronkelijk statusverschaffende goederen of activiteiten dat karakter verliezen.

Maar ook dit soort verschuivingen kunnen ingrijpende gevolgen hebben. Een voorbeeld is emancipatie van groepen, die zich uit in een vraag naar status en ontplooiing biedende zaken als arbeid, inkomen, huisvesting; of individualisering, als gevolg waarvan op steeds jeugdiger leeftijd gelijke rechten op zeggenschap, inkomen en huisvesting worden verwacht.

Nieuwe waarden en normen kunnen in het scenario geleidelijk aan doordringen in het dominante patroon: er kan dan een soort compromis met de meer traditio-

nele waarden ontstaan. Het gaat er echter om, dat dit soort veranderingen het functioneren van de samenleving volgens het dominant veronderstelde waardenpatroon niet in de weg gaan staan.

De populariteit van wat "post-materialistische" waarden genoemd worden, is voorlopig beperkt tot kleinere groepen. De hieraan bestede aandacht is ingegeven door de overweging dat deze "nieuwe waarden" in de toekomst aan aanhang kunnen winnen, temeer daar zij vaak aangehangen worden door potentieel invloedrijke groepen zoals hoog opgeleiden en jongeren. De onder deze noemer samengebrachte waardenverandering valt moeilijk precies te omschrijven. Het gaat om een veelheid van soms zeer uiteenlopende oriëntaties en levensstijlen. Te gemakkelijk is het om te zeggen, dat het de aanhangers gaat om kwaliteit van het bestaan boven materieel welzijn. Het gaat hun eerder om iets anders dan om meer, maar dat andere kan slaan op een groot aantal uiteenlopende gebieden: hoge prioriteit van stadsverbetering en bescherming van de natuurlijke omgeving, een samenleving waarin ideeën meer tellen dan geld, vrijheid van gedrag, een minder onpersoonlijke samenleving, meer participatie in werk- en leefomgeving, meer gewicht hechten aan de inhoud van het werk dan aan de beloning ervan, enzovoort.

Het lijkt uiteindelijk te draaien om twee kernbegrippen: bevrijding en worteling. Individuen pogen zich te bevrijden van morele taboes, hiërarchische beperkingen en van boven opgelegde normen. Groepen aan de zoom moeten worden geëmancipeerd *van* in plaats van *naar* het centrum, of het nu gaat om relaties tussen provincies en hoofdsteden, dialecten en Algemeen Beschaafd Nederlands, vroegere koloniën en de kolonisator, kinderen en ouders, vrouwen en mannen. De worteling komt in zijn meest ingrijpende vorm tot uiting in de vorming van onafhankelijke gemeenschappen. De opkomst van deze post-materialistische waarden heeft een conflictbron aan de westerse samenleving toegevoegd: de waarde-oordelen van de verschillende generaties en sociaal-economische klassen verschillen sterk. Ook tussen de OESO-landen bestaan in dit opzicht grote verschillen. Blijkens in verschillende jaren gehouden onderzoeken<sup>10)</sup> moet continentaal West-Europa als post-materialistischer worden beschouwd dan de Verenigde Staten en Groot-Brittannië; binnen Europa behoort Nederland tot de minst "materialistische" landen. Nu is de vraag of aan dergelijk internationaal-vergelijkend onderzoek naar houdingen veel betekenis moet worden gehecht. Bovendien betekent een relatief grote aanhang nog niet, dat de maatschappelijke betekenis van de post-materialistische waarden in Nederland relatief groot is.

Er zijn echter verschillende argumenten te noemen die in onderling verband de stelling ondersteunen dat in Nederland in potentie relatief gunstige condities bestaan voor de verspreiding van post-materialistische waarden en ook voor een doorwerking in de samenleving van deze waarden.

- In Nederland bestaat een relatief sterke internationale gerichtheid, en een zwak besef van eigen culturele identiteit. Vergemakkelijkt door de brede kennis van verschillende vreemde talen, kan culturele vernieuwing in het buitenland gemakkelijk bekendheid en weerklank vinden in Nederland.
- Volgens bovengenoemde onderzoeken slaan post-materialistische waarden vooral aan bij jeugdigen. Nederland heeft in vergelijking met de andere OESO-landen een jeugdige bevolking, zodat verwacht mag worden dat die waarden hier sneller aanhang zullen vinden.
- Nederland is een sterk verstedelijkt OESO-land. Waar een stedelijke omgeving over het algemeen een goede voedingsbodem voor culturele vernieuwing vormt, is ook op die grond een sterke verspreiding van de nieuwe waarden te verwachten. De grote uitwisseling in Nederland tussen stad en platteland draagt bij tot een verdere verspreiding.
- De in Nederland zeer hoge bevolkingsdichtheid, verstedelijking en schaarse natuur maken aannemelijk dat post-materialistische houdingen, als een hoge prioriteit voor bescherming van de natuur en natuurbehoud en een geringe

10. Zie R. Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton N.J. (1977). Commissie van de Europese Gemeenschap, *Eurobarometer* nr. 7 (1977) en 8 (1978).

- acceptatie van aan economische activiteiten verbonden risico's, relatief veel aanhang zullen krijgen.
- De toegankelijkheid van het Nederlandse politieke stelsel is betrekkelijk groot. Niet alleen vinden groepen met nieuwe denkbeelden gemakkelijk toegang tot de vertegenwoordigende lichamen, maar de noodzaak tot coalitievorming biedt tevens gemakkelijke toegang tot de uitvoerende macht.
  - Nederland kan worden gekenschetst als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Lokale eisen die voortvloeien uit culturele veranderingen, bereiken gemakkelijk het niveau van de relatief ontvankelijke nationale politiek.
  - De structurele kenmerken van het Nederlandse politieke stelsel weerspiegelen een relatief sterk ontwikkeld democratisch besef, dat wil zeggen aandacht en ruimte voor andersdenkenden. Hieruit kan een algemene ontvankelijkheid voor nieuwe denkbeelden worden afgeleid.
  - Sommige van de post-materialistische waarden lijken vooral te kunnen aanslaan en vorm te krijgen door de calvinistische achtergrond van de Nederlandse cultuur.
  - Het mediabestel in Nederland is relatief veelvormig en open en draagt daarom verhoudingsgewijs veel bij tot de verspreiding van nieuwe waarden. De basis van het omroepbestel is ideëel, zodat culturele impulsen daarin gemakkelijk tot uiting kunnen komen. In de aandacht voor groepen die niet door de grote omroeporganisaties worden vertegenwoordigd, neemt Nederland een unieke positie in: kleinere groepen met een afwijkende boodschap kunnen een zendmachtiging krijgen, terwijl de zendmogelijkheid van alle politieke partijen in de Staten-Generaal gegarandeerd is.
  - De verzorgingsstaat is in Nederland in vergelijking met de andere OESO-landen sterk uitgebouwd. Deze ver uitgebouwde materiële zekerheid maakt het verwerkelijken van individuele voorkeuren, ook als die door post-materialistische waarden worden bepaald, in een aantal opzichten gemakkelijk.

Het is duidelijk dat genoemde factoren in hun gevolgen op verschillende manieren interpreteerbaar zijn. Hier zijn de mogelijke versterkende invloeden op de opkomst en verwezenlijking van post-materialistische opvattingen benadrukt. Dat dit wel eens anders uit zou kunnen pakken of zelfs in het tegendeel om zou kunnen slaan wordt niet ontkend, maar is minder van belang. Het gaat er hier slechts om mogelijke hindernissen voor de verwerkelijking van het scenario in Nederland te signaleren.

Dit voorbeeld is gebaseerd op een groot vertrouwen in technocratische initiatieven en op de vrees dat de ontwikkelingen gefrustreerd zullen worden door te snelle veranderingen in de richting van post-materialistische waarden. Dit laatste zou het gevaar inhouden van het streven naar een vroegtijdige utopie. Hoewel, zoals al gezegd, bepaalde post-materialistische wensen in dit scenario best aan bod kunnen komen zolang de grondslag ervan maar niet wordt aangetast, maakt het voorgaande aannemelijk dat verwerkelijking van het scenario in Nederland een relatief ingrijpende operatie is.

Hiertoe zal de Nederlandse overheid een klimaat moeten scheppen waarin handelen volgens het scenario kan gedijen. Het gaat dan om het herstellen van de legitimiteit van een technisch-economische inspanning als middel om aan huidige en komende problemen het hoofd te bieden, ook aan problemen die zijn terug te voeren op nieuwe waarden. Een voortdurende en intensief politiek debat over de problemen, geplaatst in hun onderlinge samenhang, in internationaal verband en in het licht van de gevolgen op de langere termijn, vormt daarvoor een belangrijke voorwaarde. Aan het herstel van vertrouwen in de toekomst kan ook worden bijgebragen door alles te doen om de kennis van de bevolking van andere culturen en van sociale en economische lange termijnvraagstukken te verbeteren. Onderwijsprogramma's zullen in dit licht moeten worden herzien en contacten met het buitenland, vooral met de ontwikkelingslanden, zullen zoveel mogelijk moeten worden bevorderd. Ook de massamedia spelen een belangrijke rol bij de verspreiding van kennis over de wereldproblematiek.

De aard van de voor het scenario in Nederland noodzakelijke aanpassingen op sociaal-cultureel gebied zal in de volgende paragrafen van 4.6. worden geïllustreerd. Het doel is de beschrijving van een breed scala van problemen bij een zo klein mogelijk aantal onderwerpen van zorg. De problematiek van het in

Nederland sterk ontwikkelde risicobesef wordt besproken in verband met de werk- en leefomgeving. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de sociaal-cultureel bepaalde geldstromen in de verzorgingsstaat en gevolgen van het scenario daarvoor. Groei-belemmerende rigiditeit wordt beschouwd in het kader van het arbeidsbestel en de beheersbaarheid ten slotte in het kader van de gezondheidszorg. Niet alle factoren die in deze paragraaf als mogelijke hindernissen van het scenario zijn gesignaleerd, komen hier aan bod. Andere zullen in het omgevingsaspect (4.7.) en het politiek-bestuurlijke aspect (4.8.) worden behandeld.

#### 4.6.2. Risico's in werk- en leefomgeving

##### *Plaatsbepaling*

*Veiligheid en gezondheid zijn weliswaar een groot goed, maar schadelijke neven-effecten van bestaande toestanden en nieuwe ontwikkelingen kunnen niet ontrokken worden aan een kosten-baten analyse. Ontwikkelingen worden geacht geen risico's met zich mee te brengen, tenzij het tegendeel is aangetoond. Het welvaartsniveau wordt echter wel zo hoog geacht dat ernstige pogingen tot beperkingen van risico's ondernomen moeten worden. Omkering van de bewijslast door te stellen dat ontwikkelingen risico's met zich meebrengen, tenzij het tegendeel is aangetoond wordt niet aanvaard omdat dit noodzakelijke initiatieven bij voorbaat frustreert.*

*Met betrekking tot risico's van economische activiteiten wordt het standpunt ingenomen dat zowel kortzichtige passiviteit als voorbarige structurele aanpassingen vermeden dienen te worden. Als strategie wordt gekozen:*

- *intensivering van onderzoek;*
- *een voortdurende evaluatie om het tijdstip te bepalen waarop kostbare beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn;*
- *het vermijden van een beleid dat op de lange termijn risico's met zich meebrengt als de daaraan verbonden kosten dit toelaten.*

*De aparte beschouwingen over risico's in werk- en leefomgeving in deze verbijzondering voor Nederland heeft twee redenen.*

*Ten eerste zijn er vooral voor Nederland geldende omstandigheden die van belang zijn voor het beleid met betrekking tot risico's. Het gaat hier om de hoge bevolkingsdichtheid, het ontbreken van onbewoonde, dunbevolkte gebieden van redelijke omvang, het zeer intensief gebruikte transportsysteem (rivier, rail en weg), de geringe afstanden tussen industrie- en woongebieden, en de ligging van belangrijke delen van ons land beneden de zeespiegel en bij de monding van een aantal grote internationale rivieren.*

*Ten tweede leeft, wellicht mede hierom, het probleem van de waardering van risico's sterk. Nederland is één van de laatste landen waarin de regulering voor DNA-recombinant onderzoek wordt versoepeld, een land waar een maatschappelijke discussie over kernenergie zal worden gevoerd en waar in vergelijking met andere Westeuropese landen de bijdrage van de kernenergie zeer gering is, en ten slotte een land waar, in afwijking van de EG-richtlijn over milieugevaarlijke stoffen, een restrictief toelatingsbeleid van nieuwe chemicaliën wordt voorgestaan.*

De mogelijkheden tot beheersing, manipulatie en verandering van risico's in de samenleving nemen sterk toe, maar pogingen tot objectivering van de aanvaardbaarheid van maatschappelijke risico's worden bemoeilijkt door het subjectieve element van de waardering: er blijken grote verschillen te bestaan tussen de statistisch berekende risico's en de perceptie van risico's door de bevolking, dat wil zeggen het oordeel hierover.

Statistische risico's worden afgeleid uit statistieken over mortaliteit en ongevalenfrequenties van bepaalde activiteiten, en bij nieuwe activiteiten als theoretische risico's berekend met behulp van speciale wiskundige technieken als foutenbomen. De grootte van het risico wordt bepaald door vermenigvuldiging van de kans op bepaalde ongelukken met de grootte van de gevolgen. Zo zijn in beginsel alle risico's tegen elkaar af te wegen.

De perceptie van risico's verloopt echter, per definitie, niet objectief. De sociale context waarin een bepaald risico wordt gelopen is belangrijk: een verschillende

verhouding tot een risicodragende activiteit levert een verschil in opstelling op. Een bekend voorbeeld is het verschijnsel dat industriële activiteiten meer aanvaard worden naarmate men dichter bij de industrie woont. Hiermee hangt samen dat het acceptatieniveau van vrijwillige risico's veel hoger ligt dan voor onvrijwillige risico's. Er wordt wel verondersteld dat het hier om een factor 1000 gaat. Ten slotte hangt het risico dat individuen bereid zijn te dragen sterk samen met het persoonlijk voordeel dat men verwacht van die activiteit.

Voor de besluitvorming in de samenleving leveren deze verschillen in waardering grote moeilijkheden op. Bij een bedrijf zal voor de werknemers de continuïteit voorop staan, voor de overheid zal dit één van de overwegingen zijn, maar voor de agerende actiegroep zal dit nauwelijks meespelen. Het probleem ontstaat daar, waar het risico dat de één bereid is te accepteren, de vrijheid van de ander in het geding brengt.

Voorts spelen de macro-risico's nog een eigen rol in de discussie. Er wordt dan stelling genomen tegen de vemenigvuldiging van kansen en gevolgen: deze wordt niet geaccepteerd als er sprake is van risico's met zeer omvangrijke gevolgen zoals bedreiging van volken of van de mensheid. Een laatste probleem dat de besluitvorming bemoeilijkt, is de persoonlijke betrokkenheid. Een sterftecijfer van één dode per jaar per miljoen werknemers wordt door geen enkele industrietak gehaald: voor vrienden en familie is deze ene dode echter een te hoge prijs. Dit probleem komt ook naar voren bij het schatten van de prijs die men wenst te betalen om één leven te redden. Deze uitgave kan niet onderworpen zijn aan objectiveerbare rechtvaardigingsgronden, noch aan optimalisering.

Slechts enkelingen zullen moeite hebben met het bestaan van risico's met een natuurlijke oorzaak zoals kankerinductie door natuurlijke achtergrondstraling en ultraviolette straling van zonlicht, meteoriet-inslag, e.d. Het op gang brengen van risicodragende maatschappelijke activiteiten, met een berekende kans die ver onder deze natuurlijke risico's ligt of binnen de spreiding van soortgelijke risico's met een natuurlijke oorzaak, blijkt echter op hardnekkig verzet te stuiten. Zo bestaan in Nederland belangrijke verschillen van mening over:

- kernenergiecentrales, waarbij het vraagstuk van de opslag van radio-actief afval een belangrijk discussiepunt vormt;
- haveninstallaties voor aanlanding van vloeibaar gemaakt gas;
- toelating van nieuwe chemische verbindingen;
- transport van gevaarlijke stoffen over binnenwateren, rail en weg en door pijpleidingstraten;
- DNA-recombinant onderzoek.

De selectiviteit van de aandacht blijkt duidelijk uit de breedte van het verzet tegen kernenergie en hoewel wat minder, tegen de aanlanding van vloeibaar gemaakt gas enerzijds en anderzijds uit de relatief geringe belangstelling buiten de groep van directe belanghebbenden en deskundigen voor bijvoorbeeld het toelatingsbeleid van nieuwe chemische verbindingen, transport van gevaarlijke stoffen en DNA-recombinant onderzoek. Ook is de relatief geringe aandacht voor verkeersveiligheid, in vergelijking met het grote aantal slachtoffers, opvallend.

Binnen het raamwerk van dit scenario past het volgende. De overheid kan niet meedoen aan deze selectieve aandacht voor risico's. Het behoort tot haar verantwoordelijkheid de burgers te beschermen tegen werkelijke gevaren en tot een objectieve afweging hiervan te komen. De meest voor de hand liggende strategie is er één die een vergelijking maakt tussen risico's van alternatieve methodes om hetzelfde doel te bereiken. Zo dient het risico van kernenergie afgewogen te worden tegenover alternatieve mogelijkheden, zoals een grootscheepse koleninzet.

Het moet mogelijk blijven dat risico's kunnen worden afgekocht: risico-premies komen ook nu veel voor in collectieve arbeidsovereenkomsten. De burger dient zelf de gelegenheid te krijgen de afweging van een hoger inkomen tegenover zijn gezondheid te maken. Tegenover de baten van het vermijden van risico's staan dan de kosten van gederfd inkomen. Voorts dient terughoudendheid betracht te worden tegenover een beperkend toelatingsbeleid van nieuwe chemische en farmaceutische produkten. Veeleer moet de wettelijke aansprakelijkheid van de producent of importeur uitgebreid kunnen worden.

Bij het wereldkundig worden van een nieuw risico wordt vaak te snel actie



ondernomen. Er worden al maatregelen getroffen voordat er ook maar één slachtoffer is te betreuren. Te vaak wordt vergeten dat de veilige goederen en activiteiten van vandaag de dag en de strenge veiligheidseisen waaraan producten moeten voldoen het resultaat zijn van een leerproces. Men zou zich meer moeten afvragen wat het huidige risicobesef zou hebben betekend voor de introductie van thans volledig ingeburgerde artikelen als hogedrukpan, gastoestel, scheermesje, trein en fiets. Nieuwe producten en activiteiten krijgen met het huidige risicobesef nauwelijks de gelegenheid de leer-curve af te lopen. Te vaak wordt vergeten dat een hoge mate van veiligheid zal moeten worden afgewogen tegen de kosten en de inspanning.

#### 4.6.3. Geldstromen in de verzorgingsstaat

##### *Plaatsbepaling*

*Het aandeel van de collectieve uitgaven heeft in Nederland een ongekende hoogte bereikt. Ongekend in vergelijking met vrijwel alle OESO-landen maar ook in historisch opzicht. De belasting- en premiedruk bedraagt nu 54% van het netto nationaal inkomen. Twintig jaar geleden was dit cijfer twintig procentpunten lager.*

*Deze gegevens dienen bekeken te worden met een passende waardering voor kosten en baten. Wie kan ontkennen dat de collectieve uitgaven voor een deel staan voor voorzieningen die als verworvenheid moeten worden beschouwd? Maar wie zal anderzijds niet toegeven dat de toeneming ook toe te schrijven is aan onbedoelde gevolgen die voortvloeien uit een ingebouwd gebrek aan beheersing ten gevolge van het ontbreken van een direct verband tussen de geïnde belastingen en de verleende collectieve diensten? Wie, ten slotte, vraagt zich niet bij tijd en wijle af welke risico's aan zo een voortgaande stijging verbonden zijn: problemen om activiteiten buiten de markt doelmatig te organiseren, geringe prikkels tot investeren en werken, en de afbrokkeling van het aanpassingsvermogen van de particuliere sector. Kortom, het gaat hier om een van de meest delicate vraagstukken voor de toekomst van de geïndustrialiseerde wereld.*

Bij de geldstromen in de verzorgingsstaat wordt eerst aandacht geschonken aan de belastingen, hoe zij geheven worden en hoe de baten worden aangewend. Deze uitdrukkelijke aandacht voor de wijze waarop de belastingen worden geïnd is enigszins ongebruikelijk, maar de gebruikelijke onderbelichting van deze kant van de zaak is niet terecht. Immers, de heffingstructuur heeft een zelfstandige en soms onbedoelde invloed op de aard van de maatschappelijke activiteiten en de wijze waarop deze hun beslag krijgen. Het is ook een zeer belangrijk sturingsinstrument van de overheid, en dat in het bijzonder omdat hiermee in belangrijke mate los van internationale beperkingen geopereerd kan worden. Belastingen vertegenwoordigen ook een zelfstandig cultuurgoed. Een van de eerste zaken die het ontstaan van een enigszins geordende cultuur kenmerkt, is belastingheffing. Het is een culturele verworvenheid, al wordt het zelden als zodanig ervaren.

