

Voorstudies en achtergronden

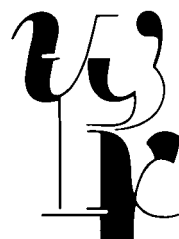
Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode 1993 - 1997

V103

1998

Den Haag, 1998

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Inhoudsopgave

	Verantwoording	5
1	Taak en inrichting	7
1.1	Taak	7
1.2	Inrichting	7
1.2.1	Samenstelling van de raad	7
1.2.2	De adviserende leden	8
1.2.3	Het bureau	8
1.2.4	Financiële middelen	9
2	Werkwijze	11
2.1	Samenstelling werkprogramma	11
2.2	Aanpak	13
2.3	Externe contacten	13
2.3.1	Algemeen	13
2.3.2	Regering en parlement	13
2.3.3	Wetenschappelijke instellingen	14
2.3.4	Adviesorganen	14
2.3.5	Overige contacten	15
2.3.6	Buitenlandse contacten	15
3	Publicaties	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Rapporten aan de Regering	17
3.2.1	Duurzame risico's; een blijvend gegeven	17
3.2.2	Belang en beleid; naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen	19
3.2.3	Besluiten over grote projecten	21
3.2.4	Hoger onderwijs in fasen	22
3.2.5	Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid	24
3.2.6	Orde in het binnenlands bestuur	27
3.2.7	Tweedeling in perspectief	29
3.2.8	Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw	31
3.2.9	Volksgezondheidszorg	32
3.2.10	Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek	34
3.2.11	Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie	36
3.3	Adviezen voorzitter WRR, de raad gehoord	37
3.4	Andere projecten / publicaties WRR	38
3.4.1	Kerntaken van de overheid	38
3.4.2	Een ondernemende samenleving	39
3.4.3	Jubileumbundel <i>Mosterd bij de maaltijd</i>	40
3.5	Zelfstandige publicaties in de serie 'Vorstudies en achtergronden'	40
3.5.1	Beroepswijs onderwijs; ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid	40
3.5.2	Om recht en staat; een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen	41
3.5.3	Gouden bergen, diepe dalen; de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening	41
3.6	Conferenties en symposia	42
3.6.1	Socio-economic policy between risk and security	42
3.6.2	Stabiliteit en veiligheid in Europa	42
3.6.3	Fundamental questions about the future of health care	43
3.6.4	Volatilisering in de economie	43
3.7	Nazorg rapporten	44

4	Evaluatie vijfde raadsperiode	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Werkwijze	45
4.3	De functie en het functioneren van de raad	46
4.4	De adviserende leden	47
4.5	Het bureau	48
Bijlage 1	Integrale tekst van de Instellingswet WRR	49
Bijlage 2	Publicaties vijfde raadsperiode	53
Bijlage 3	Personalia	57

Verantwoording

De werkzaamheden van de WRR kunnen worden onderscheiden in vijfjaarlijkse zittingsperioden. Op 31 december 1997 liep de vijfde raadsperiode af. Zoals steeds aan het einde van de vorige zittingsperioden wil de raad inzicht geven in de wijze waarop hij zijn wettelijke taak heeft uitgevoerd. In hoofdstuk 1 van het navolgend samenvattend overzicht wordt ingegaan op de taak en inrichting van de WRR. In hoofdstuk 2 wordt de werkwijze toegelicht, terwijl in hoofdstuk 3 de uitgebrachte rapporten en hun politieke en maatschappelijke doorwerking worden besproken. Een evaluerende beschouwing van het functioneren van de raad is opgenomen in hoofdstuk 4.

Taak en inrichting

I.1 Taak

- Volgens de Instellingswet van 30 juni 1976 heeft de WRR de volgende taken:
- ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken en beleidsalternatieven aan te geven;
 - een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
 - ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoeken en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

De werkzaamheden van de WRR zijn erop gericht nieuwe problemen te verkennen, bestaande problemen in een brede samenhang te bezien en nieuwe oplossingsrichtingen aan te geven. De rapporten waarin hiervan verslag wordt gedaan zijn beleidsgericht, maar niet per se beleidsconform. Naarmate een rapport meer concrete beleidsvoorstellen bevat, is de mogelijke maatschappelijke doorwerking directer en het effect op kortere termijn beter waarneembaar. Dit wil echter niet zeggen dat rapporten die een perspectief bieden op de langere termijn, geen effect sorteren. Wel is het zo dat de resultaten in dat geval mede afhangen van de bereidheid van de aangesproken instanties - regering, parlement, maar ook maatschappelijke organisaties - kennis te nemen van inzichten die doorgaans afwijken van hetgeen gangbaar is.