Er is echter nog een andere reden om juist in het sociaal-culturele aspect van deze verbijzondering aandacht te besteden aan de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Deze weerspiegelen aan de uitgavenkant welke gemeenschappelijke diensten blijkbaar onontbeerlijk geacht worden en aan de inkomstenkant hoe en door wie deze diensten betaald dienen te worden. Men zou deze hele structuur de verstilde uitkomst kunnen noemen van het afwegingsproces van waarden en normen.

Belastingbaten zijn te splitsen in twee belangrijke categorieën: belastingen op inkomen, winst en vermogen (directe belastingen), en kostenprijsverhogende belastingen (indirecte belastingen). Uit tabel 17 blijkt dat in Nederland de verhouding tussen de baten van directe en indirecte belastingen ongeveer 5:4 is. Bij de directe belastingen nemen de inkomsten- en loonbelasting en de vennootschapsbelasting veruit het grootste deel voor hun rekening. Bij de indirecte belastingen is de grootste post die van de omzetbelasting (BTW). Invoerrechten nemen in belang af en zullen in de toekomst in dit scenario zeker geen bron van betekenis vormen voor de financieringen van de overheidsuitgaven.

De accijnzen, ongeveer 8 procent van de totale belastingbaten, nemen een

aparte plaats in. De heffing is hier mede ingegeven door veronderstelde schadelijke gevolgen van het verbruik van de desbetreffende goederen. Gegeven de veronderstelling dat het waardenpatroon in dit voorbeeld geen grote of snelle veranderingen ondergaat, zal in dit voorbeeld ten aanzien van de accijnsheffing weinig veranderen. Zo dit al gebeurt, is eerder een uitbreiding dan een inkrimping te verwachten ten gevolge van ontdekkingen van schadelijke gevolgen van bestaande of nieuwe verbruiksgoederen. Binnen het scenario past een accijnsverhoging op energie om zo tijdige aanpassing van het private bestedingspatroon aan het energie-voorzieningspatroon te bewerkstelligen, maar niet om verandering in levensstijl af te dwingen.

**Tabel 17. Opbrengst van de door het Rijk en de Europese Gemeenschap geïnde belastingen op kasbasis <sup>a)</sup>, 1970-1978 (in % van totale opbrengst)**

	1970	1976	1978	1978 (mln. gulden)
Inkomsten- en loonbelasting	39,7	43,3	42,6	34 042
Dividend- en commissarisbelasting	1,8	1,0	1,0	833
Kansspelbelasting	0,0	0,1	0,1	95
Personele belasting	0,5	0,2	0,0	22
Vermogensbelasting van nat. personen	1,3	0,8	1,0	778
Vennootschapsbelasting	10,5	11,5	10,4	8 297
Rechten van successie enz.	0,9	0,6	0,7	585
Motorrijtuigenbelasting (van gezinnen)	0,7	0,9	0,9	743
Totaal belasting op inkomen en vermogen	55,4	58,3	56,8	45 395
Grondbelasting	0,5	0,1	0,0	8
Motorrijtuigenbelasting (van bedrijven)	1,7	1,3	1,3	1 026
Invoerrechten	3,2	1,8	1,5	1 236
Omzetbelasting	22,9	24,7	26,6	21 251
Bijzondere verbruikersbelasting van personen- auto's	1,4	1,5	1,7	1 392
Accijns van lichte olie	5,1	3,6	3,3	2 675
Accijns van andere oliën	1,0	0,8	0,7	592
Alcoholaccijns	1,6	1,2	1,1	897
Bieraccijns	0,6	0,4	0,3	263
Accijns van alcoholvrije dranken	-	0,2	0,2	122
Wijnaccijns	0,2	0,2	0,2	169
Suikeraccijns	0,1	0,0	0,0	23
Tabakaccijns	3,1	2,0	2,0	1 622
Beursbelasting en overige rechten van zegel	0,4	0,0	0,0	32
Rechten van registratie	1,1	-	-	-
Belastingen van rechtsverkeer:				
overdrachtsbelasting	-	1,3	1,8	1 414
kapitaalsbelasting	-	0,1	0,1	64
assurantiebelaasting	-	0,4	0,5	367
E.G.K.S.-heffingen	0,0	0,0	0,0	8
Heffingen op de verontreiniging van opper- vlaktewateren	-	0,2	0,2	120
Heffingen op de luchtverontreiniging	-	0,1	0,1	55
Heffingen t.z.v. een snelle kweekreactor	-	0,2	0,0	1
Landbouwheffingen	1,8	1,6	1,4	1 133
Totaal kostprijsverhogende belastingen	44,6	41,7	43,2	34 470
Totale opbrengst	100,0	100,0	100,0	79 865
Totale opbrengst in mln. gulden	29,0	66,2	79,9	
Totale opbrengst in % netto nat. inkomen	27,5	30,3	31,1	
w.v. voor:				
het Rijk <sup>b)</sup>	84,7	82,8	80,4	64 176
de Europese Gemeenschappen	0,0	3,4	3,0	2 369
de provincies (incl. het Provinciefonds)	1,0	1,0	0,9	721
de gemeenten (incl. het Gemeentefonds)	14,3	12,9	13,3	10 647
investeringsrekening	-	-	2,4	1 952

a) M.u.v. de gemeentelijke onroerend-goedbelasting. Deze wordt door het Rijk geïnd, maar zij behoort tot de gemeentelijke belastingen. De gemeentelijke belastingen bedroegen in 1978 2,2 miljard gulden; 70% hiervan was onroerend-goedbelasting.

b) Incl. het Landbouw-Egalisatiefonds, het Rijkswegenfonds en het Fonds Ontwikkeling Snelle Kweekreactor (m.i.v. 1972)

Bron: CBS, Statistisch zakboek 1979.

In dit voorbeeld is er een uitgesproken voorkeur voor bestemmingsheffingen. Hier is immers de relatie tussen lasten en baten per definitie verzekerd en kan derhalve een bewuste afweging gemaakt worden. Het systeem van heffingen zoals nu reeds bestaat ten behoeve van de bestrijding van oppervlaktewater- en luchtverontreiniging zal worden uitgebreid. Een ander type indirecte belasting, de zogenaamde belastingen op rechtsverkeer, zal echter worden beperkt voor zover zij een soepel en vrij maatschappelijk verkeer hindert, zoals de overdrachtsbelasting op onroerend goed.

In het scenario bestaat weinig waardering voor grote progressie in de directe belastingen, omdat deze een te grote kloof schept tussen individueel belang en bijdrage aan de produktiviteit. De inflatiecorrectie op de belastingtarieven wordt in elk geval volledig doorgevoerd en de belastingdruk zal waar mogelijk verplaatst worden naar belastingen met een gering progressie-effect, zoals kostprijsverhogende belastingen. Het lage marginale nut voor meer verdiensten bij de lagere tot middelbare inkomens door opeenstapeling van progressie in de belastingen en degressie in premie en subsidie past hier niet, evenmin als de strafbelasting op overwerk.

Veranderingen in de belastingstructuur dienen doorgevoerd te worden zonder dat dit leidt tot verzwaring van de totale druk. Deze is al hoog genoeg volgens dit scenario, zodat een betere afstemming van baten en lasten vooral gevonden zal worden in een terugbrengen van de laatste.

**Tabel 18. Rijksuitgaven en -inkomsten, alsmede de saldi daarvan, verdeeld naar onderwerpen van overheidszorg, 1978 (%)**

	uitgaven a)	inkomsten b)	saldi e)	(mln gulden)
Algemeen bestuur	3,5	7,7	2,2	1 682
Landsverdediging	10,4	3,8	12,3	9 240
Ontwikkelingshulp	2,1	0,8	2,5	1 889
Overige buitenlandse betrekkingen	1,4	2,0	1,2	915
Justitie en politie	4,7	1,7	5,5	4 156
Verkeer en waterstaat	8,3	10,9	7,6	5 706
Handel, nijverheid, energie en toerisme	2,5	28,3d)	-5,0	-3 758
Landbouw, bosbouw, visserij e.a.	6,7	24,0	1,7	1 302
Onderwijs en wetenschappen	23,2	1,0	29,6	22 333
Cultuur, recreatie en erediens	1,6	0,1	2,0	1 524
Sociale voorzieningen	21,7	1,9	27,4	20 666
Volksgezondheid en milieuhygiëne	0,9	1,3	0,8	613
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	7,4	2,2	8,9	6 686
Oorlogs- en rampschade	0,7	0,2	0,8	638
Niet functioneel toegerekende uitgaven/inkomsten	5,0	14,2	2,4	1 775
Totaal Rijk c)	100,0	100,0	100,0	75 367
Totaal Rijk in mld. guldens	97,2	21,9	75,4	

a) Excl. belastinguitkeringen en aflossingen van aangegane geldleningen, lopende- en kapitaalrekening.

b) Excl. belastingopbrengsten en opbrengsten van aangegane geldleningen, lopende- en kapitaalrekening

c) Provinciale uitgaven bedragen ongeveer 3% van de Rijksuitgaven.

d) Incl. aardgasbaten.

e) Uitgaven minus inkomsten.

Bron: CBS, Statistisch zakboek 1979.

Dit kan wanneer de overheid zich weer vooral op haar traditionele taken richt: landsverdediging, openbaar bestuur, buitenlandse diensten, justitie en openbare orde, verkeer en waterstaat, en onderwijs en wetenschappen. Bij geen van deze is in dit scenario inkrimping te verwachten (zie tabel 18). Weliswaar kunnen bij Verkeer en Waterstaat en bij Onderwijs en Wetenschappen lasten afgewenteld worden op degenen die van de voorzieningen profiteren, maar hier staat uitbreiding van bestaande taken (bv. wegenaanleg) en een groter beroep op de overheid (bv. wetenschap) tegenover.

De internationale ontwikkelingen leiden er ook toe (zie 4.8.2.) dat de uitgaven voor defensie zullen stijgen. Ontwikkelingshulp blijft ten minste op peil wegens de bijdrage aan de stabiliteit en het internationale handelsverkeer. In het scenario

wordt verondersteld dat het Europese landbouwbeleid gehandhaafd blijft, al ligt het wel in de rede een vrijere markt, ook op wereldschaal, meer kans te geven. Dit kan naar inhoud de overheidsbemoeyenis wijzigen, maar dit betekent nog geen vermindering van uitgaven.

Bij het scenario past de opvatting dat goede huisvesting toekomt aan degenen die er voor kunnen en willen betalen. Het toekennen van woonrechten aan de burger en de overheidsplicht hieraan tegemoet te komen wordt in dit scenario met de grootste terughoudendheid bezien. In Nederland staat men hier, zoals ook in verschillende andere Europese landen, anders tegenover. Dit heeft een situatie van overmatige overheidsbemoeyenis doen groeien, die — ook als dit ten koste gaat van enige sociale onrust — teruggedrongen moet worden. Op den duur loopt hier het uitgavniveau daarom terug.

De steun voor zwakke bedrijven hoort in dit scenario niet thuis, maar wel het aanwenden van overheidsgelden voor het verbeteren van de industriële infrastructuur en gerichte steun om tegelijkertijd de exportsector op peil te houden en het milieu te beschermen (zie 4.5.4.).

Na die voor onderwijs en wetenschappen is de grootste uitgavenpost die voor de sociale voorzieningen. Het saldo van uitgaven en inkomsten is maar liefst 20 miljard gulden in 1978, 27% van de begroting, waarbij de bedragen van het Rijk aan de sociale verzekering 9 miljard gulden uitmaken. Andere grote posten zijn het werkgelegenheidsbeleid (loonsubsidies, aanvullende werken), sociale hulp (maatschappelijk werk) en sociale bijstand (bijstandswet). Zeker wanneer de hoge groei-variant verwerkelijkt wordt kunnen geringere uitgaven voor de laatste drie onderdelen tegemoet gezien worden.

Bij de Rijksbijdragen aan de sociale verzekering gaat het om een aanvulling van vrijwel alle sociale fondsen. Vergelijking van deze bijdragen (zie tabel 19) met de uitkeringen van de sociale verzekeringen (zie tabel 20) laat zien dat het hier al om circa 15 procent van het totaal gaat en deze fractie is dan bovendien nog sterk stijgend.

**Tabel 19. Rijksbijdragen aan de sociale verzekeringsfondsen 1977-1979**  
(mln gulden)

	1977	1978	1979
Ziekte	2170	2700	2860
w.v. vrijwillig ziekenfonds bejaarden	850	1040	1100
overig vrijwillig ziekenfonds	100	110	130
verplicht ziekenfonds	-	230	240
wet bijzondere ziektekosten	1210	1310	1370
Arbeidsongeschiktheid	390	1580	1440
w.v. WAO	-	1140	920
AAW	390	440	520
Invaliditeit	200	200	200
Weduwen- en Wezenwet	110	110	130
AOW	1120	1770	2050
Kindertoeslag	1330	2040	2820
Werkloosheid en wachtgeld	410	450	530
Vervroegde uittreding	20	10	-
Totaal	5750	8860	10030
in % van uitkeringen sociale verzekeringen	11,1	15,1	15,5

Bron: CBSA, voorlopige cijfers

Het betreft hier incidentele bijdragen die een structureel karakter hebben gekregen. Zij weerspiegelen in zekere zin het failliet van de opvatting in de jaren zestig dat de uitvoering van de sociale zekerheidswetten geheel overgelaten kon worden aan los van de overheid functionerende organen. Daarvoor zijn de onbedoelde macro-economische effecten te groot, en wordt de uitvoering zelf te veel gedicteerd door het beleid van de overheid.

In beginsel wordt er in dit scenario de voorkeur aan gegeven de sociale uitkering zoveel mogelijk uit de overheids sfeer te houden, maar tezelfdertijd wordt erkend dat het hier om een belangrijke verworvenheid gaat die kan vragen om overheids-

bemoeiing. Het is niet zozeer de bijdrage op zichzelf die niet in dit scenario past, maar het niet samengaan hiervan met een greep van de overheid op het volumebeleid, dat als doel heeft onbeheerste ontwikkelingen te voorkomen. Hier wordt op ingegaan bij de gezondheidszorg (4.6.5.).

**Tabel 20. Sociale uitkeringen en verstrekkingen in het kader van de Sociale Zekerheid, 1970 en 1978**

	1970	1978	1970	1978
	mIn gld		% van het nationaal inkomen	
Sociale verzekeringen	16 756	58 690	15,9	22,9
w.o. Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen				
Ziektewet	1 576	11 360	1,5	4,4
zieketekostenverzekering	2 125	6 160	2,0	2,4
AOW	4 253	15 900	4,0	6,2
Weduwen- en wezenwet	5 236	16 630	5,0	6,5
Werkloosheidswet	734	2 140	0,7	0,8
Kinderbijslagwet	280	1 190	0,3	0,5
Kinderbijslagwet	2 272	5 060	2,2	2,0
Sociale voorzieningen	2 509	11 350	2,4	4,4
w.o. Bijstandswet	1 069	4 641	1,0	1,8
Wet Werkloosheidsvoorziening	154	1 676	0,1	0,7
Voorzieningen voor overheidspersoneel	1 186	3 900	1,1	1,5
Pensioenverzekeringen	2 450	7 530	2,3	2,9
Totaal	22 901	81 470	21,7	31,7
Netto nationaal inkomen (marktprijzen)	105 377	256 580	100,0	100,0

Bron: CBS, Statistisch zakboek 1979

Uit tabel 20 blijkt dat uitkeringen die verband houden met de situatie op de arbeidsmarkt zoals die in het kader van de arbeidsongeschiktheids- en de werkloosheidsregelingen stegen van nog geen 2% in 1970 tot ruim 5½% in 1978 van het netto nationaal inkomen. Zij namen hiermee de helft van de toeneming van de druk op het inkomen voor hun rekening. Door een volumebeleid en ten dienste hiervan aanpassingen van de hoogte van de uitkeringen zal in dit scenario de groei worden teruggebogen. In de hierop volgende paragraaf wordt hierop teruggekomen.

#### 4.6.4. Rigiditeiten in het arbeidsbestel

##### *Plaatsbepaling*

*Ridigiteiten in de sociale structuur kunnen zijn ontstaan door bewust nagestreefde legitieme sociale doelen, maar ook door een niet beoogde opeenstapeling van instituties, voorschriften en regels die gedeeltelijk onomkeerbaar en een bron van ondoelmatigheid zijn. De overheid moet in elk geval krachtige pogingen doen dit soort niet bedoelde rigiditeiten weg te nemen. Maar ook de rigiditeiten die zijn ontstaan op basis van bewuste en legitieme overwegingen vragen nadere door-denking in het licht van de huidige ontwikkelingen.*

*Sociale rechtvaardigheid op korte termijn kan onrechtvaardigheden op langere termijn tot gevolg hebben; ook kan behoud van sociale verworvenheden voor bepaalde categorieën onrechtvaardigheid voor andere met zich meebrengen. Het uitgangspunt voor een nieuw te formuleren sociale rechtvaardigheid moet de zingeving van ieder individu zijn door actieve deelname aan de samenleving waar het in verkeert.*

Belangrijke sociaal-culturele ontwikkelingen die in het licht van dit scenario een soepele werking van de arbeidsmarkt in de weg staan zijn:

- het toenemend aantal huishoudens waar zowel man als vrouw werken, zodat bij verhuizing beide partners tegelijkertijd van baan moeten wisselen; bovendien werkt de prikkel van een eventuele vooruitgang in inkomen minder;

- het toenemend eigen-huizenbezit te zamen met het bestaan van een overdrachtsbelasting en vestigingsbeperkingen;
- een neiging om overwegingen buiten de sfeer van werk en inkomen te laten overheersen bij het arbeidsmarktgedrag, zoals het belang dat gehecht wordt aan de aanspraken van gezinsleden om in een eenmaal gekozen omgeving te blijven;
- de verwachting dat niveau en richting van opleiding en scholing beloond wordt op de arbeidsmarkt;
- het relatief verminderde belang dat door sommigen aan betaalde arbeid wordt toegekend.

Als institutionele factoren spelen daarbij:

- het ontbreken van uniformiteit in pensioenregelingen en het verlies van pensioenaanspraken bij verandering van baan;
- de uitbouw van rechtspositionele bescherming van de werknemer, die het in steeds mindere mate aantrekkelijk maakt zich op de vrije arbeidsmarkt te begeven;
- de progressieve belastingen, die de produktiviteitsverschillen voor zover zij tot uiting komen in de bruto lonen afzwakken in termen van netto lonen;
- een arbeidsbemiddelingsapparaat dat over het algemeen tekort schiet in het stimuleren van mobiliteit tussen verschillende regio's en functies;
- versterde beloningsverhoudingen;
- uitholling van de werking van financiële prikkels door loonvervangende uitkeringen.

Om groeibelemerende immobiliteit tegen te gaan zullen in dit scenario zowel van de zijde van de werknemers als van het bedrijfsleven, maar ook van de overheid ingrijpende aanpassingen gevergd worden.

Van de kant van de *arbeidsorganisatie* zal meer tegemoet gekomen worden aan de eisen die door werknemers gesteld worden aan de inhoud en de organisatie van het werk. Dit houdt onder meer in de verbetering van arbeidsomstandigheden en het scheppen van part-time banen. Waar onaangename arbeidsomstandigheden te zeer verweven zijn met de aard van het werk zal compensatie geboden worden in de vorm van geld. Verbetering van arbeidsomstandigheden is veelal produktiviteitsverhogend en drukt het ziekteverzuim; dit geldt evenzeer voor het scheppen van deeltijd-functies. Uitsluitend aandacht voor kosten op korte termijn is hier onjuist. Verder zullen bedrijven zich in hun vestigingsbeleid meer laten leiden door de regionale arbeidsmarktsituatie. Dit stelt wel hogere eisen aan de bereidheid tot verhuizen van een deel van het al aanwezige personeelbestand. Spreiding van overheidsdiensten over het land zal verder plaatsvinden.

Een meer uniforme en consequente toepassing en een verruiming van het begrip *passende arbeid* zal een minder tijdrovende bemiddeling met zich meebrengen en de mobiliteit bevorderen.

Behalve een kwantitatief verschil tussen vraag naar en aanbod van arbeid doen kwalitatieve verschillen zich in steeds sterkere mate voor. De aangeboden *opleidings-kwalificaties* passen niet op de functievereisten van de vacante banen. Ook komt in het bestand van ingeschreven werkzoekende een groot aantal laag- of ongeschoolden voor waar het bestaande scholingsinstrumentarium overheen schiet, gegeven de toelatingsdrempels. De herscholing van oudere werknemers wordt voorts bemoeilijkt door psychische belemmeringen bij zowel de werkloze, de bemiddelaars als bij het wervende bedrijf.

In dit scenario zal voor werkzoekenden het toekennen en voortzetten van een uitkering gekoppeld worden aan verplichte herscholing of bijscholing. Verder zal er meer dan thans aandacht besteed worden aan min of meer permanente scholing en bij de tijd brengen van kennis, zodat degenen die hun baan verliezen — ontslagen en bedrijfssluitingen zullen er altijd zijn — niet met verouderde kennis en vaardigheden op de arbeidsmarkt terecht komen. Er komt een toenemende scheiding tussen beroepsonderwijs dat nauw verbonden is met de arbeidsmarkt en een meer cultureel, vormend gericht onderwijs. De vaktechnische inhoud van het beroepsonderwijs wordt beter aangepast aan de zich wijzende behoeften van het bedrijfsleven. Ook zal het bedrijfsleven zelf een groter aandeel in de vaktechnische scholing verzorgen.

De *beloningsverhoudingen* op de arbeidsmarkt moeten een belangrijke signaal-functie in het toedelingsproces vervullen. Deze is voor wat het schaarste-element

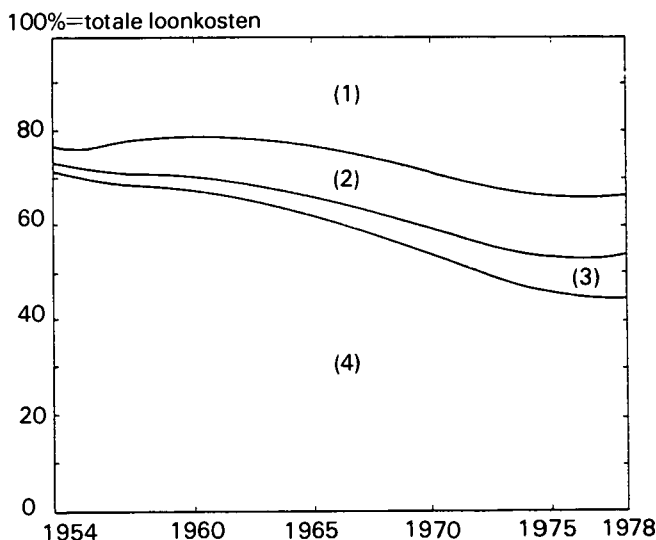
betreft geleidelijk aan afgesletten door verstarring van loonverhoudingen. Dit kan onder meer worden toegeschreven aan de functiewaarderingsystemen, de standaardisering naar regio en sector van arbeidsvoorwaarden, de coördinatie van CAO-onderhandelingen en de koppelings- en trendvolgingsmechanismen.

Ook beperken de automatische prijscompensatie en de periodieke verhogingen de ruimte voor gerichte aanpassing aan de situatie op de arbeidsmarkt. Om al deze redenen weerspiegelen de beloningsverhoudingen op zijn best de schaarsteverhoudingen in het verleden. Waar schaarste wel leidt tot loonsverhoging werkt deze door naar andere sectoren en regio's en is vaak in strijd met de daar geldende schaarsteverhoudingen. Van loonvervangende uitkeringen gaat een belemmerend effect uit op bemiddeling en herintreding voor functies op of even boven het minimum loon.

Er liggen belemmeringen in de *fiscale* sfeer. Bij ploegenarbeid zijn de netto-toeslagen door de inhouding van belasting en premie naar een marginaal tarief zo klein in verhouding tot het bruto-bedrag, dat hiervan nauwelijks nog een prikkel uitgaat. Nog los van de progressiviteit van de belastingen, die overigens aanmerkelijk wordt afgezwakt door het bestaan van grenzen aan de premiebijdragen, zijn de loonkosten en de netto beloningen steeds verder uiteen gaan lopen. In figuur 7 wordt de ontwikkeling geïllustreerd aan de hand van het verloop van de verschillende componenten in de totale loonkosten van volwassen manlijke industriearbeiders. Bij de op het eerste gezicht geringe belastingdruk moet wel het betrekkelijk lage gemiddelde inkomensniveau (rond de f30,000 bruto per jaar in 1978) van deze groep werknemers in ogenschouw genomen worden.

In dit scenario zal het beleid tot een betere aanpassing van vraag en aanbod zich vooral richten op vergroting van de verschillen van relatieve lonen tussen functies, beroepen, bedrijfstakken en sectoren; dit met de produktiviteit en de marktverhoudingen als richtsnoer. Aan het schaarste-element op de arbeidsmarkt wordt tegevoet gekomen door niet rechtvaardigheidsoverwegingen, als gelijke beloning bij gelijkwaardige arbeid, maar vooral doelmatigheidsoverwegingen, resulterend in beloningsverschillen bij gelijkwaardige functies, een hoofdrol te laten vervullen. Dit versterkt de signaalfunctie van de beloningen in het toelichtingsproces.

**Figuur 7. Loonkosten, inhoudingen en netto loon a), 1954-1978**



(1) werkgeversbijdrage sociale premies

(2) werknemersbijdrage sociale premies

(3) loonbelasting

(4) netto weekverdienste

a) gemiddeld verdiende weeklonen van manlijke nijverheidsarbeiders van 21 jaar en ouder excl. kinderbijslag

Bron: CBS, Statistische zakboeken 1961-1972

CBS, Sociale maandstatistiek juli 1979

CBS, 75 jaar statistiek van Nederland.

De institutionele structuur van de beloningsverhoudingen wordt ook van verstarrende elementen ontdaan, onder meer door financiële tegemoetkomingen voor arbeid met veel ongemakken en doorbreking van de starre koppeling tussen scholings- en beloningsniveau. De hoogte van de belasting en premies die worden ingehouden van bijzondere beloningen wordt herzien en het automatisme van het anciënniteitssysteem zal komen te vervallen.

De kwaliteit van de *sociale verzekerings* regelingen is in Nederland uitzonderlijk hoog. Ter illustratie wordt in tabel 21 een vergelijking van de bepalingen van de werkloosheid-, ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen van Nederland en de ons omringende landen gegeven. Daarbij komt nog dat in tegenstelling tot de meeste andere landen alle sociale-zekerheidsregelingen in Nederland een welvaartsvaste aanpassing kennen.

De bestaansmogelijkheden volgens de arbeidsongeschiktheidswetten (WAO en AAW) zijn verreweg de belangrijkste vorm van niet-deelneming met een financiële tegemoetkoming. Begin 1979 begroeg het aantal uitkeringsgerechtigden in de WAO 556.000 en dat in de AAW 122.000. Deze aantallen blijken veel sneller toe te nemen dan in recente prognoses werd verondersteld. Men nam aan dat dit niveau pas na 1990 bereikt zou worden, bij een dan veel grotere omvang van de beroepsbevolking. Het bestand arbeidsongeschikten bevat een aanmerkelijke hoeveelheid verborgen werkloosheid. De oorzaak hiervan is mede te zoeken in de zeer stringente ontslagbepalingen; de WAO wordt gebruikt voor de omzeiling hiervan.

Het ziekteverzuim bedroeg in 1961 5,5% terwijl het nu 10,8% bedraagt; dit terwijl er geen enkele aanwijzing is dat de gezondheidstoestand in die periode is verslechterd en er in de zorg voor die gezondheid nogal wat geld geïnvesteerd wordt. De relatief snelle verschuiving in verhouding tussen het zogenaamde actieve en niet-actieve gedeelte van de beroepsbevolking legt op dit moment een zware druk op de arbeidskosten. Door de uitkeringen aan niet-actieven te financieren met contributies die gekoppeld zijn aan de lonen, worden de arbeidskosten verhoogd en daarmee de werkgevers ook nog genoopt verder op arbeid te bezuinigen.



**Tabel 21. Vergelijking van enkele sociale-zekerheidsregelingen in Nederland en de omliggende landen**

	Minimaal gewerkte/ verzekerde periode	Uitkerings- hoogte	Uitkerings- duur
<b>1. Werkloosheid</b>			
a. Nederland	6 weken	80% 75% basis- uitkering	½ jaar (WWV) 2 jaar (WWW) onbeperkt (RWW)
b. West-Duitsland	6 maanden laatste 3 jaar, 10 weken in het laatste jaar	68% van netto loon, 58% van netto loon	maximaal 312 dagen, onbegrensd
c. België	afhankelijk van leeftijd tussen 75 en 600 dagen	60%; niet- kostwinner 1 jaar 40%	onbeperkt
d. Groot-Brittannië	26 betaalde weekpremies	vast bedrag, inkomensgere- lateerde uit- keringen tot 85% van weekloon	312 dagen (vast bedrag), 156 dagen (inkomens- gerelateerde uitkering)
<b>2. Ziekte</b>			
a. Nederland	geen	80%	1 jaar
b. West-Duitsland	geen	80%	78 weken
c. België	geen	60%	1 jaar
d. Groot-Brittannië	26 betaalde weekpremies	vast bedrag, inkomens- gerelateerde uitkering tot 85% van weekloon	168 dagen vast bedrag, 156 dagen inkomens- gerelateerde uitkering
<b>3. Arbeidsongeschiktheid/invaliditeit</b>			
a. Nederland	geen	80%	tot 65 jaar
b. West-Duitsland	60 maanden	opbouwstelsel	tot 65 jaar
c. België	6 maanden	65%; niet- kostwinners 40%	tot pensioen- leeftijd
d. Groot-Brittannië	3 jaar	vast bedrag (gedifferentieerd naar leeftijd)	tot pensioen- leeftijd

Bron: L.M.C. Le Blanc, *Op weg naar een economische theorie van de sociale zekerheid*, dissertatie (1978).

Er zijn voorstellen dit zelfversterkend proces te doorbreken door premieheffing op grond van toegevoegde waarde of financiering uit de algemene middelen. Deze passen niet in het scenario omdat ze de stijging van de arbeidsproductiviteit afremmen, al kunnen andere redenen hiertoe dwingen (zie 4.6.5.). De oplossing ligt hier in lagere uitkeringen en flexibeler inkomensverhoudingen.

Werkloosheidsuitkeringen zijn overbruggingsmiddelen en niet een permanente ondersteuning. Vooral het voor onbepaalde duur kunnen verblijven in de Rijks-groepsregelingen voor werkloze werknemers zonder dat er sprake is van een duidelijke financiële prikkel tot werken, zal worden herzien. In het algemeen zal een ontkoppeling van netto-minimumloon en netto-uitkeringen in dit scenario noodzakelijk zijn om vraag en aanbod tot elkaar te brengen. De toetreding tot de arbeidsongeschiktheidswetten en de mogelijkheden van gebruik van de ziektewet worden tot strikt medische gronden beperkt en de restcapaciteit van de uitkerings-

gerechtigden wordt beter benut. Van de kant van het bedrijfsleven en de overheid zal dit meer aandacht vragen voor het scheppen van aangepaste functies. Daar staan echter soepeler ontslagmogelijkheden tegenover.

#### 4.6.5. Beheersbaarheid in de gezondheidszorg

##### *Plaatsbepaling*

*Onbeheersbaarheid van de uitgaven is niet zozeer een gevolg van de aard van de welzijnsvoorzieningen, maar van hun collectieve karakter. Hierdoor wordt de directe band tussen nut en offer voor het individu doorbroken. Gegeven de legitimiteit van individuele nutsmaximalisatie moet dit wel leiden tot een situatie waarbij de omvang van de welzijnsvoorzieningen slecht in de hand kan worden gehouden.*

*Er wordt volstaan met de sector gezondheidszorg nader in beschouwing te nemen, omdat hiermee de beheersbaarheidsproblematiek voldoende kan worden geïllustreerd. Om misverstand te voorkomen wordt nog eens onderstreept dat dit gebeurt vanuit de gedachtengang van dit scenario.*

Alle beheersbaarheidsproblemen ontbreken per definitie wanneer men zich op het standpunt stelt dat gezondheid alleen toekomt aan degenen die ervoor kunnen en willen betalen. Ze zijn daarentegen onoverzienbaar in een collectief zorgsysteem, waarbij gezondheid gezien wordt als een toestand van algemeen geestelijk, lichamelijk en sociaal welbevinden. Beide extremen worden vermeden bij een omschrijving van gezondheid als een toestand van afwezigheid van geestelijke en lichamelijke ziekte of zwakte en wanneer een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en individu voor de gezondheid vooropgesteld wordt. De beheersbaarheidsproblemen zijn hier echter niet mee uit de wereld. Dit zal verduidelijkt worden door de gezondheidsproblemen en de daarbij behorende zorgsystemen nader te beschouwen op basis van de volgende indeling:

<i>Gezondheidsprobleem</i>	<i>zorgsysteem</i>
bedreigden	preventie
risicodragers	interventie
zieken	genezing
hulpafhankelijken	verzorging en verpleging
functioneel beperkten	resocialisatie

De zorg voor *zieken* is in Nederland gebaseerd op heffing naar draagkracht en een nagenoeg uniform verstrekingspakket. In de praktijk hebben zieken recht op elke behandeling die door de verstrekkers van de zorg nuttig wordt geacht. Dit gebeurt vrijwel zonder betaling, terwijl huisartsen per ingeschreven verzekerde en specialisten per ingeschreven patiënt of per verrichting betaald worden. Dit leidt tot omzetmaximalisatie en is mede een oorzaak van de snelle stijging van de kosten<sup>11</sup>). Als fractie van het nationaal inkomen stegen deze van 6 procent in 1970 tot 8,5 procent in 1978; naar schatting zal dit ruim 9 procent zijn in 1983. Deze zijn hiermee het hoogst binnen de OESO. Gezien de macro-economische gevolgen van de ook om veel andere redenen collectieve lastenstijging is een betere beheersing van het uitgavenniveau noodzakelijk.

Een herstructurering in de richting van een vrije-marktsysteem is zeker in Nederland moeilijk denkbaar omdat dan drie belangrijke doelstellingen in het gedrang komen: ieders recht op zorg, solidariteit van gezonden met zieken en financiering naar draagkracht. Wat overblijft is juist vergroting van de invloed van de overheid, zodat deze gedwongen wordt het totaal van de collectieve uitgaven voor gezondheidszorg af te wegen in het geheel van uitgaven en inkomsten. Er zal dan wel vorm gegeven moeten worden aan een capaciteits-, een vestigings- en een prijsbeleid waarbij financiële prikkels tot verhoging van omzet worden weggenomen. Ook dan echter blijven er grote beheersbaarheidsproblemen.

Immers bij welk volumebeleid dan ook, kan niet ontkomen worden aan een werkwijze waarbij in volstrekt ongunstig aanzien gevallen alleen behandelin-

11. M. van der Kamp, "Kostenbeheersing in de gezondheidszorg", *Intermediair*, (18 januari 1980), 49 e.v.

gen worden toegepast die gericht zijn op het comfort van de patiënt, en waar aan patiënten die in een levensbedreigende situatie verkeren en gezondheidswinst kunnen verwachten, de voorrang wordt gegeven boven minder urgente gevallen., Alleen wanneer deze triage, of indeling in drieën, op strikt medische gronden wordt toegepast en niet op grond van leeftijd, inkomen, afkomst, status of profijt voor de maatschappij is van persoonlijke ongelijkheid geen sprake<sup>12</sup>). Triage wordt geaccepteerd bij rampen, maar in normalere omstandigheden stuit het doorvoeren van deze werkwijze op grote moeilijkheden die nauw samenhangen met de onvermijdelijke ongelijkheid van inkomen.

De individuele verantwoordelijkheid zou beter vorm gegeven kunnen worden door een eigen-bijdrageregeling. Maar deze is alleen zinvol wanneer dit leidt tot een geringere vraag en dan wordt bij de triage een element van persoonlijke ongelijkheid ingevoerd. Ook zijn er geen gronden aan te voeren om degenen die er voor willen en kunnen betalen welke medische behandeling dan ook te ontzeggen, zodat een alternatief circuit voor de naar status en inkomen beter gesitueerden het recht van bestaan houdt. Zelfs afgezien van de problemen bij de medische oordeelsvorming ligt dus een bevredigende toepassing van de triage niet in het verschiet en zal elk volumebeleid onder gegronde kritiek blijven staan en daarmee moeilijk in de hand te houden zijn. Het is om deze reden dat bij beheersing van de kosten vooral aandacht besteed zal worden aan vergroting van doelmatigheid.

Het gaat hier niet alleen om de ontwikkeling van goedkope technieken en automatisering van de verzorging, maar ook om een goed schatten van de gevolgen van technische ingrepen die een dramatische verbetering van de gezondheidstoestand ten gevolge hebben en daarom een grote voorrang hebben. Wat hier bedoeld wordt, kan het best toegelicht worden aan een voorbeeld. De nierdialyse is een voortreffelijke methode om nierpatiënten in leven en zelfs actief te houden, maar op de fase van dialyse moet een definitieve therapie volgen omdat anders de benodigde dialysecapaciteit onaanvaardbaar groot wordt. Niertransplantatie is voor een deel een oplossing, maar althans in Nederland bestaat een onvoldoende donorbereidheid<sup>13</sup>). En de overheid die zich enerzijds zorgen maakt over de beheersing van de kosten, legaliseert anderzijds deze geringe bereidheid door ook donatie na de dood aan strikte regels te binden.

Bij de zorg voor *hulpbehoevenden* gaat het niet alleen om geestelijke en lichamelijke gehandicapten en mensen op leeftijd maar ook om gewone zieken, waarvoor de mogelijkheden tot verpleging in gezinsverband afnemen. Dit is een gevolg van het accent dat gelegd moet worden op het verrichten van betaalde arbeid, mobiliteit en individualisering, wil de noodzakelijke economische groei niet te veel gefrustreerd worden. Institutionaliseren, en professionaliseren van deze zorg zijn dan onvermijdelijk. Beheersing van de kosten kan dan alleen bereikt worden door verhoging van de arbeidsproductiviteit; hiervoor zijn ruime mogelijkheden door verdergaande automatisering van alarm- en verzorgingssystemen.

De zorg voor *functioneel beperkten* kan zich in principe uitstrekken van verslaafden aan alcohol of andere drugs tot ongelukkig getrouwden. Volumebeheersing is hier mogelijk door uit te gaan van de individuele verantwoordelijkheid en door bij resocialisatie de belangen van de samenleving voorop te stellen.

*Risico-dragers* hebben nog geen klachten, maar wel beginnende afwijkingen in lichamelijke structuur en gedrag. Interventie bestaat uit actieve opsporing, advisering, voorlichting en controle. Deze wordt positief beoordeeld voor zover bijgedragen wordt aan een langer en gezonder leven en veel duurdere behandelingen op een later tijdstip worden voorkomen. Een goed voorbeeld is de na-oorlogse tuberculosebestrijding, maar bij ander bevolkingsonderzoek kan het positieve effect van vroege signalering van afwijkingen bij sommigen teniet gedaan worden door de gevolgen van psychische spanningen bij de relatief grote groep van degenen die na het eerste onderzoek als verdacht worden beschouwd. Grote voorzichtigheid bij de uitbreiding van bevolkingsonderzoek, mede gezien de soms hoge kosten die hiermee gemoeid zijn, is dus geboden. Dit is evenzeer van belang voor de kostenbeheersende overheid als voor het individu dat de kwade kansen

12. Zie bv. S.A. de Lange, "Patiëntselectie voor diagnostische en therapeutische methodieken met een te geringe capaciteit", lezing op 28 maart 1980 gehouden op de ledenvergadering van de Vereniging voor Gezondheidsrecht.

13. De Lange, op cit., blz. 2.

loopt. Zo er al problemen zijn, liggen zij in de technische sfeer en niet bij de onbeheersbaarheid.

*Berdreigden* zijn gezonde mensen die ongewild blootstaan aan omgevingsfactoren die afwijkingen kunnen veroorzaken of die zich een gezondheidsbedreigende leefwijze hebben aangemeten. Hiervoor is een zorgsysteem nodig dat gericht is op de bevordering van milieu-, psycho-sociale en persoonlijke hygiëne. Dit vraagt om systematisch signalerend onderzoek van de omgeving, voorlichting en toezicht op het naleven van normen. De mogelijkheden van gezondheidsbevordering lijken groot omdat er slechts een beperkt aantal maar dan veel voorkomende ziekten zijn die direct samenhangen met leefwijze en milieu.

Er is hier sprake van een merkwaardige tegenstelling. Sommige voorstellen tot verbetering van de eigen leefwijze vinden weinig gehoor al kosten zij weinig en hebben zij veel effect en sommige voorstellen tot verbetering van de leefomgeving vinden wel weerklank al kosten zij veel en hebben zij weinig effect. In het eerste geval gaat het om zaken als roken en alcoholgebruik en het dragen van autogordels. De persoonlijke verantwoordelijkheid zou hier vergroot kunnen worden door de mogelijkheid van de afwenteling van de financiële gevolgen van ongezonde leefgewoontes op de collectieve voorzieningen te beperken door verhoging van premies of eigen bijdragen. In het tweede geval gaat het om maatregelen die weinig effect sorteren, zoals het voorkomen van sommige vormen van kanker, maar die ingrijpende veranderingen in de produktiestructuur nodig maken. Hier hebben we te maken met een onjuiste waardering van risico's (zie 4.6.2.).

#### 4.7. Het omgevingsaspect

##### *Plaatsbepaling*

*Zowel de schaal van menselijke activiteiten als de snelheid van verandering neemt aanzienlijk toe en is vaak groot in vergelijking met die van natuurlijke processen. De grootte van stedelijke agglomeraties, tankers en energieopwekkingseenheden is een voorbeeld van het eerste en de snelheid van de toeneming van de wereldbevolking van het tweede. Hoe dienen nu de, vaak onomkeerbare, effecten van menselijke activiteiten op zijn fysieke, chemische en biologische omgeving te worden gewogen in de beslissingen? Hiertoe kan een onderscheid aangebracht worden tussen enerzijds bescherming van de mensheid tegen aanzienlijke en zeer onzekere risico's die haar bestaan bedreigen en anderzijds de meer tactische kwesties van behoud en bescherming van de lokale omgeving en de bestrijding van de vervuiling.*

*Ter beoordeling van de gevolgen van menselijke activiteiten voor de omgeving zijn volgens INTERFUTURES vooral twee aspecten van belang:*

- de graad van omkeerbaarheid;*
- de grootte van het risico voor mens en ecosfeer.*

*Veel omkeerbare gevolgen kunnen in hun omvang beheerst of zelfs teruggebracht worden tegen redelijke kosten (zie hiervoor 4.7.1.). De onomkeerbare gevolgen brengen gecompliceerde problemen met zich mee. Naast de onzekerheden die samenhangen met de ver verwijderde tijdshorizon en de onvolkomen kennis van ecosystemen, zijn er de onzekerheden over nieuwe wetenschappelijke ontdekkingen en nieuwe technieken. Alle vooruitzichten kunnen ook op losse schroeven worden gezet door kennis van nieuwe feiten over onomkeerbare zaken met ernstige gevolgen.*

*INTERFUTURES heeft zich vooral gericht op globale, wereldomvattende vraagstukken. Daartoe zijn studies verricht naar klimaatsveranderingen, verlies van landbouwgrond, drinkwatervoorziening, vervuiling van de oceanen en naar toxische stoffen, vooral die in de landbouw worden gebruikt. De problemen die zich voor kunnen doen, worden zo niet oplosbaar, in elk geval beheersbaar geacht. Over de regionale en lokale omgevingsproblemen wordt niet lichtvaardig gedacht. Zij kunnen aanzienlijk zijn, maar door een verstandige ruimtelijke ordening, een goed regulerings- en randvoorwaardenbeleid en maatregelen gericht op natuurbehoud, dit alles begeleid door onderzoek, worden ook deze problemen oplosbaar*

*geacht. De slotconclusie is dan ook dat de bescherming van de fysieke omgeving geen obstakel is voor een verdere economische groei.*

*In feite wordt met deze conclusie een waarde-oordeel uitgesproken over de beschermwaardigheid van het milieu. Daarom is de centrale leidraad bij deze verbijzondering als volgt geformuleerd: waar liggen de grenzen van beschermwaardigheid in Nederland, gegeven dit oordeel en rekening houdend met de bijzondere ligging, de bevolkingsdichtheid en het daarmee samenhangend waardenpatroon zoals zich dat weerspiegelt in historisch gegroeide opvattingen over ordening, regulering en natuur- en landschapsbescherming? Deze leidraad laat nog veel vrijheid van beweging, maar dat is niet anders. Achtereenvolgens worden nu aan de orde gesteld:*

- het reguleringsbeleid;*
- de belasting van het milieu;*
- de ruimtelijke inrichting;*
- de natuur.*

#### 4.7.1. Reguleringsbeleid

In dit voorbeeld kan de economische groei gedurende de komende halve eeuw doorgaan zonder fysieke grenzen te ontmoeten. Het is dan wel nodig met betrekking tot bepaalde aspecten en bovenal op nationale schaal de inhoud van die groei te verbeteren door een goede regulering. In beginsel staan er verschillende wegen open waarlangs de inhoud van economische groei kan worden gestuurd.

Er kan gekozen worden voor een structuurbeleid dat zich richt op beïnvloeding van de productiestructuur als zodanig, mede op grond van niet-economische overwegingen. Deze weg leidt tot een niveau van planning en sturing dat buiten het gezichtsveld van dit voorbeeld valt. Daarbinnen past wel een beïnvloeding van de technische ontwikkeling en bevordering van toepassing van schonere, en minder energie-intensieve, minder risicodragende technieken, die de marktconforme organisatie van productie en consumptie zo min mogelijk aantasten. Daarmee is het vraagstuk van verbetering van de inhoud van de groei teruggebracht tot de relatie tussen technische innovatie en toepassing enerzijds en regulering door normstelling en financiële prikkels anderzijds.

In Nederland hebben lange tijd twee wetten naast elkaar bestaan: de Hinderwet voor de beperking van de verontreiniging en de hinder buiten de inrichting, en de Veiligheidswet voor bescherming van de arbeidsomstandigheden binnen de inrichting. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering lag bij lagere bestuursorganen en de nadruk op het voorschrijven van de te gebruiken middelen van productie. Dit was mogelijk omdat het ging om technisch eenvoudige installaties van niet al te grote omvang.

Bij de nieuwe milieuwetten is de verantwoordelijkheid op een hoger bestuursniveau gebracht, zijn voorschriften over te bereiken doelen regel geworden en wordt bovendien uitdrukkelijk rekening gehouden met te verwachten uitbreiding van activiteiten zoals vestiging van volgendindustrieën. Tevens wordt in deze wetten de mogelijkheid geopend, eisen te stellen aan de kwaliteit van het milieu. Lag voorheen de bewijslast van schadelijkheid en dergelijke bij overheid of consument, steeds meer wordt deze in navolging van de wetgeving in de Verenigde Staten omgekeerd: de producent dient aan te tonen dat zijn product voldoet aan de eisen. In de lijn van dit scenario ligt het echter veel meer voor de hand om de EG-richtlijn voor milieugevaarlijke stoffen te volgen: regulering nadat producten op de markt zijn gebracht. Een zeer restrictief toelatingsbeleid kan duur zijn omdat het vertraging van het vernieuwingsproces meebrengt en het wel erg moeilijk gemaakt wordt van fouten in de praktijk te leren.

Ook wanneer economische groei en ontwikkeling vooropstaan, behoeft een strikt reguleringsbeleid niet nadelig te zijn. Sterker nog, veel studies wijzen op een licht positief macro-economisch effect dat vooral samenhangt met de vraag naar goederen en diensten als antwoord op regulering. Wel dient een belangrijk deel van de benodigde apparatuur en diensten op de binnenlandse markt beschikbaar te zijn; de institutionele vormgeving dient dit mede te bewerkstelligen. Dit kan door een klimaat te scheppen waarbij eigen oplossingen naar voren komen.

Hiertoe kan goed gebruik gemaakt worden van de onzekerheid van elk regule-

ringsbeleid met betrekking tot het tijdstip van afkondiging en de hoogte van de normen. De industrie zelf draagt bij aan deze onzekerheid door — terecht — wetenschappelijke onderbouwing van normen te eisen en door normen op grond van vermeende onoverkomelijke technische problemen aan te vechten. Bij een scherp reguleringsbeleid is zij dan echter wel gedwongen op een breed front te werken en dit schept voor de overheid juist weer de mogelijkheid te reageren op nieuwe technische oplossingen die ook buiten de grenzen aftrek kunnen vinden.

Hiervoor is een industrie nodig die werkt onder concurrerende verhoudingen en een overheid die weliswaar een scherp reguleringsbeleid voorstaat, maar te zelfder tijd pragmatisch te werk wil gaan bij de uitvoering. Een dergelijke overheid en industrie past goed in het beeld van dit scenario. In de praktijk krijgen zo de grotere bedrijven een grotere invloed op het beleid. Deze hebben immers doorgaans los van de O&O-afdeling een eigen milieubureau, dat contacten verzorgt met de overheid die vaak gebruik maakt van kennis van deze bedrijven. Op hun beurt proberen deze bedrijven de normstelling af te laten stemmen op door hun ontwikkelde technieken. Zij bepalen dan de technologische trend en schaal van produktie. Dit betekent wel dat de overheid bijzondere zorg moet besteden aan de kleine en middelgrote ondernemingen door technologie-overdracht te bevorderen en door soepeler toepassing van normen.

Ook hier geldt dus een bij dit scenario passende pragmatische benadering. Van belang is hierbij dat fysieke normstelling gebaseerd op bestaande technieken niet vernieuwend werkt, maar slechts de verspreiding van technieken versnelt. Normstelling op gezondheids- en veiligheidsgronden, zonder dat veel acht geslagen wordt op de uitvoerbaarheid, blijkt de grootste technische vooruitgang te bewerkstelligen. Naast en aanvullend op de fysieke regulering kan worden gebruik gemaakt van financiële prikkels. Op dit vlak is een scala van instrumenten ontwikkeld, die passen binnen dit scenario: versnelde afschrijving van milieu-investeringen, leningen met lage rentevoet, premies enzovoort.

#### 4.7.2. De belasting van het milieu

##### *Plaatsbepaling*

*In INTERFUTURES wordt de belasting van het lokale milieu gezien als een in beginsel te beheersen vraagstuk. De nationale overheden dienen onderzoek te verrichten, maatregelen te nemen voor natuurbehoud en grenzen te stellen aan de vervuiling. Verondersteld wordt dat de kosten van het milieubeleid relatief gering zijn. Uitgaven van ongeveer 1,5% van het nationaal inkomen en 5% van de nationale investeringen zijn voldoende om de vervuiling drastisch terug te dringen. Op basis van de taakstellende groei-doelstelling en de verbijzondering daarvan (sectorstructuur, energieverbruik, de verdeling van energiedragers en de delfstofwinning (zie 4.5.3., 4.5.6., en 4.3.)) en het hierboven beschreven pragmatisch reguleringsbeleid kan bij benadering de milieubelasting worden beschreven. De verontreiniging als gevolg van verbranding van fossiele brandstoffen, vooral kolen, zal apart worden belicht. Daarnaast zal aandacht geschonken worden aan procesuitworp, de belasting van het oppervlaktewater en de gevolgen van delfstofwinning.*

##### *Uitworp door verbranding*

De meest in het oog lopende vormen van verontreiniging als gevolg van verbranding van fossiele brandstoffen zijn de uitworp van zwaveldioxyde (SO<sub>2</sub>), stikstofoxyden (NO<sub>x</sub>), stof (vliegast, aerosolen, roet) en, vooral bij kolenvbranding, het vaste afval. Samen met de uitworp van kooldioxyde (CO<sub>2</sub>) zijn deze berekend voor de nagestreefde hoge groei en de gematigde groei. De resultaten zijn samengevat in tabel 22.

De uitworp van de drie gassen SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub> is in het jaar 2000 ongeveer hetzelfde voor de twee groeivarianten, dit dank zij de hoge inzet van kernenergie bij de hoge economische groei. Hier staat weliswaar de kleine, maar gevaarlijke hoeveelheid radioactief afval van de kernenergie-centrales tegenover, maar deze kan volgens dit scenario zo veilig worden opgeborgen dat de belasting van het milieu verwaarloosbaar is.

**Tabel 22. Milieubelasting ten gevolge van verbranding van fossiele brandstoffen, 1980-2000<sup>a)</sup>**

**1. Luchtverontreiniging (mln. kg)**

	1980 <sup>b)</sup>		Nagestreefde economische groei				Gematigde economische groei			
	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>
kolen	20	24	110	30	132	127	95	95	240	257
olie	500	331	616	621	418	613	495	455	262	408
gas	-	95	-	94	-	73	-	94	-	73
totaal	520	450	726	745	550	813	590	644	502	738

**2. Vliegias en afvalproductie bij kolenverbranding (mln. kg)**

	1980	Nagestreefde economische groei		Gematigde economische groei	
		1990	2000	1990	2000
vliegias (luchtverontreiniging)	4	7	10	6	19
vast afval (vliegias, grove as en gips)	500	1900	4300	1700	5600

**3. CO<sub>2</sub> uitwerp (mld. kg)**

	1980	Nagestreefde economische groei		Gematigde economische groei	
		1990	2000	1990	2000
kolen	15	50	77	44	117
olie	95	145	114	110	74
gas	90	81	75	81	75
totaal	200	276	266	235	266

**a) Toelichting.**

Bij de verbranding van steenkool in elektrische centrales is verondersteld dat a) elektrostatistische stofvangers met een hoog rendement zijn geïnstalleerd ter beperking van de vliegiasuitwerp, b) de SO<sub>2</sub>-emissies teruggebracht worden tot 230-280 g/GJ en c) nog geen katalytische reductie voor vermindering van de stikstofoxydenuitwerp is toegepast. In de industrie wordt de steenkool via wervellaagverbranding en kolenvergassing gestookt. Voor stookolie is verondersteld een gemiddeld S-gehalte van 1%; de olie die in de raffinaderijen wordt verwerkt bevat 2,1% S. Voorts is geen wijziging verondersteld van de verbrandingskarakteristieken van voertuigen.

b) Inclusief de proces-emissies bedraagt de totale uitwerp van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> 630 resp. 480 mln. kg in 1980. De bijdrage van de procesemissies aan de totale uitwerp van deze stoffen is relatief gering.

Bron: WRR

Afhankelijk van de hoeveelheid kolen zal de jaarlijkse productie van *vast afval* (grove as, vliegias en andere vaste afvalvormen) oplopen tot 5 miljard kg in 2000. Circa 1 miljard hiervan bestaat uit wervelbedas en is gezien de samenstelling niet nuttig te gebruiken. Het storten van deze as kan op grote problemen stuiten. Voor de circa 4 miljard kg vliegias en grove as zal het grootste deel kunnen worden afgezet in de bouw als bindmiddel, baksteen, kalkvliegiasstenen en wegfundering. Hierbij kunnen zich toch nog omvangrijke milieuproblemen voordoen. Afhankelijk van het zware metalengehalte van de geïmporteerde kolen kunnen door uitloging van gestort of verwerkt afval oppervlaktewateren, de bodem en het bodemwater sterk worden verontreinigd. Het meest klemmende zijn kwik en cadmium. Intensief onderzoek en daarop aansluitend het opstellen van richtlijnen en normen is noodzakelijk.

Voor *zwaveldioxyde* (SO<sub>2</sub>) is landelijk een uitworpmaximum van kracht van 500 mln. kg per jaar. Voor *stikstofoxyden* (NO<sub>x</sub>) is een dergelijk plafond niet vastgesteld,

maar dit zal ongeveer bij 400 mln. kg/jaar komen te liggen<sup>14</sup>). Uit vergelijking van de uitworp-cijfers uit tabel 22 met deze plafonds blijkt dat het bestrijdingsplan voor zwaveldioxyde (verlaging zwavel-gehalte in olie, rookgasreiniging, wervelbedverbranding en kolenvergassing) niet het beoogde resultaat heeft. Met de procesuitworp (zie hierna) van circa 130 mln. kg SO<sub>2</sub>/jaar erbij, wordt het uitworpplafond met 30% overschreden.

Voor NO<sub>x</sub> is in bovenstaand rekenvoorbeeld geen bestrijdingsplan verondersteld. De geschatte uitworp is dan ongeveer tweemaal groter dan de toelaatbare. Er dienen daarom voorschriften te worden gegeven voor personen- en goederenvervoer. De technieken hiervoor zijn reeds in een commercieel stadium (de CVCC-motor), maar nog niet voorgeschreven in West-Europa. Voor grote nieuwe verbrandingsovens zal katalytische reductie voorgeschreven moeten worden, maar deze techniek is momenteel nog niet tegen een redelijke prijs te installeren.

De geschatte uitworp van *kooldioxyde* (CO<sub>2</sub>) stijgt van 200 miljard kg in 1980 tot 266 miljard kg in 2000 (tabel 22). Dat is bijna 20.000 kg per persoon per jaar. Kooldioxyde is niet direct schadelijk, maar op den duur zou door het verbranden van fossiele brandstoffen over de hele wereld het CO<sub>2</sub>-gehalte van de lucht zo hoog kunnen worden dat klimaatsveranderingen optreden. Die kunnen op hun beurt weer leiden tot smelten van ijs rond de Zuidpool en op Groenland en zo tot stijging van de zeespiegel. Er is hier veel onzeker, behalve dat aan het probleem op nationale schaal niets gedaan kan worden. In dit scenario wordt niet gedacht aan het terugdringen van het fossiele brandstofgebruik, maar wel aan verder onderzoek.

Tenslotte moet ook nog aandacht geschonken worden aan koolwaterstoffen en sporenelementen.

*Koolwaterstoffen* komen vooral vrij bij het personen- en goederenvervoer. Bij de nagestreefde economische groei neemt de activiteit in het vervoer sterk toe, hetgeen leidt tot een toename van de uitworp: in 1977 bedroeg deze 180 mln. kg, in 2000 loopt dit op tot ongeveer 320 mln. kg. Beperking van de uitworp van koolwaterstoffen is vooral van belang voor het voorkomen van fotochemische luchtverontreiniging, te meer daar ook de uitworp van stikstofoxyden sterk zal toenemen. Fotochemische luchtverontreiniging ontstaat door inwerking van zonlicht op stikstofoxyden en koolwaterstoffen: er ontstaat vooral ozon en PAN (peroxy acetyl nitraat).

*Sporenelementen* komen vrij bij kolenverbranding, zelfs bij een hoge vangst-efficiëntie van vliegias. Het gaat hier om kwik, seleen, nikkel, chroom, arseen, fluor, chloor, thallium, cadmium en de radioactieve isotopen Radon 236 en 238. De hoge koleninzet bij de gematigde groeivariant zal leiden tot een verdubbeling van de concentraties van fluor, nikkel, chroom en arseen in het regenwater. Ook kunnen de stoffen thallium, kwik, cadmium en fluor nog zorgen voor ernstige milieu-problemen.

#### *Uitworp van processen*

Naast de uitworp bij transport en verbranding is de uitworp die optreedt bij allerlei industriële processen een belangrijke — en volgens sommigen zelfs de belangrijkste — bron van vervuiling, gewogen naar de ernst van de gevolgen. Bij procesuitworp gaat het om een enorm aantal verbindingen die in alle mogelijke stappen van het productieproces kunnen vrijkomen: overslag van ertsen in de havens, storten van chemicaliën, verontreinigd proceswater, ademverliezen van opslag-tanks, enzovoorts. De inventarisering van deze uitworp is in Nederland nog niet voltooid terwijl er bovendien geen sterke band bestaat tussen de grootte van de uitworp en het niveau van de economische activiteit: er zijn teveel verschillende manieren om hetzelfde te maken.

Er zijn wel een aantal knelpunten te achterhalen. Industriële processen veroorzaken uitworp van *koolwaterstoffen* en SO<sub>2</sub>. De laatste is weliswaar van geringere betekenis dan de uitworp bij verbrandingen van fossiele brandstoffen, maar

14. Zie WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag (1980), 144.



bedraagt toch nog 100-160 mln kg in het jaar 2000. Ook het *chemisch afval* vormt een knelpunt: het gaat momenteel om ongeveer 1 miljard kg/jaar waarvan de stoffen xyleen, arsenicum en benzeen inmiddels landelijke bekendheid genieten. Verder haven- en baggerslib, fosforzuur, gips van de kunstmestindustrie (ca. 1 miljard kg/jaar), en het reeds genoemde kolenafval van wervelbedverbranding (ca. 1 miljard kg/jaar). Een aanzienlijk deel van het chemisch afval is door verbranding of neutralisatie te verwerken. Voor het restant zal een landelijke stortplaats ingeruimd moeten worden. Bijvoorbeeld in de drooggelegde Markerwaard of in oude mijnen waar het afval kan worden opgeslagen totdat er verwerkingsmethoden bekend zijn.

Sterk hiermee verwant is de problematiek van de *milieugevaarlijke stoffen*. Dit zijn stoffen die kankerverwekkend of vruchtbeschadigend zijn of de erfelijke eigenschappen veranderen. Zij komen langs allerlei wegen in het lichaam terecht: onder andere via verontreinigd drinkwater, voedsel en lucht en op de werkplaats. In tegenstelling tot de wetgeving in de Verenigde Staten ter zake kiest de EG-richtlijn — conform de uitgangspunten van dit scenario — voor een beperkte toetsing van nieuwe chemische producten. Gepoogd wordt het risico van deze milieugevaarlijke stoffen constant te houden, omdat het volledig uitbannen te grote offers vergt (zie 4.6.2.).

#### *Waterverontreiniging*

De belasting van oppervlaktewateren met biologisch afbreekbare stoffen zal bij zuivering omstreeks 1985-1990 overeenkomen met het organische afval van circa 4,4 mln. inwoners. Dit is ongeveer gelijk aan het zelfreinigend vermogen van het oppervlaktewater. De niet of moeilijk afbreekbare stoffen vallen deels onder de controle van EG-richtlijnen. Bekend zijn de grijze en zwarte lijsten, die ook in de nationale wetgeving zijn overgenomen. Lozingen van stoffen van de zwarte lijst, zoals kwik- en cadmium-verbindingen en enkele gechloreerde koolwaterstoffen, worden tot vrijwel nul teruggebracht. Voor de stoffen van de grijze lijst, zoals koper, chroom, lood, fenol, nitraat en fosfaat, worden de lozingen beperkt en zo mogelijk voorkomen. De uitworp van fosfaten en nitraten zal dus sterk worden teruggebracht.

#### *Gevolgen van ontgroningen*

Ontgroningen zijn een grote bedreiging geworden voor natuur en landschap. Waar deze activiteit vroeger nog leidde tot verrijking heeft deze door het hoge tempo en de omvang nu geleid tot grote verliezen voor natuur en landschap. Met het afgraven van de St. Pietersberg voor mergel is een belangrijk natuurgebied van Nederland verdwenen en met het afgraven van het Plateau van Margraten zal er nog één verdwijnen. De winning van klei, grind en industriezand heeft geleid tot ernstige aantasting van het uiterwaardenlandschap. Zo ontgronden de steenfabrieken jaarlijks zo'n 2,5 km<sup>2</sup>, vooral rond Arnhem en Nijmegen. Ook komt ca. één derde van de totale Nederlandse jaarproductie van industriezand uit Gelderland. Bij de grindwinning zijn in Noord-Limburg bijna alle uiterwaarden van de Maas vergraven. De gevolgen voor natuur en landschap van binnendijsk afgraven zijn nog ernstiger. De restanten van deze eens zo uitgestrekte hoogveengebieden worden in de lijn van dit scenario nog voor een gedeelte afgegraven. Voorts wordt de waterkwaliteit bedreigd door diepe ontgroningen in de randmeren en in het IJsselmeer, omdat door de grote voedselrijkdom de voorwaarden voor herstel en ontwikkeling ongunstig zijn. Ten slotte wordt door het afgraven van de hogere zandgronden afbreuk gedaan aan de afwisseling in reliëf van dit landschapstype.

#### 4.7.3. Ruimtelijke inrichting

##### *Plaatsbepaling*

*In INTERFUTURES worden geen uitspraken gedaan over de ruimtelijke gevolgen van de technisch-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Deze paragraaf behelst dan ook een eigen waardering van die gevolgen, maar wel uitdrukkelijk op basis van de gedachtengang van dit scenario. Centraal staat een voort-*

*gezette economische groei. Deze vergroot de noodzaak van structurele aanpassingen, maar maakt deze tegelijkertijd eenvoudiger uitvoerbaar. Voor de ruimtelijke inrichting betekent dit, dat snel nieuwe eisen opkomen, maar ook dat zij dank zij ruimere financiële mogelijkheden vrij snel kunnen worden ingewilligd. In een dergelijk klimaat komen plannen, wetten en regelingen snel tot stand en worden afwegingsprocedures versneld.*

*In dit scenario bestaat sympathie voor regelgeving door de overheid die aanvullend is op het marktgebeuren, en een reserve tegen regelgeving in de zorgsfeer. In het planologische afwegingsproces zal daarom de economische factor en dus het gezichtspunt van het bedrijfsleven zwaar zwegen. Wel is er een open oog voor maatschappelijke problemen die daaruit kunnen voortvloeien, maar de oplossing hiervan mag het economisch proces niet aantasten op straffe van verstarring. Pas op werkelijk lange termijn, vallend buiten het bestek van deze beschrijving, kan een samenleving ontstaan waarin zogenaamde post-materialistische waarden overheersen, zoals een groter accent op stadsverbetering en natuurbehoud (zie 4.6.1.). De veronderstelling dat geen snelle verandering in waardenoriëntaties zal optreden, houdt echter óók in, dat men verworvenheden op de weg naar een samenleving met post-materialistische waarden niet snel zal prijsgeven. Voor Nederland betekent dit een blijvende zorg voor het milieu en de ruimtelijke inrichting.*

*Deze uitgangspunten laten nog veel ruimte voor interpretatie en keuze over met een tot op zekere hoogte willekeurig karakter. Zo is het voor discussie vatbaar in hoeverre men de grondslagen van het bestaande milieu- en ruimtelijke beleid als een onwrikbaar gegeven wil beschouwen. In de regel is daaraan vastgehouden als zij berusten op brede overeenstemming van gevoelens en zijn zij losgelaten als zij niet passen in de gedachten van dit scenario en ook in Nederland onderwerp van controverse zijn.*

Bij doorwerking van dit scenario zullen de gunstige economisch-geografische ligging van ons land en de hoge kwaliteit van de ruimtelijke inrichting verder worden uitgebaut. Dit betekent een verdere samenballing van werkgelegenheid en bevolking in de Randstad, waarbij uitbreiding van het Rotterdamse havengebied die in het begin van de jaren zeventig afbede zich opnieuw zal aandienen. In het groene hart van de Randstad zullen de bevolkingsgroei en de bedrijvigheid verder toenemen; wel zal een al te ongebreidelde verspreiding van de verstedelijking (suburbanisering) tegengegaan worden door ontwikkeling van nieuwe groeikernen aan de randen.

Onder invloed van verbeterde verkeersvoorzieningen en een verslechterde milieusituatie versterkt zich de trek uit de Randstad naar Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant en in mindere mate naar noordelijk Noord-Holland en trekt de zeehavenontwikkeling in het Westerscheldebekken weer wat aan. De ervaring heeft geleerd, dat in tijden van hoogconjunctuur ook de werkgelegenheid in het noorden en Zuid-Limburg toeneemt en dat daar dan meer bevolking wordt vastgehouden: dit is ook bij dit scenario te verwachten. Verder zal de buitenlandse immigratie weer toenemen en zich naar verhouding het sterkst richten op de Randstad (zie ook 4.4.).

Vergelijkt men het scenario met de thans geldende beleidsstukken dan zijn de volgende veranderingen te verwachten:

- een ruimer budget voor de infrastructuur in de Randstad;
- een hogere bevolkingsgroei in het groene hart dan volgens de Verstedelijkingsnota<sup>15</sup>);
- een sterkere trek naar Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant dan volgens de Verstedelijkingsnota;
- een gunstiger situatie in het noorden en Zuid-Limburg dan volgens de Verstedelijkingsnota;
- een geringere aandacht voor de ruimtelijke elementen dan in de Wet Investeringsrekening en in de Wet Selectieve Investeringsregeling.

Het patroon van de verstedelijking op stadsgewestelijk niveau zal vermoedelijk onder invloed van dit scenario niet wezenlijk veranderen. Kenmerkende aspecten

15. *Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel 2: Verstedelijkingsnota.* Tweede kamer, zitting 1976-1977, 13754, nrs. 10-11.

zijn de suburbanisering en de daarmee gepaard gaande teruggang van de stedelijke bevolking en verschuiving van de sociale structuur van het achterblijvende deel. Het aantal goede woningen dat in de voorsteden wordt gebouwd neemt vermoedelijk toe. Hier vestigen zich gezinnen uit de middenklasse en hoger en daardoor raken jongeren, bejaarden, alleenstaanden, economisch zwakke gezinnen en etnische minderheden in de steden nog sterker vertegenwoordigd. De behoefte aan nieuwe bedrijfsterreinen zal toenemen; tegelijkertijd zal het nodig zijn oude bedrijfsterreinen sneller te saneren. Het streven naar een goede inrichting van het stadsgewest zal doorgaan: onder andere door beperking van de overloop en het richten daarvan op enkele groeikernen, en indien mogelijk door behoud van stadsgewestelijke open ruimten. Voor de recreatieve inrichting van open ruimten en voor de aanleg van infrastructuur tussen stad en groeikern is meer geld beschikbaar, hetgeen overigens weer zal bijdragen tot een sterkere suburbanisering.

In dit voorbeeld komt voor de stadsvernieuwing meer geld beschikbaar, maar deze zal wel meer volgens de eisen van de markt gaan verlopen. Dat betekent meer utiliteitsbouw in daarvoor gunstig gelegen stadsdelen. Het grote-stadskarakter van de stad zal worden versterkt; vooral de binnenstad en enkele verkeers-technisch gunstig gelegen andere stadsdelen profiteren daarvan. Daartegenover staat een achteruitgang van die stadsdelen, waar functiewijziging niet goed mogelijk is en het bestaande huizenbezit niet meer voor rendabele verbetering vatbaar is. Op het ogenblik domineert in het stadsvernieuwingsproces het op kleinschalige wijze herstellen in min of meer vroegere staat van oude buurten ten behoeve van de zittende bevolking. In de lijn van dit scenario moet meer met sanering door kaalslag van oude stadsdelen worden gerekend: "bouwen voor de buurt" krijgt minder nadruk en op de vrijkomende stukken worden meer dure woningen gebouwd. Dit vormt een zeker tegenwicht tegen de gevolgen van de genoemde suburbanisering. Er komt meer geld beschikbaar voor monumentenzorg en heem-schutachtige activiteiten, omdat de grotere welvaart een grotere daadwerkelijke belangstelling voor het historische stedschoon toelaat.

Alles bijeen houdt doorwerking van dit voorbeeld in:

- een wat sterkere suburbanisering vooral in de categorie van duurdere woningen dan is aangegeven in de Structuurschets voor de verstedelijking<sup>16</sup>;
- een ruimer budget voor de inrichting van het stadsgewest (recreatie, infrastructuur);
- grotere aandacht voor de grote stad als veelzijdig centrum van vernieuwing;
- minder aandacht voor herstel in vroegere staat van woning en woonomgeving in de uitgewoonde oude stadswijken dan volgens de Structuurschets voor de verstedelijking;
- meer sanering via kaalslag;
- een ruimer budget voor het behoud van historisch stedschoon;
- heroverweging van het ontwerp-Wet op de stadsvernieuwing, in de richting van een sterkere markt-conformiteit.

De inrichting van het landelijke gebied zal sterk gericht zijn op een zo onbelemmerd mogelijke ontplooiing van land- en tuinbouw. Dat betekent wegneming van planologische maatregelen die deze ontplooiing belemmeren. Afstoting van de slechtste landbouwgronden wordt echter gemakkelijker aanvaard. Voor ruilverkaveling is een ruimer budget beschikbaar. Dit geldt ook voor de aanleg van gebieden voor recreatie, waarbij de mogelijkheid van rendabele exploitatie veel aandacht krijgt. Bovendien leiden de stijgende welvaart en de sterke drang naar buiten wonen, tweede woning en boot tot sterke uitbreiding van de daarvoor bestemde gebieden en voorzieningen. Bij de afweging zullen landbouw en recreatie in het algemeen zwaarder wegen dan het behoud van het landschap, zeker als dat behoud het agrarisch gebruik schaadt. Het sluiten van zogenaamde beheers-overeenkomsten gericht op het beheer van natuurwaarden in het agrarische gebied ligt niet in de rede, omdat deze een te grote inbreuk betekenen op het normale economische proces. Wel zal veel aandacht geschonken worden aan de esthetische vormgeving van de landbouwgebieden, zoals nu ook bij ruilverkave-

16. *Derde nota over de ruimtelijke ordening deel 2: Verstedelijkingsnota*, 241 en volgende. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13754, nrs. 1-2.

lingen en in de nieuwe polders gebeurt. Ook is er geld en belangstelling voor de aankoop en aanleg van nieuwe semi-natuurgebieden op gronden die niet rendabel te gebruiken zijn. Dit alles leidt tot een sterkere scheiding van landbouw- en natuurgebied.

Eerder werd al geconstateerd dat de suburbanisering door woningbouw en bedrijfsvestiging enigermate zal toenemen. Dat geldt vooral voor de sterk verstedelijkte landsdelen. Dank zij de economische groei is in de randprovincies de achteruitgang van inwonertal en voorzieningenpeil wat geringer. Een wat sterkere verweving van landbouw en verstedelijking is het resultaat. Voor het landelijke gebied houdt dit in:

- prijsbepaling van landbouwgrond volgens de verkeerswaarde, schadevergoeding bij aantasting van particuliere belangen;
  - een sterkere scheiding van landbouw- en natuurgebied en een sterkere verweving van landbouw en verstedelijking dan is aangegeven in de Nota landelijke gebieden<sup>17</sup>);
  - sterkere reserve tegen de nationale landschapsparken en de beheersovereenkomsten zoals uiteengezet in de Relatienota<sup>18</sup>), maar wel uitbreiding van de nationale parken;
- positieve instelling tegenover ruilverkaveling en herinrichting van land.

Voor de aanleg van verkeers- en vervoersvoorzieningen komt in dit scenario meer geld beschikbaar. Bovendien zullen de afwegingsprocedures sneller verlopen. Dit betekent dat de bestaande knelpunten in de wegverbindingen, onder andere de oeververbindingen in de noord- en zuidvleugel van de Randstad, sneller worden opgeheven. Indien de verkeersdrukke dat vergt worden nieuwe autowegen aangelegd. Beperking van de groei van de mobiliteit, zoals bv. voorzien in de structuurschets Verkeer en Vervoer<sup>19</sup>), is uit den boze en vrijheid in de keuze van het vervoermiddel blijft zoveel mogelijk gewaarborgd.

Ter wille van de ontplooiing van het bedrijfsleven zal in de steden gestreefd worden naar het toegankelijk houden van de binnensteden voor auto's en de aanleg van parkeerruimte. De nationale luchthaven Schiphol wordt, met zijn omvangrijke bedrijvigheid en zijn grote betekenis voor de nationale economie in het algemeen en voor Amsterdam in het bijzonder, tot zijn maximale capaciteit uitgebouwd. Er zullen zonnodig kostbare voorzieningen worden getroffen om de milieubezwaren daarvan te ondervangen. Ter wille van de ontwikkeling van het Rotterdamse bedrijfsleven wordt Zestienhoven als luchthaven gehandhaafd.

In de lijn van dit voorbeeld ligt ten slotte de inpoldering van de Markerwaard. Dit is bij de huidige stand van de grondprijzen uiterst rendabel en ruimere financiële middelen maken een positieve beslissing bovendien eenvoudiger. Voor een doelmatige recreatieve inrichting van de randmeren wordt natuurlijk gezord.

#### 4.7.4. Natuur

##### *Plaatsbepaling*

*INTERFUTURES stelt het beheer van de natuur en de verarming van de natuurlijke omgeving door onder meer het uitsterven van soorten en vermindering van de veelvormigheid niet aan de orde. Dit probleem is voor Nederland met zijn dichte bevolking van zo groot belang dat er hier op moet worden ingegaan. Bij de verbijzondering wordt uitgegaan van de beschermwaardigheid van het milieu, zoals uiteengezet in de plaatsbepaling aan het begin van dit hoofdstuk over het omgevingsaspect. Bij lezing dient wel bedacht te worden dat deze leidraad een wijde marge laat voor de feitelijke invulling.*

De landbouw neemt ongeveer twee derde van het grondoppervlak in beslag, waar-

17. *Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel 3: Nota landelijke gebieden.* Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14392, nrs. 1-2.

18. *Nota relatie tussen landbouw en natuur en landschapsbehoud.* Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13285, nr. 1-2.

19. *Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel 1: Regeringsbeslissing.* Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14390, nr. 10.

van weer twee derde uit weiland bestaat. De ruimtelijke inrichting van dit landelijk gebied is reeds besproken in de vorige paragraaf.

Natuurgebieden beslaan een oppervlakte van 2,25 procent en zullen in ruimtebeslag nauwelijks toenemen. In dit scenario komen terreinen die de internationale toets van wetenschappelijk of cultuurhistorisch belang kunnen doorstaan, zoals de Waddenzee, de Dollard en de Oosterschelde, vanzelfsprekend voor beheer als reservaat in aanmerking, ook als belangen van economische aard hiertegen zouden pleiten. Ook trekroutes en overwinteringsplaatsen van vogels worden zoveel mogelijk beschermd omdat Nederland daarbij een belangrijke plaats inneemt. Daarnaast wordt er bij aankoop en beheer van uitgegaan dat in beginsel binnen ons grondgebied groei- en woonplaatsen voor de nu aanwezige planten en dieren gehandhaafd moeten worden in een omvang die het voortbestaan van de soort redelijk veiligstelt. Of dit mogelijk is, wordt nog besproken.

Zowel fysisch-chemische als biologische indicatoren zijn ontwikkeld om de kwaliteit van natuur en milieu te kenschetsen. De eerste hebben betrekking op concentraties van bepaalde stoffen in bodem, lucht en water, intensiteit van geluid en straling, temperatuur, enzovoorts. Biologische indicatoren zijn ondermeer het aantal soorten per oppervlakte-eenheid, het aantal individuen per soort en per oppervlakte-eenheid, de omvang van reservaten en de afstand van geografische obstakels. Pogingen om één index samen te stellen voor de kwaliteit van natuur en milieu zijn door onvergelijkbaarheid van de afzonderlijke indicatoren tot mislukken gedoemd, zodat ontwikkelingen geïllustreerd moeten worden met genoemde afzonderlijke indicatoren. De achteruitgang en aantasting van natuur en landschap zijn dan wel geobjectiveerd, maar hiermee is er nog geen oordeel over uitgesproken.

Evenmin is hiermee gegeven welke maatschappelijke activiteiten in welke mate verandering van de afzonderlijke indicatorwaarden oproepen. Ook is de snelheid van de achteruitgang, zo die al uit het verleden bekend is, moeilijk door te trekken naar de toekomst; de kennis van het functioneren van levensgemeenschappen is hiervoor te gebrekkig.

Een tot de verbeelding sprekende biologische indicator is het aantal plant- en diersoorten dat met uitsterven wordt bedreigd. Mondiaal gezien zijn meer dan de helft van de in de afgelopen tweeduizend jaar uitgestorven diersoorten deze eeuw uitgestorven; de verwachting is dat de snelheid van uitsterven nog toeneemt. In Europa wordt 10% van alle plantensoorten en 23% van alle zoogdieren met uitsterven bedreigd<sup>20</sup>). Voor Nederland gelden soortgelijke getallen: voor de meer bijzondere plantensoorten van soortenrijke milieus is van de rijkdom in 1910 nog slechts 5 à 10% over<sup>21</sup>). Van de Nederlandse flora is 14% sindsdien uitgestorven, dan wel uiterst zeldzaam geworden. Van maar liefst 80% van de 450 meest bijzondere plantensoorten is het voorkomen in Nederland in de genoemde periode met 80% teruggelopen.

Daarbij moet men vooral in het oog houden dat de resten van de oorspronkelijke levensgemeenschappen en soorten-populaties overwegend voorkomen in de als natuurreservaat beheerde gebieden, dus in circa 2% van het Nederlands grondgebied. Het is de vraag of deze soortenaantallen te handhaven zijn op zo een klein areaal, veelal versnipperd over kleine reservaten in uitgestrekte cultuurlandschappen. Daarnaast is de ontsluiting van reservaten, waardoor ze gemakkelijker bereikbaar en toegankelijk worden en zodoende aan functie van rust- en broedgebied inboeten, een steeds groter wordend probleem. Tenslotte zijn er de obstakels in de trekroutes van vogels, zoals hoogspanningsmasten, pieren, en sterke lichtbronnen op zee.

Mennema<sup>22</sup>) kon voor 90 van de 126 zeldzaam geworden soorten de directe oorzaak van de teruggang vaststellen: het bleek in 80% van de gevallen te gaan

20. OESO, *State of the Environment*, Parijs (1979).

21. Cijfers ontleend aan: E. van der Maarel en P.L. Dauvellier, *Naar een globaal ecologisch model voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland*, Den Haag (1978).

Hierbij dient te worden aangetekend dat de Nederlandse flora tegenwoordig veel nauwkeuriger is geïnventariseerd dan in 1910 en dat derhalve een vergelijking van de inventarisaties de achteruitgang van de flora onderschat.

22. J. Mennema, *Zijn de bedreigde planten in Nederland thans werkelijk beschermd*, *Mens Natuur*, 26 (1975), 21-23.

J. Mennema, *Zeldzame planten tellen*, *Levende Natuur*, 78 (1975), 29-31.

om neveneffecten van cultuurtechnische en agrarische maatregelen, waardoor de plekken waar de plant kon leven zijn verdwenen. Naast de landbouw hebben ook exploratie en exploitatie van grondstoffen en energie, de toeneming van het drinkwatergebruik en de nieuwe technieken voor drinkwaterbereiding, verstedelijking en transport bijgedragen aan het verdwijnen van soorten.

Ook de vervuiling van bodem, water en lucht heeft invloed op de soortenrijkdom. Bekend is het geheel ontbreken van korstmossen in industriële en stedelijke gebieden. Veel plant- en diersoorten hebben een grotere gevoeligheid voor verontreiniging dan de mens. In de normstelling voor de luchtkwaliteit wordt daar vaak geen rekening mee gehouden, deze is doorgaans gebaseerd op gezondheidsnormen voor de mens. Ook voor de waterkwaliteitsnormen bestaat een verschil tussen gezondheidsnormen voor de mens en normen die gebaseerd zijn op de kwetsbaarheid van de vaak veel gevoeliger plant- en diersoorten.

Voor zover schadelijke effecten op de volksgezondheid kunnen worden aangetoond, treedt de overheid in dit scenario regulerend op tegen alle vormen van verontreiniging. Zo dit al technisch mogelijk is, zijn investeringen die nodig zijn om ook plant en dier te beschermen orden van grootte hoger dan die voor bescherming van de volksgezondheid voor acute effecten. Binnen dit scenario liggen de voorkeuren niet zo dat deze hoge investeringen opgebracht zullen worden. Dit heeft aanzienlijke gevolgen.

Verskillende plant- en diersoorten, zoals korstmossen, mossen en algen, insecten en waterdieren sterven verder uit. De verzuring van bodem en oppervlaktewateren als gevolg van uitwerp van zwavel- en stikstofoxyden zet door. De latente risico's van de milieugevaarlijke chemische producten en afvalstoffen nemen toe. Door ophoping van deze stoffen in de voedselketens zullen roofvogels, knaagdieren, roofvissen en dergelijke bedreigd worden. De verrijking van oppervlaktewateren met vooral fosfaten zal wel enigszins worden teruggedrongen omdat dit niet erg kostbaar is. De uiteindelijke waterkwaliteit is echter niet voldoende voor de bescherming van vele waterorganismen van voedselarme milieus. De jacht en sportvisserij is in Nederland een vrije-tijdsbesteding die zich in dit voorbeeld tot de grens van de mogelijkheden zal uitbreiden. Niet zozeer het uitsterven van soorten als gevolg van overbejaging of overbevissing is hier de dreiging, maar meer de faunavervalsing en daardoor de bedreiging van inheemse soorten. Zo zijn ten behoeve van de visserij soorten uitgezet, waardoor en de genetische zuiverheid en het voortbestaan van inheemse soorten in gevaar komt.

Zoals gezegd is de vaststelling dat de bescherming van het milieu geen obstakel in de weg legt voor een verdergaande economische groei in feite een waardeoordeel over de beschermwaardigheid van de natuur. Dit waardeoordeel wordt in dit scenario gegeven, zonder in te gaan op de moeilijk te beantwoorden vraag hoe en dan hoeveel de wijze van leven zou moeten veranderen om verarming van de natuur in dit dichtbevolkte land tegen te gaan.

## **4.8. Het politiek-bestuurlijke aspect**

### **4.8.1. Binnenland**

#### *Plaatsbepaling*

*Het streven naar sterke economische groei wordt verondersteld ook in de toekomst een breed maatschappelijk draagvlak te hebben zodat de legitimiteit van daarop gericht overheidshandelen in beginsel is verzekerd. Toch zijn de belangrijkste obstakels van sociale en politieke aard. De groei zou namelijk gefrustreerd kunnen worden door rigiditeiten in de sociale structuur, onbeheersbaarheid van de groei in de collectieve sector en moeilijk terug te draaien maatregelen om vermeende risico's te vermijden.*

*De overheid zal daarom haar beleid moeten richten op volledige werkgelegenheid, een gestage niet-inflatoire economische groei, aanpassing van de economische structuur en op het voorkomen van maatschappelijke onbeweeglijkheid. Die onbeweeglijkheid kan schuilen in verstarring van de arbeidsmarkt, in een te grote rol van belangengroeperingen, in een te sterke greep van de overheid op het*

*maatschappelijk leven of een te groot financieel beslag op de nationale middelen ten behoeve van collectieve voorzieningen.*

*Aan het politieke systeem worden daarmee hoge eisen gesteld. De politici zullen de noodzaak van soms pijnlijke beslissingen aan de bevolking duidelijk moeten maken en het publiek moeten leiden naar een opbouwende kijk op de toekomst. Het nationale beleid, vooral op vitale terreinen als economie, techniek, energie en defensie moet gebaseerd zijn op continuïteit en sporen met de internationale ontwikkelingen en afspraken. De overheid moet zich in haar organisatie en functioneren kenmerken door beweeglijkheid. Zij moet soepel reageren op de maatschappelijke ontwikkelingen en de samenhang daarvan bewaken. Verstarring in het beleid, de organisatie of de instrumenten van de overheid moet worden opgeheven.*

*Op de rol van de politieke besluitvorming, de positie van de staat, de positie van de overheid in het maatschappelijk krachtenveld en de inrichting van het binnenlands bestuur gaat INTERFUTURES nauwelijks in. Wel is het mogelijk, aan de hand van concrete uitspraken over sommige beleidsgebieden en tegen de achtergrond van de Nederlandse verhoudingen daarvan een beeld in hoofdlijnen te schetsen.*

#### *De rol van de politieke besluitvorming*

Een grondgedachte van dit scenario is, dat de maatschappelijke ontwikkeling wordt bepaald door de economisch-technologische ontwikkeling en dat dit zo ook behoort te zijn. De kans dat de overheid grote vraagstukken van dit moment zoals werkloosheid en stagnerende groei alleen zou kunnen oplossen, wordt gering geacht. De overheid werkt door de grote rol van politieke en maatschappelijke organisaties bovendien traag. De markt, die aanpassingen snel kan bewerkstelligen, heeft als coördinatiebeginsel de voorkeur.

Van dit gezichtspunt uit is het bedrijven van politiek weliswaar belangrijk, maar dan vooral om regeringsmacht te verkrijgen. Is dat eenmaal gelukt, dan moet die zo worden aangewend, dat het vrije spel van maatschappelijke krachten ruime kansen krijgt. De toenemende neiging in haast alle OESO-landen méér van het maatschappelijke gebeuren via het politieke proces te kanaliseren wordt met grote reserve gezien. Politiek heeft in dit voorbeeld een bescheiden plaats. De verscheidenheid van politieke denkbeelden of stelsels komt niet aan de orde, een appèl op politieke articulering van nieuwe doelstellingen vindt niet plaats en machts-, eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen blijven nagenoeg onbesproken.

Wat is dan wèl de rol van de politieke besluitvorming? Zoals gezegd allereerst het verkrijgen van regeringsmacht. Gegeven die macht ligt het accent vervolgens veeleer op het bestuur dan op de politiek. Dat bestuur zal verstandige keuzen moeten maken bij onderling tegengestelde doeleinden en daarbij vooral moeten letten op harmonie en continuïteit. Veel nadruk ligt op een goede voorlichting van het publiek. Als daarin is voorzien, zal de afstemming van economische mogelijkheden en maatschappelijke behoeften weer met grotere werkelijkheidszin gebeuren. Directe voorlichting zal vooral gericht moeten zijn op een grotere maatschappelijke overeenstemming. Er is sprake van een depolitisering van het bestuur, dat op pragmatische leest geschoeid is. Ondernemingen als beleidsgerichte toekomstverkenningen hebben hier geen praktische betekenis. De burger kan uitstekend voor zich zelf zorgen en doet dat ook. Hij is door goede argumenten te overtuigen en neemt bij voorkeur zijn eigen beslissingen. Voor de totaliteit en de lange termijn zorgt een kleine maar sterke overheid. Haar handelen moet niet al te zeer worden doorkruist door sterke pressiegroepen die een harmonische belangenafweging belemmeren.

Dit alles betekent een terugdringen van de politisering van de maatschappelijke besluitvorming over de gewenste omvang van de economische groei, de industriële structuur, de energievoorziening, de inkomensverdeling, enzovoorts. De betekenis van pressiegroepen (werkgevers, vakbeweging, groene front) en van het politieke web van adviesraden rond de departementen wordt teruggebracht. Ook het budgetmechanisme wordt teruggedrongen en de betekenis van de markt als coördinatiebeginsel wordt versterkt, bijvoorbeeld bij de loonvorming, door toepassing van het profijtbeginsel in de welzijnssector en door internalisering van negatieve effecten.

De neiging het parlement te laten meeregeren wordt omgebogen, waardoor de

relatieve positie van de regering wordt versterkt. Het parlement wordt minder kampplaats voor ideologische discussie en meer machtsbasis voor het zittende kabinet. Het belang van de levensbeschouwelijke oriëntatie in de partijvorming vermindert. Men staat positief tegenover een kiesdrempel en niet bij voorbaat afwijzend tegenover de gedachten van een nationaal kabinet of zakenkabinet.

#### *De positie van de staat*

In INTERFUTURES komt de staat nauwelijks voor. Voor een internationale organisatie als de OESO is dat begrijpelijk: de studie moet gelden voor alle aangesloten landen met uiteenlopende historische grondslagen van de eigen nationale staat en bovendien met uiteenlopende staatsvormen. Als de staat al voorkomt is hij een sociaal-empirisch verschijnsel, zonder enige normatieve lading. Aan de staat als een positief gewaardeerd bestendig kader waarin de samenleving ondanks rampen, kabinetsformaties, troonwisselingen, enzovoort kan voortleven en de betrekkingen tussen overheid en burger als vanzelfsprekend door het recht zijn geregeld, wordt geen aandacht geschonken. Eerder denkt dit voorbeeld in termen van maatschappij dan van staat, in termen van welvaartsstaat dan van rechtsstaat en in termen van groeiende internationale afhankelijkheid dan van nationale staten. Dat neemt niet weg, dat de liberale, democratische rechtsstaat kennelijk het vanzelfsprekende uitgangspunt van de beschouwingen is.

De geringe aandacht voor de staat als moreel-juridische categorie met rechten en plichten wijkt weinig af van de situatie in Nederland. Ook hier wordt het begrip "staat" niet sterk als normatief gegeven beleefd. De aandacht richt zich veeleer op feitelijke hervormingen in de organisatie van het staatsbestuur en op het vormgeven van kaders waarin overheid en maatschappelijke partners kunnen samenwerken. De verbijzondering leidt in dit opzicht dus niet tot wijziging van Nederlandse ontwikkelingslijnen.

Over de staatsvorm (parlementaire of presidentiële democratie enzovoort) spreekt INTERFUTURES zich niet uit. Als de staat opereert langs de eerder beschreven lijnen, is de staatsvorm waaronder dat gebeurt van weinig belang.

#### *De positie van de overheid*

De overheid is geplaatst boven de samenleving. Zij verschijnt in de gedaante van de goede huisvader, laat zoveel mogelijk aan de zelfstandige burger zelf over en is vooral bedacht op de zorg voor harmonie, totaliteit en continuïteit. Zij is machtig en gebruikt die macht om de belemmeringen voor economie en techniek te kunnen opheffen. Daarvoor is beperking van de bemoeienis van de overheid met diverse andere terreinen van zorg nodig.

De hoge positie van de overheid betekent niet dat zij belast is met de centrale sturing. Integendeel, een ongehinderde economische en technologische ontwikkeling vraagt vooral slechting van rigiditeiten. Die liggen ten dele in ongunstige structurele ontwikkelingen, in bijvoorbeeld het arbeidsbestel, maar zeker ook in een te vergaande overheidsbemoeiing zelf. Veel aandacht is daarom nodig voor beperking van de inmenging op minder vitaal geachte terreinen bijvoorbeeld in de zorgsfeer en daarnaast voor een betere interne coördinatie, waardoor opeenstapeling van instituties, regels en procedures kan worden afgebroken of vermeden. De overheid is in het bijzonder bedacht op snelle en soepele aanpassing. Een belangrijke taak van de overheid is verder de burger te interesseren voor het belang van een verdere economische groei en bewust te maken van het feit dat niet alles tegelijk kan en dat er dus keuzen nodig zijn. Hoewel er ruimte is voor inspraak, vooral gericht op het verkrijgen van realistische informatie, ligt toch de nadruk op een actieve en directe overheidsvoorlichting ten einde het beleid aanvaard te krijgen.

Doortrekking van de lijn die hier is aangegeven, zou een ombuiging vergen in de wijze waarop de positie van de overheid nu door velen in ons land wordt ervaren. Dat beeld is in navolging van het geschetste in "De Komende Vijfentwintig Jaar" (ATV) als volgt te typeren.

— De gedachte dat er een algemeen belang zou zijn vast te stellen in de zin van een ondubbelzinnig belang van de samenleving in haar totaliteit, ondervindt grote reserve. Wat goed is voor de ene bevolkingsgroep is slecht voor de



andere; een beroep van de overheid op het algemeen belang als legitimering voor haar handelen, heeft weinig kans op succes.

- Onder invloed daarvan wordt de overheid een zaakwaarnemer van alle niet specifiek vertegenwoordigde groepen en een scheidsrechter die de doorslag moet geven als het overleg tussen de direct betrokken partijen vastloopt.
- De overheid staat niet meer boven maar tussen de partijen.
- De beslissingsvrijheid van de centrale overheid neemt af en de overheid wordt meer op onderhandeling en overreding aangewezen.
- De legitimiteit van het gezag neemt af.

De richting van de ombuiging die in het scenario wordt voorzien is tegelijk versterking van het overheidsgezag en beperking van het bereik van de overheid. Een grotere praktische autonomie van de Ministerraad en de ministers is een gevolg hiervan. Dit leidt tot het volgende.

- Minder overleg vooraf met fracties, kamercommissies, sociale partners, adviesraden.
- Geen voorontwerpen van wet in publieke discussie, maar wetsontwerpen aan de Kamer.
- Geen brede maatschappelijke discussies om de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen, maar om de voorstellen te doen aanvaarden. Verplichte inspraak zoals bij de planologische kernbeslissing wordt op doelmatigheid herzien.
- Minder nota's.
- Minder functionele decentralisatie.
- Meer regelgeving via Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriële beschikkingen.
- Terugdringing van de hoorplicht van de Regering ten opzichte van de adviesraden.
- Grotere delegatie van bevoegdheden aan het ambtenarencorps.

Het parlement krijgt een geringere rol in het medebestuur terwijl de controlefunctie meer accent krijgt. Aangezien het parlement vooral gezien wordt als machtsbasis voor het kabinet zal er wél veelvuldig overleg zijn tussen de ministers en de leiders van de fracties waarop het kabinet steunt. Het regeringsbeleid is sterker georiënteerd op de klassieke doelstellingen van het macro-economisch beleid, en zal krachtiger weerstand bieden tegen andere aanspraken met gevolgen voor het niveau van overheidsbestedingen.

#### *De taken van de overheid*

De belangrijkste taken van de overheid zijn volgens INTERFUTURES het zorgen voor volledige werkgelegenheid, een gestage niet-inflatoire economische groei en aanpassing van de economische structuur. Aanpassing is nodig voor groei en groei vergemakkelijkt de aanpassing. Het aanpassingsvermogen is evenwel verminderd door de rigiditeiten van de arbeidsmarkt, een toenemend overheids-ingrijpen en een groot scala van subtiele handelsbelemmeringen.

Het waardenpatroon van de geïndustrialiseerde landen heeft zich zo ontwikkeld, dat de overheid zich sterker is gaan bezighouden met de levering van diensten buiten het marktmechanisme om. Naast gezondheidszorg en onderwijs kunnen worden genoemd: de bescherming van de consument, veiligheidswetgeving, de zorg voor de natuurlijke leefsituatie en de zorg voor de kwaliteit van het bestaan in het algemeen. Deze wensen zullen realistisch moeten worden afgewogen, want een woekering van politiek-gemotiveerde interventies kan de levensvatbaarheid van het systeem zelf in gevaar brengen. Afremming van de groei van de collectieve uitgaven is noodzakelijk, ook omdat anders de toedeling en organisatie in de samenleving steeds minder doelmatig wordt, de prikkels tot werken en investeren afnemen en het vermogen tot soepele aanpassing van de particuliere sector wordt aangetast. Zelfs zou men kunnen denken aan het vastleggen van het aandeel van de publieke uitgaven in het bruto nationaal produkt. Voor het niveau van de uitgaven noemt INTERFUTURES met enige zorg 40% terwijl dit in Nederland meer dan 50% is.

Naar verhouding is de Nederlandse verzorgingsstaat zeer ver uitgebouwd. Het einde van deze weg is in zicht. Er zal een koers worden uitgezet in de richting van sterkere werking van de markten, bijvoorbeeld in de vorm van de invoering van het profijtbeginnsel in de welzijnssector. Verder zal veel aandacht worden besteed aan

kostenbeheersing en doelmatigheid. Ter wille van stabiliteit en sociale rechtvaardigheid zal er een grote inspanning nodig zijn om jongeren, ouderen, etnische minderheden, bewoners van zwakke regio's, enzovoort in het arbeidsproces te houden.

#### *De inrichting van het binnenlands bestuur*

In dit scenario wordt uitgegaan van een vrij centralistisch bestuursmodel: de centrale overheid zal duidelijke regels moeten stellen. De centralistische regelgeving kan wel door regionale organen van de overheid vorm gegeven worden als dit bijdraagt tot de doelmatigheid. Te sterke decentralisatie naar andere bestuurslagen kan echter leiden tot te ver uiteenlopende lokale condities en te veel verschillende bevoegde instanties, hetgeen leidt tot verwarring, vertraging en ongelijkheid.

Bij de uitvoering van de centraal gegeven beleidslijnen is wel decentralisatie mogelijk; daarbij is ook participatie van betrokkenen welkom. Functionele decentralisatie moet echter worden vermeden: deze leidt tot autonome expansieprocessen waarop de centrale overheid geen greep meer heeft. Een groot euvel is de sociale oligopolisering: de opkomst van belangrijke machtsgroeperingen onder leiding van slechts enkelen, bijvoorbeeld in de werkgeverswereld en de vakbeweging. Door deze oligopolies is de samenleving op doorslaggevende punten minder regeerbaar. Naast deze doet zich nog een tweede fragmentatie voor: die in de vorm van kleine militante actiegroepen ter veiligstelling van nieuwe waarden. Deze dubbele fragmentatie bemoeilijkt de doeltreffende werking van het binnenlands bestuur, en moet derhalve worden teruggedrongen.

De denkbeelden over de inrichting van het binnenlands bestuur leiden tot een sterkere beheersing van het politieke web rond ieder departement met eigen adviesraden en lobbies. Daarvan zouden zo min mogelijk nieuwe moeten worden gevormd, en zo veel mogelijk bestaande moeten worden opgeheven of gefuseerd. Belangrijke adviesorganen met een brede taakopdracht passen wel in het pragmatische consensus-denken van dit scenario; de regering zal echter de samenstelling en werkwijze sterker onder controle willen hebben en bijvoorbeeld streven naar grotere invloed van kroonleden-deskundigen.

De oppositie tegen functionele decentralisatie betekent in de Nederlandse verhoudingen een beteugeling van de autonomie van zelfstandige bestuursorganen als de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad. Wanneer reprivativering niet mogelijk is, komt een algemene regelgeving in aanmerking aangaande hun besluitvorming, financiering via rijksbudget, verdere centralisatie van fondsen, systematisering van de grondslagen voor de uitgaven, sterkere greep op de samenstelling, enzovoort.

De centralisatie van de besluitvorming zonnig in gedeconcentreerde vorm en de decentralisatie van de uitvoering door multi-functionele organen zou de vorm kunnen krijgen van een sterkere positie van de commissaris der Koningin en de burgemeester als rijksorganen, misschien ook van de benoeming van regionale inspecteurs van de Rijksfinanciën. In deze gedachtenlijn ligt ook een voorkeur voor algemene uitkeringen boven doeluitkeringen aan gemeenten. Aldus ontstaat binnen de grenzen van het eigen budget een grotere gemeentelijke autonomie. De inspraak is vooral voorzien op gemeentelijk niveau. In het algemeen zal de institutionele vormgeving sterk pragmatisch zijn gekleurd en zal er minder consideratie zijn voor levensbeschouwelijke en historische achtergronden. Bij de provinciale en gemeentelijke herindeling zal de aanpak worden gekenmerkt door een sterke oriëntatie op het resultaat: de wijzigingen worden liever langs lijnen van geleidelijkheid bereikt dan via grote maatschappelijke deining.

#### 4.8.2. Buitenland

##### *Plaatsbepaling*

*In 3.3. zijn reeds internationale politieke en economische gevolgen aangegeven die voortvloeien uit scenario A van INTERFUTURES. Deze worden hier nog eens kort samengevat.*

*De relaties tussen de ontwikkelde landen zullen zich ontwikkelen in de*

*richting van steeds sterkere onderlinge afhankelijkheid. De voornaamste centra van de westerse wereld – de Verenigde Staten, Japan en de landen van de Europese Gemeenschap – zullen een op elkaar afgestemd beleid voeren ten aanzien van mogelijke conflictgebieden, zoals handel, wisselkoersen, industrie, energie en grondstoffen. Deze veronderstellingen op economisch gebied houden ook politieke en militair-strategische uitgangspunten in. De westerse landen behouden een democratische structuur en vormen ook in strategisch opzicht een blok.*

*De relatieve macht van de Verenigde Staten zal afnemen in vergelijking met de Europese Gemeenschap en Japan. Dit leidt binnen het geheel van toenemende verwevenheid in het westelijk blok tot nieuwe machtsverhoudingen. Desondanks blijft de NAVO in zijn huidige vorm en samenstelling gehandhaafd. Voor de Europese Gemeenschap is het een groot probleem om bij een uitbreiding van het aantal leden de noodzakelijke samenhang te behouden dan wel tot stand te brengen. De snelle groei van Japan kan tot nieuwe conflicten leiden met de westelijke partners, met name op het gebied van de handel.*

*De bewapeningswedloop tussen oost en west zal de komende decennia blijven beheersen, zowel op conventioneel als nucleair gebied. De hiermee gepaard gaande spanningen brengen verhogingen van het defensiebudget van de NAVO-landen met zich mee. Voor het westen blijft de ontwikkeling van stabiele economische relaties met de landen van de Derde Wereld van groot belang. Het zal de hulpverlening aan de arme landen die dat wensen, sterk verhogen en vooral richten op het voorzien in basisbehoeften, zoals de ontwikkeling van de landbouw. De relatie tussen het westen en het zuiden wordt beheerst door de gedachte dat beide partijen het meest gebaat zijn bij een door een optimale marktwerking toenemende interdependentie en bij stabiliteit in de onderlinge verhoudingen.*

#### *Nederlandse kenmerken*

Belangrijke factoren die de Nederlandse positie in het internationale krachtenveld bepalen, zijn de geografische ligging, de oppervlakte van ons land en de omvang van de bevolking. Ons land neemt een strategische positie in aan de monding van de Rijn, op een knooppunt van aanvoerlijnen. Dat heeft ertoe geleid dat de relatie met Duitsland traditioneel een belangrijke rol speelt in onze internationale politieke en economische betrekkingen. De ligging bracht ook met zich mee dat Nederland een "bone of contention" tussen de omringende grote mogendheden, Duitsland, Engeland en Frankrijk, is geweest die elkaar een overheersende positie in de lage landen misgunden, hetgeen heeft bijgedragen aan het voortbestaan van de Nederlandse soevereiniteit. Met de achteruitgang in relatieve machtspositie van de drie genoemde staten is het belang van de geografische ligging van Nederland echter niet verminderd. Het is nu enerzijds het Westeuropese verband waarbinnen Nederland zijn plaats heeft te kiezen, anderzijds de Atlantische context, meer in het bijzonder de relatie tot de Verenigde Staten.

De hoge bevolkingsdichtheid, het kleine grondgebied en de aanwezigheid van betrekkelijk weinig natuurlijke hulpbronnen dragen ertoe bij dat ons land in militair en economisch opzicht kwetsbaar is. De militaire kwetsbaarheid is in het recente verleden aangetoond. Ook op economisch terrein is het moeilijk het effect van internationale economische ontwikkelingen te weerstaan of geografisch te spreiden. Hoewel Nederland nog tot de veertien grootste economische landen ter wereld behoort, is onze rol aan afbrokkeling onderhevig. Het belang dat in Nederland van oudsher wordt gehecht aan goederenhandel en het geld- en kapitaalverkeer maakt dat de Nederlandse economische positie ten opzichte van het buitenland in sterke mate gekenmerkt wordt door afhankelijkheid en kwetsbaarheid. Om de nadelige gevolgen daarvan zoveel mogelijk te ondervangen heeft Nederland zich altijd sterk gemaakt voor samenwerking binnen internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, de NAVO, de EG en de OESO. Dergelijke internationale samenwerking wordt hier van oudsher als een levensbelang gezien.

Nederland wordt vaak gezien als een klein, betrekkelijk onmachtig land in de internationale politiek; misschien wel sterker dan in overeenstemming is met de feitelijke machtspositie. Daar staat tegenover dat door politieke en andere binnenlandse groeperingen vaak verlangens worden geuit om te komen tot een meer

actieve opstelling in het buitenlands beleid, gevoed vanuit de overtuiging dat men door initiatieven en voorbeeldstelling invloed kan uitoefenen op de internationale ontwikkelingen. De beleidmakers zelf staan veel sceptischer tegenover deze mogelijkheid, hetgeen vaak aanleiding geeft tot botsingen en gevoelens van onvrede over en weer.

Sinds de Tweede Wereldoorlog vormen drie factoren de pijlers van de Nederlandse buitenlandse politiek.

*De internationale solidariteit* kwam in het verleden vooral tot uiting in het streven naar de opbouw van een wereldrechtsorde, zoals die wordt belichaamd in de organisatie van de Verenigde Naties. Deze steun aan de Verenigde Naties en haar organen geldt nog steeds en is bijvoorbeeld tot uiting gekomen in Nederlandse militaire bijdrage aan UNIFIL<sup>23</sup>), maar het vertrouwen in de mogelijkheid van een wereldrechtsorde is in de loop der jaren verminderd.

Blijvend is de nadruk op het belang van ontwikkelingssamenwerking, de financiële en technische steun aan arme landen, waarin Nederland een voortrekkersrol vervult. Voorbeelden zijn de steun aan het streven naar een nieuwe internationale economische orde en de internationaal gezien hoge fractie van het bruto nationaal produkt dat voor ontwikkelingshulp wordt gereserveerd. Hierin wijkt de Nederlandse politiek af van die van de meeste andere westerse mogendheden, met name West-Duitsland. Dit verschil moet niet alleen verklaard worden uit overwegingen van ideële aard maar ook uit het eerder geschetste belang van Nederland bij internationale samenwerking.

*De Atlantische samenwerking* en daarin vooral de verhouding met de Verenigde Staten binnen de NAVO is voor Nederland gedurende vele jaren de hoeksteen van het defensiebeleid geweest. Op Nederland was — zeker in de periode-Luns — de benaming "trouwe bondgenoot" onverkort van toepassing. In de laatste jaren is er enige beweging in de Nederlandse opstelling gekomen. De ontwikkeling tot "kritische bondgenoot" is begonnen omstreeks 1974 met de door minister Vredeling uitgebrachte Defensienota en heeft nieuwe impulsen gekregen in de discussies over de invoering van het neutronenwapen en over de modernisering van kernwapens in 1979. Het initiatief om te komen tot een zekere mate van afstand nemen van de NAVO is niet afkomstig van de Nederlandse regering, maar van politieke en andere groeperingen.

Opeenvolgende Nederlandse regeringen hebben zich traditioneel steeds sterk gemaakt voor een versterking en intensivering van de verschillende vormen van *Europese samenwerking* leidend tot een supranationale eenwording. Nederland heeft steeds alle voorstellen die gericht waren op versterking van de Europese Gemeenschap krachtig ondersteund. Dat geldt voor succesrijke voorstellen (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Euratom, Europese Economische Gemeenschap), en voor de voorstellen die niet verwerkelijk zijn (Europese Defensie Gemeenschap, Europese Politieke Gemeenschap).

Soms leidde dit tot een zekere mate van intern tegenstrijdig beleid. Zo was Nederland jarenlang één van de kampioenen van de toetreding van Groot-Brittannië tot de EG om een versterking van de Gemeenschap te bewerkstelligen en een tegenwicht te vormen tegen de Frans-Duitse hegemonie. Terwijl het toch te verwachten was dat de Engelse toetreding het streven naar bovennationale eenwording van West-Europa niet zou versterken. Ondanks de herhaalde ontkenningen van de Nederlandse regering van deze tegenstrijdigheid, is het laatste met de toetreding van Groot-Brittannië bewaarheid. Niet in de laatste plaats door toedoen van dit land stopt de bovennationale eenwording van West-Europa, voor zover daar al sprake van was. Het periodieke overleg in de Europese Politieke Samenwerking is zuiver intergouvernementeel van aard en zou in de tijd dat Nederland zich nog sterk maakte voor het bovennationale karakter van de Gemeenschap de toets der kritiek niet hebben doorstaan.

Bij het na-oorlogse Nederlandse buitenlandse beleid is aanvankelijk een belangrijke vraag geweest of het bondgenootschap met de Verenigde Staten daarin voorop zou moeten staan of de Nederlandse verbondenheid met het continent van Europa. Deze omvattende beleidskeuze, wel aangeduid als de discussie tussen

23. UNIFIL: United Nations International Force in Libanon.

“Atlantici” en “Europeanen”, is intussen achterhaald, al wordt op sommige gebieden dit dilemma weer zichtbaar. Naar aanleiding van recente gebeurtenissen wordt daarnaast het idee van neutraliteit geopperd. De periode van het “trouwe bondgenootschap” zou dan slechts als een tijdelijke afwijking van de traditionele lijn kunnen worden beschouwd.

#### *Gevolgen van dit scenario voor buitenlands beleid*

Een toeneming van de internationale verwevenheid in de westelijke wereld sluit aan bij het hierboven geschetste belang dat in Nederland wordt gehecht aan een nauwe internationale samenwerking. De hieruit voortvloeiende economische voordelen wegen ruimschoots op tegen de beperking van de eigen beleidsruimte.

Mede om dit toe te lichten worden drie terreinen hieronder in beschouwing genomen.

*De plaats van Nederland binnen de Europese samenwerking.* De samenhang binnen de Europese Gemeenschap is met de toetreding van Groot-Brittannië bepaald niet toegenomen, en zal door de uitbreiding van de EG met Griekenland, Spanje, Portugal en mogelijk ook Turkije nog verder afnemen. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de besluitvorming binnen de Gemeenschap. Sterker nog dan in het verleden zal dat betekenen dat West-Duitsland, Frankrijk en eventueel ook Groot-Brittannië, een soort directoriumfunctie te vervullen krijgen. Dit wordt nog in de hand gewerkt door de afnemende machtspositie van de Verenigde Staten, die in steeds mindere mate de ontwikkelingen binnen de groep van westerse landen zal kunnen beïnvloeden en sturen. Tegelijk is er een groeiende onderlinge afhankelijkheid van de Verenigde Staten, de landen van de Europese Gemeenschap en Japan. Dit betekent dat de drie genoemde Europese landen het in steeds sterkere mate binnen de EG voor het zeggen krijgen, als zij er tenminste in slagen gedrieën gemeenschappelijke standpunten te formuleren. Welke mogelijkheden bieden deze ontwikkelingen nu voor Nederland?

Nederland kan ernaar streven een bijdrage te leveren aan het overleg tussen drie grote mogendheden, waarbij het zijn voornaamste taak wordt zelf initiatieven te nemen en te bemiddelen bij het optreden van tegenstellingen. Te denken valt daarbij aan het traditionele diplomatieke verkeer, maar ook aan een versterking van de Nederlandse positie binnen het apparaat van de Europese Gemeenschap in Brussel. Bij het niet verder uitbouwen van het supranationale karakter van de Gemeenschap, zal “Brussel” immers weer de functie van forum en ontmoetingsplaats krijgen. Voor het vervullen van een brugfunctie is het bezetten van sleutelposities in een dergelijk forum erg belangrijk. Dat betekent dat Nederland Nederlandse kandidaten van hoge kwaliteit naar voren zal moeten schuiven voor de bezetting van plaatsen binnen de Europese Commissie zelf en in het apparaat van de Commissie. Daarnaast kan Nederland steun zoeken bij andere landen die in vergelijkbare positie verkeren.

Nederland zal in die richting krachtige initiatieven dienen te ontplooiën, om bijvoorbeeld protectionistische neigingen tegen te gaan. Als het Nederland niet lukt met andere, gelijkgezinde landen voldoende invloed uit te oefenen op het West-europese directorium, dan zal het in elk geval trachten te voorkomen dat de grotere mogendheden afwijken van de overeengekomen regels. Dit betekent een vasthouden aan het beginsel van unanimiteit, dat aan elk der landen — dus ook de kleine — het recht van veto garandeert. Dit zou voor Nederland een nogal radicale breuk betekenen met de in het verleden gevoerde, op bovennationale besluitvorming gerichte, Europese politiek.

*Het veiligheidsbeleid.* In het veiligheids- en defensiebeleid verandert er volgens dit scenario in beginsel weinig, anders dan dat de defensie-inspanningen zullen toenemen. De NAVO blijft in zijn huidige vorm en samenstelling gehandhaafd. De intensivering van de militaire wedijver tussen oost en west zal zeker ook leiden tot versterking van de NAVO. Nederland zal ook van zijn kant de defensie-uitgaven verhogen met misschien wel 2 à 3% reëel per jaar. Deze defensie-uitgaven zullen in eerste instantie betrekking hebben op de conventionele bewapening. Maar ook nucleaire bewapening van de NAVO is, binnen de veronderstellingen van dit scenario, niet te vermijden. Als er bij de betrokken regeringen van NAVO-landen overeenstemming bestaat over de noodzaak van modernisering van op Nederlandse bodem geplaatste kernwapens, dan zullen die wapens worden geplaatst.

*Het ontwikkelingsbeleid.* In dit voorbeeld wordt een geleidelijke toenadering tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden voorzien. Deze toenadering zal zich afspelen in onderhandelingen tussen de twee blokken.

In het verleden heeft Nederland gestreefd naar een bemiddelende rol op dit terrein, samen met landen als Joegoslavië, Zweden, Mexico, India en Tanzania. Op het terrein van de ontwikkelingsproblematiek heeft Nederland in het verleden ook buiten het bloksgewijs opereren om initiatieven genomen. De toenemende verwevendheid en het daarmee verbonden versterkte optreden in blokverband betekent dat Nederland zich er meer op zal gaan richten binnen het eigen westerlijke kamp — EG, OESO — de geesten te bewerken. Het kan daarbij gebruik maken van de in eigen land aanwezige deskundigheid.

Binnen de veronderstelling van dit scenario blijven er slechts beperkte mogelijkheden voor Nederland voor het voeren van een eigen beleid. Aan de hiervoor genoemde terreinen kunnen hier nog twee worden toegevoegd. Er zal sprake zijn van een verdere ontwikkeling van de nieuwe non-gouvernementele, door de regeringen gefinancierde internationale organisaties, zoals het International Institute for Applied Systems Analyses. Dit soort instellingen beschikt over een relatief grote functionele soepelheid. Zij kunnen ook gemakkelijker dan regeringsinstellingen de medewerking krijgen van non-gouvernementele actoren zoals multinationale ondernemingen en vakbonden. Voor Nederland lijkt er alle reden om de ontwikkeling van dit soort organisaties te bevorderen en er actief in deel te nemen. Het is in de gedachtengang van het scenario voor Nederland een voordeel dat het de zetel is van relatief veel multinationale ondernemingen. Omdat deze een motor geacht worden van de economische ontwikkeling zal die situatie de onderhandelingspositie van Nederland ten opzichte van het westen en de Derde Wereld kunnen versterken.

## 5. VERDER WERK

Alvorens in te gaan op het vervolg van de werkzaamheden wordt de gebruikte methodiek nog eens samengevat en verhelderd. Het uitgangspunt van de Raad bij deze studie is, dat de toekomst van de samenleving mede vorm krijgt door het resultaat van maatschappelijke discussie en politiek handelen. Door een aantal toekomstbeelden te ontwikkelen die uitdrukkelijk zijn gebaseerd op normatieve opvattingen met aanwijsbare steun in de samenleving, wordt hopelijk een betere kijk verkregen op de mate waarin dit het geval is en de discussie zelf verhelderd. Deze verduidelijking van gevolgen van op politieke keuzen gebaseerd handelen, kan ertoe bijdragen dat de toekomst meer in de huidige besluitvorming wordt betrokken.

Er wordt aangesloten bij bestaande politieke oriëntaties om de herkenbaarheid voor en de betrokkenheid van politieke en maatschappelijke groeperingen te vergroten. Maar niet alleen daarom. De taak van de Raad richt zich vooral op de overheid. Dit houdt mede een oriëntatie in op de politiek, op het doelbewust door overheidshandelen vormgeven aan de samenleving. Het naast elkaar stellen van op politieke oriëntaties geënte toekomstbeelden gaat uit van de verwachting dat belangrijke problemen in de Nederlandse samenleving mede opgespoord en verhelderd kunnen worden door enkele van deze beelden tegenover elkaar te stellen.

Bij het op deze wijze verkennen van de toekomst gaat het niet om een schets van een ontwikkeling waaraan een zekere voorspellende waarde mag worden toegekend, maar om het zichtbaar maken van de richtingen waarin door politieke krachten aan de samenleving wordt getrokken en waar de ontwikkelingen samenvallen of uit elkaar lopen. Het uiteindelijke doel van de toekomstverkenning is tegenstrijdigheden en knelpunten van ontwikkelingen op langere termijn in een zodanig verband te plaatsen dat deze een rol gaan spelen in de huidige politieke meningsvorming en bij het maken van het huidige beleid.

In dit rapport is verslag gedaan van de eerste fase van deze toekomstverkenning. Zo is de grondslag gelegd voor de tweede fase waarin de toekomstbeelden worden ontwikkeld en onderling vergeleken. Begonnen werd met het formuleren van de karakteristieke visies: stelsels van normstellende globale uitgangspunten, die betrekking hebben op maatschappelijke verschijnselen en hun samenhang, waardoor men zich — ondanks tegenslag — laat leiden bij het herkennen en oplossen van problemen.

De karakteristieke visies vormen de normatieve grondslag voor de toekomstbeelden. Het gaat om stelsels: de uitgangspunten zijn in samenhang geplaatst. Dit is een uit methodisch oogpunt noodzakelijke voorwaarde voor de constructie van toekomstbeelden met een minimum aan interne tegenspraak. Wanneer bij de uitwerking van de uitgangspunten tegenstrijdigheden aan het licht treden, moeten deze vanuit de samenhangende visie kunnen worden gecorrigeerd. Voorts moeten de normatieve uitgangspunten van wijde betekenis zijn, zodat ze als maatstaf kunnen dienen bij veel van de verschillende aspecten en problemen die in de toekomstbeelden aan de orde zullen komen.

De karakteristieke visies kunnen niet worden gelijkgesteld aan de opvattingen van de verschillende politieke partijen. Deze vormen binnen een groepering geen gesloten geheel dat vrij is van tegenstrijdigheden. Dat mag ook niet verwacht worden, omdat partijen altijd te maken hebben met situaties die gekenmerkt worden door onzekerheid als gevolg van zich voordoende nieuwe problemen en sociaal-culturele veranderingen. Daarom is voor het inhoud geven aan de karakteristieke visies gekozen voor een ideaal-typische benadering, uitgaande van een tweetal onderscheidingen die het veld van ideologische en normatieve uitgangspunten omvatten en die na combinatie leiden tot de bedoelde karakteristieke visies. Deze karakteristieke visies op de samenleving, die in 2.5 zijn uitgewerkt, bedoelen gezamenlijk het spectrum aan te geven van de in de Nederlandse politiek concurrerende opvattingen, voor zover die althans betrekking hebben op het

bewust vormgeven aan de toekomst door op continuïteit gestoelde initiatieven.

De zes karakteristieke visies vormen de normatieve bases voor de te construeren toekomstbeelden. Een toekomstbeeld in deze zin schetst ontwikkelingen van de samenleving vanuit het heden die voortvloeien uit een dominant veronderstelde karakteristieke visie, waarnaar gehandeld wordt. Het geeft bedoelde en onbedoelde gevolgen aan die horen bij een bepaalde karakteristieke visie. Een dergelijk toekomstbeeld moet aansluiten bij de huidige situatie en enig idee geven van een toekomstig tijdspad en ook betrekking hebben op verschillende aspecten van de samenleving. Het moet dus voldoen aan eisen van continuïteit en uitgebreidheid.

Dit is ook noodzakelijk om de verschillende toekomstbeelden met elkaar te kunnen vergelijken. Door rekening te houden met de traagheid van bepaalde ontwikkelingen en institutionele belemmeringen worden de karakteristieke visies in hun toekomstbeeld ontdaan van hun statisch en utopisch karakter. Het gaat immers om een beoordeling van mogelijkheden, en om de gevolgen van wensen op het ene gebied voor andere. Hierbij dreigt echter het gevaar van verwatering van de normatieve lading van de karakteristieke visies.

De gevaren van het niet voldoen aan eisen van continuïteit en uitgebreidheid en van verwatering, kunnen worden vermeden door de karakteristieke visies uit te dagen met een voorbeeld dat geënt is op de bestaande situatie en waarin een gewenste ontwikkeling is aangegeven en doordacht op de gevolgen. Dit methodisch hulpmiddel moet prikkelend zijn: het moet naar zijn inhoud tot stellingname dwingen naar zijn vorm uitnodigen tot het maken van in samenhang, breedte en onderbouwing vergelijkbare alternatieven.

Scenario A dat ontwikkeld is in de INTERFUTURES-studie van de OESO voldoet als een dergelijk voorbeeld. Het weerspiegelt politiek-ideologische uitgangspunten en opvattingen van belangrijke beleidsmakers in het westerse internationale krachtenveld. Dit internationale scenario, dat besproken is in hoofdstuk 3, schenkt uiteraard relatief weinig aandacht aan aspecten die sterk verschillen van land tot land. Daarom is het in hoofdstuk 4 verbijzonderd voor Nederland. Hierbij zijn generaliserende uitspraken nader uitgewerkt, rekening houdend met voor Nederland afwijkende omstandigheden en zijn aanvullingen gemaakt binnen de uitgangspunten van het scenario. Dit scenario roept voor zowel de internationale als de Nederlandse situatie tegenspraak op. Daar gaat het ook om: de expliciete en rechtlijnige uitwerking van de normatieve uitgangspunten moet tot stellingname dwingen, zodat bij de constructie van toekomstbeelden het normatieve karakter daarvan zo goed mogelijk uit de verf komt.

De verbijzondering is geordend naar het technisch-economische, het sociaal-culturele, het omgevings- en het politiek-bestuurlijke aspect. Maar hieraan voorafgaand zijn enige onderwerpen behandeld die de positie van Nederland in hoge mate kenmerken. Het gaat hier om voorzieningsmogelijkheden met energie en binnenlandse grondstoffen, de demografische ontwikkeling, de geografische ligging, de infrastructuur en de bevolkingsdichtheid. Deze factoren zijn niet onbeïnvloedbaar, maar zelfs bij grote inspanning zal het effect op middellange termijn gering zijn. Zij worden daarom als randvoorwaarden beschouwd voor alle toekomstbeelden.

Maar behalve deze randvoorwaarden zijn er meer overeenkomsten. Zowel scenario A als de karakteristieke visies achten verandering van de samenleving noodzakelijk om huidige problemen op te lossen. Ook is men het eens over de wenselijkheid van geleidelijke verandering. Zo abstract geformuleerd zijn er nog andere te noemen: zowel het internationaal scenario als de karakteristieke visies gaan uit van een democratische rechtsstaat en een streven naar sociale rechtvaardigheid en welzijn. Deze overeenstemming over abstracte waarden is weinig zeggend want deze vervalt zodra men ze beter gaat omlijnen. Het is daarom interessanter de aandacht te vestigen op de verschillen in uitgangspunten.

Het *scenario A van INTERFUTURES* blijkt te zijn opgesteld vanuit een groot vertrouwen in technocratische initiatieven en vanuit de vrees dat ontwikkelingen zullen worden belemmerd door sociale rigiditeiten of te snelle veranderingen in het waarden- en normenpatroon. Aanpassingen in de sociale, culturele en



politiek-bestuurlijke sfeer worden noodzakelijk en mogelijk verondersteld om de traditionele economische doelstellingen te verwerkelijken. Ten aanzien van de sociale orde kiest het scenario voor meer onderscheiding en rangschikking van produktieve activiteiten en versterking van banden op basis van nutsoverwegingen. Naar zijn uitgangspunten is dit scenario dan ook stevig geworteld in positie 2 van de tweede onderscheiding: vertrouwen in technocratische initiatieven (zie voor de omschrijving 2.3).

De ideologische plaatsbepaling van scenario A is mogelijk door de samenhang tussen de vier onderscheiden aspecten te bezien: iedere ideologie heeft daarop een eigen kijk. Bij de verbijzondering van het A-scenario staat het technisch-economisch aspect centraal, omdat hier vrij baan wordt gemaakt voor de technisch-economische ontwikkelingen met economische groei als doelstelling en middel. De markt waarborgt in het scenario de afstemming van het technisch-economische en het sociaal-culturele systeem. Technisch-economische initiatieven proberen op behoeften in te spelen en de afnemers belonen de juiste initiatieven. De overheid moet dan ook terughoudend zijn met ingrijpen, zoals het stellen van randvoorwaarden om sociaal-culturele ontwikkelingen tot gelding te brengen. De overheid heeft vooral tot taak de marktwerking-frustrerende factoren — sociale rigiditeiten — weg te nemen.

Deze uitgangspunten staan dicht bij de *liberale*, dan bij de socialistische of confessionele karakteristieke visie van positie 2.

Bij een *socialistisch* toekomstbeeld in positie 2 vindt de afstemming tussen het technisch-economische en sociaal-culturele aspect vooral plaats via het politiek-bestuurlijke stelsel. Men streeft een maatschappij na waarin het politiek-bestuurlijk stelsel het primaat heeft over de economie. Het sociaal-culturele aspect komt via het politiek-bestuurlijke aspect tot gelding. Alleen in die machtsconstellatie kunnen het technisch-economisch en sociaal-cultureel aspect tot verzoening worden gebracht. De markt vertegenwoordigt dan ook niet zozeer een waarde op zich, maar heeft een meer instrumentele betekenis. Het bewerkstelligen van rechtvaardige verhoudingen door spreiding van macht, kennis en inkomen vormt eerder een zelfstandige waarde, waaraan de marktwerking in beginsel ondergeschikt is. Men heeft er in beginsel dan ook geen moeite mee wanneer correctie van de markt een blijvend selectief of protectionistisch karakter heeft, daarmee de banvloek van scenario A en liberalen van positie 2 over zich uitroepend. Veel van wat bij het uitdagend voorbeeld rigiditeiten zijn genoemd, zullen in de socialistische karakteristieke visie als verworvenheden worden aangemerkt.

Zowel in het scenario als bij de liberalen van positie 2 vervult ongelijkheid een belangrijke toedelings-functie. Te weinig ongelijkheid kan dan ook in deze visie uit het oogpunt van de markt een rigiditeit zijn. De doelstelling ten aanzien van sociale gelijkheid is in het A-scenario niet een waarde als zodanig maar een afgeleide van andere waarden, zoals stabiliteit. Het is wel de vraag of dit ook voor liberalen geldt.

Anders dan bij de liberale en socialistische karakteristieke visie is bij de *confessionelen* van positie 2 sprake van een externe inspiratie voor het maatschappelijk handelen, van een opdracht voor verantwoordelijkheid voor de ander en de natuurlijke omgeving. In elk handelen dient deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking te komen. Er mag geen tegenstelling ontstaan tussen sociaal-cultureel, technisch-economische en politiek-bestuurlijk handelen onderling en handelen ten opzichte van de natuurlijke omgeving. In de sociale ordening die men voorstaat, zijn die aspecten dan ook in vergaande mate geïntegreerd; daarin ligt een waarborg tegen partieel en dus onverantwoordelijk handelen.

Bij deze confessionele karakteristieke visie staat dan ook het sociaal-cultureel aspect centraal, de andere gaan daarin op en vloeien eruit voort. Dit betekent bijvoorbeeld dat evenals bij de socialisten en anders dan bij de liberalen en het A-scenario de markt geen waarde op zich vormt en dat de vereenzelviging daarvan met sociaal-culturele behoeften wordt afgewezen. Confessionelen zijn met de liberalen daarentegen beducht voor een politiek-bestuurlijk stelsel dat het primaat heeft over het maatschappelijk gebeuren.

Deze summiere politiek-ideologische plaatsbepaling van de uitgangspunten van het voorbeeld maakt duidelijk, dat een andere stellingname vanuit positie 2 eerder van socialistische en confessionele dan van liberale zijde mag worden verwacht. Althans, voor zover het de normatieve uitgangspunten betreft. Daarmee is niet gezegd, dat liberalen van positie 2 dan ook de uitwerking van de uitgangspunten

geheel voor hun rekening zouden willen nemen, en ook niet dat een socialistisch of confessioneel toekomstbeeld totaal anders zal uitvallen.

Het als voorbeeld gebruikt scenario is in het bijzonder prikkelend voor karakteristieke visies die uit positie 3 voortkomen: vertrouwen in sociocratische initiatieven. Zij staan alle drie voor de taak afstand te nemen van een ordening waarbij de samenleving zelf en de daarvan deel uitmakende instituties gezien worden als te besturen systemen en vorm te geven aan een samenleving waarin interactieve verhoudingen op basis van gelijkwaardigheid voorop staan.

De gedachten hierover zijn het best uitgekristalliseerd voor overzichtelijke samenlevingsverbanden maar dit is niet voldoende. Van doorslaggevende betekenis is de wijze van beheersen van onvermijdelijk complexe en grootschalige aspecten, zowel bij de overheid als op technisch-economisch terrein. Hoe men zich dit ook voorstelt, hierbij zal zeker in een overgangssituatie veel gevraagd worden van politiek en bestuur. Deze zullen daarom bij de uitwerking van de toekomstbeelden veel aandacht moeten krijgen. Het niet voor de hand liggen van goed uitgekristalliseerde opvattingen hierover zou het vormgeven aan toekomstbeelden vanuit positie 3 wel eens ernstig kunnen bemoeilijken.

Vanuit positie 3 past ook een kritische houding tegenover de grote aandacht die in scenario A geschonken wordt aan fysieke schaarsten in verhouding tot de beschermwaardigheid van de natuurlijke omgeving om zich zelf. Dat bij positie 3 natuur en milieu er goed afkomen, is echter niet vanzelfsprekend: het resultaat van de afweging kan ook anders uitvallen. Omgekeerd is het ook mogelijk om vanuit positie 2 vorm te geven aan een toekomstbeeld waarin de zorg voor natuur en milieu aanmerkelijk hoger op de lijst staat dan in het prikkelend voorbeeld en dit onafhankelijk van de politiek-ideologische basis.

Deze oppervlakkige vergelijking van het uitgewerkte voorbeeld en de karakteristieke visies maakt al duidelijk dat de laatste te globaal zijn om uitsluitel te geven over alle wenselijkheden ten aanzien van het milieu en alle sociaal-economische doelstellingen. Daarom is het noodzakelijk voor de constructie van toekomstbeelden toegevoegde doelstellingen te formuleren die weliswaar aansluiten bij de karakteristieke visie waarop het beeld stoelt, maar hier niet zonder meer uit af te leiden zijn.

Dit brengt de discussie op het feitelijk vormgeven aan de toekomstbeelden, die in de tweede fase van dit project ter hand genomen zal worden. Deze dienen naar samenhang, breedte en theoretische onderbouwing vergelijkbaar te zijn met het uitgewerkte voorbeeld.

De maatstaven voor het tot stand brengen van samenhang kunnen aan de intern samenhangende karakteristieke visies worden ontleend. De ook aan het voorbeeld gestelde eis van continuïteit betekent dat het de bedoeling is om uitgaande van het heden een ontwikkeling in de tijd te schetsen. In de toekomstbeelden worden niet bij voorbaat gebieden van beschrijving uitgesloten. Hoewel iedere karakteristieke visie op bepaalde aspecten accenten legt en voor andere weinig belangstelling heeft, moeten de toekomstbeelden te vergelijken zijn.

Daarom zal de beschrijving worden geordend naar dezelfde vier aspecten als zijn gehanteerd bij het voorbeeld: het technisch-economische, sociaal-culturele, politiek-bestuurlijke en omgevingsaspect. De volgorde zal niet hetzelfde zijn, maar is afhankelijk van de in de karakteristieke visie vervatte stellingnames. Het is de bedoeling de toekomstbeelden in eerste instantie uit te werken onder de veronderstelling dat verwerkelijking niet wordt geblokkeerd door internationale factoren. Vervolgens kan de gevoeligheid van het toekomstbeeld voor deze veronderstelling nader worden onderzocht.

Het bouwen van toekomstbeelden kan op zich nuttige informatie voor de besluitvorming opleveren, maar de bedoeling is meer te bereiken. Hiertoe dient bedacht te worden dat de karakteristieke visie waarop een toekomstbeeld steunt, gedurende de beschrijvingsperiode dominant verondersteld wordt om de effecten van deze visie scherp in beeld te krijgen. Weliswaar is dominantie iets waar dragers van een karakteristieke visie hardnekkig op uit zijn, maar het is toch wel zeker dat de samenleving in de komende jaren rijk aan concurrerende visies zal blijven: er wordt in en aan de samenleving in verschillende richtingen gewerkt.

Door de afzonderlijke toekomstbeelden een eindweegs te ontwikkelen kan wel meer duidelijkheid over deze richtingen ontstaan, maar niet over hun betekenis. Hiervoor is het noodzakelijk in te gaan op de machtsverhoudingen.

Nu speelt tegenwerkende macht binnen ieder afzonderlijk toekomstbeeld per definitie een geringe rol en daarom ontbreken grote maatschappelijke conflicten. Echter bepaalde karakteristieke visies zijn geheel of gedeeltelijk toe te rekenen aan bepaalde politieke partijen, maatschappelijke instellingen en departementen van de overheid. Immers, deze kunnen allemaal op tradities bogen waaraan de karakteristieke visies op hun beurt weer ontleend zijn. Dit zijn instituties die elk op hun terrein een bepaalde macht uitoefenen. Een uitvoerige analyse van de relatieve machtsposities is niet de bedoeling. Maar wel zal, op basis van niet onaannemelijke veronderstellingen hierover, worden getracht toekomstbeelden met elkaar te confronteren. Dit om een beter zicht te krijgen op maatschappelijke conflicten, op punten van overeenstemming en op situaties waar de krachten elkaar, wellicht onvermoed, versterken.

Het gaat echter niet alleen om het herkennen van maatschappelijke conflicten, maar ook om de vraag hoe deze tot oplossing kunnen komen, wanneer dragers van verschillende karakteristieke visies vasthouden aan hun eigen manier van besluitvorming. In een toekomstverkenning die beleidsgericht genoemd wordt, kan niet voorbijgegaan worden aan dit probleem.

In iedere toekomstverkenning spelen politiek-normatieve keuzen een rol, maar deze blijven vaak onder tafel. Hier is echter gekozen voor een zo uitgesproken mogelijke werkwijze, waarbij een sterk accent gelegd wordt op opvattingen die zich in het politiek systeem ontwikkelen. Daarmee wordt afstand genomen van pogingen de toekomst van Nederland te voorspellen. Dit is ook ingegeven door het besef dat in een democratie een discussie over de mogelijkheden van maatschappelijke ontwikkelingen de keuzen vergroot en daarmee de voorspelbaarheid verkleint. De Raad hoopt zo een werkwijze te volgen die kan bijdragen aan een versterkt bewustzijn van toekomstige effecten van huidig politiek en maatschappelijk handelen en zo mede inhoud te geven aan zijn wettelijk vastgelegde opdracht, die voor in dit rapport is weergegeven.

Dit vraagt echter wel dat de expliciet politiek-normatieve inhoud van de karakteristieke visies aansluit bij denkbeelden van politieke en maatschappelijke groeperingen. Mede om dit te bereiken stelt de Raad deze studie in dit stadium ter discussie.

Er zijn hierbij drie vragen.

- In hoeverre zijn de op de twee onderscheidingen gebaseerde karakteristieke visies inderdaad een bruikbare weerspiegeling van het spectrum van bestaande en voor ons doel van belang zijnde politieke en maatschappelijke opvattingen?
- Welke toegevoegde doelstellingen die aansluiten bij ieder van de karakteristieke visies, maar hieruit niet direct zijn af te leiden, moeten in elk geval bij de bouw van de toekomstbeelden betrokken worden?
- Zijn er bouwstenen of suggesties voor de constructie van toekomstbeelden zoals hier bedoeld? Het gaat daarbij om voorstellen op verschillende beleidsgebieden die als alternatief kunnen gelden voor onderdelen en verbijzonderingen zoals in het voorbeeld gegeven zijn. Hopelijk is dit niet tevergeefs prikkelend geformuleerd.

Door dit rapport met dit soort vragen ter discussie te stellen, meent de Raad met behoud van ieders verantwoordelijkheid bij te dragen aan een vruchtbare samenwerking tussen wetenschap en politiek en zo een beter zicht te geven op de maakbaarheid van de toekomst.

In de reeks «Voorstudies en achtergronden» zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)★

I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: de emancipatie van de vrouw (1976)★

G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)

IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)

«Adviseren aan de overheid», met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)

Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)

W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)

R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevervorming – Een vooronderzoek (1979)

Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)

R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)

De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)

W. Driehuis en P.J. van de Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985

Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

S.K. Kuipers, J. Muysken, D.-J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog  
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken

F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990

Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken

Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en Sectorstructuurbeleid

Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Moggendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen

Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk; ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland

Studie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

M. Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland 1985

Technische nota's bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)

• Uitverkocht

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)★
4. Milieubeleid (1974)★
5. Bevolkingsprognose (1974)★
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)★
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijs-  
bestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. «Maken wij er werk van?»  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-  
actieven
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijfentwintig jaar - Een toekomstverkenning voor  
Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid - Een beleidsgerichte probleemverken-  
ning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

● Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij,  
Christoffel Plantijnstraat 1, 's-Gravenhage, tel. 070-789911