De WRR streeft er altijd naar op een zo objectief mogelijke wijze wetenschappelijk gefundeerde informatie aan te dragen en probleemstellingen te formuleren, knelpunten te signaleren en, indien relevant, beleidsalternatieven aan te bieden. Uiteraard draagt de overgang van wetenschappelijke kennisvergarig naar onderbouwde beleidsadvisering wel normatieve aspecten in zich. Voorzover de raad in zijn rapporten beleidsmatige keuzen maakt, worden deze echter zo expliciet mogelijk verantwoord.

Met het oog op de maatschappelijke doorwerking van rapporten hecht de raad veel belang aan de openbaarheid van zijn werk. Naarmate de rapporten en andere publicaties van de raad politiek en maatschappelijk meer aandacht trekken en een publieke discussie op gang brengen, is naar de ervaring leert het maatschappelijk effect van zijn werk het grootst.

I.2 Inrichting

I.2.1 Samenstelling van de raad

Volgens de Instellingswet telt de WRR ten minste vijf en ten hoogste elf leden. De voorzitter is voor de volle werktijd beschikbaar; de overige raadsleden zijn voor ten minste twee werkdagen aangesteld. Aan het einde van de vijfde raadsperiode hadden zes personen zitting in de raad. Gedurende de gehele raadsperiode waren lid: mr. J.P.H. Donner (voorzitter), prof.dr. H.P.M. Adriaansens, prof.dr.ir. R. Rabbinge en prof.dr. D.J. Wolfson. Verder trad prof.dr. W. Derksen vanaf 1 april 1993 toe tot de raad en prof.dr. L.J. Gunning-Schepers vanaf 1 januari 1995. Tot 1 januari 1995 maakte ook drs. H. Hooykaas deel uit van de raad.

Tot juni 1995 was dr. A.P.N. Nauta secretaris van de raad, tevens directeur van het bureau. Op 1 juli 1995 werd hij opgevolgd door mr. J.C.F. Bletz. Deze werd als adjunct-secretaris/adjunct-directeur bureau opgevolgd door drs. H.C. van Latesteijn, tot dat moment lid van de wetenschappelijke staf.

1.2.2 De adviserende leden

Sinds zijn instelling kent de WRR vaste adviserende leden uit de kring van de overheidsinstellingen waarvan de taken raakpunten vertonen met die van de raad. In de vijfde raadsperiode waren dit: prof.dr. F.J.H. Don, directeur van het Centraal Planbureau (CPB), ir.drs. R.B.J.C. van Noort, directeur-generaal van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), mevrouw mr. J.A.M. Kroese-Duijsters, directeur-generaal van de Rijksplanningologische Dienst (RPD), tot haar vertrek op 15 oktober 1997 en prof.drs. A.J. van der Staay, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De adviserende leden nemen kennis van de vergaderstukken van de raad en vergaderen enkele malen per jaar met de raad. De raad heeft deze samenwerking steeds zeer op prijs gesteld.

Bij de reorganisatie van de WRR in 1992 werd, door een visitatiecommissie (zie hierna, par. 1.2.3), de wenselijkheid uitgesproken naast de vaste raadsleden ook tijdelijke raadsleden aan te trekken voor specifieke projecten. Zulks is in de verslagperiode éénmaal gebeurd op de titel van een adviserend lidmaatschap: prof.dr. M.C. Brands, hoogleraar Nieuwste Geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam, was van 1 januari 1994 tot 1 januari 1996 als adviserend lid aan de raad toegevoegd, ten behoeve van het rapport 'Stabiliteit en veiligheid in Europa' (zie hierna, par. 3.2.5). Prof.mr. M. Scheltema, vanaf 1 januari 1998 voorzitter van de nieuwe raad, was vanaf 1 april 1997 toegevoegd adviserend lid.

1.2.3 Het bureau

Het bureau van de raad staat onder leiding van de directeur, tevens secretaris van de raad, hierin bijgestaan door de adjunct-directeur, tevens adjunct-secretaris. Het bureau ondersteunt de raad in zijn werkzaamheden en ressorteert onder het departement van Algemene Zaken. De personele samenstelling van het bureau per 31 december 1997 is opgenomen in bijlage 3.

	Formatie bureau (fte)	
	Eind 1997	Eind 1992
Directie	2	2
Wetenschappelijke staf	14	27
Communicatiemedewerker	1	1
Automatiseringsmedewerker	1	1
Bibliotheek	2	2
Secretariaat en huishoudelijke dienst	9,5	10,5
Totaal	29,5	43,5

De 14 vaste wetenschappelijke stafplaatsen (9 in BBRA-schaal 14 en 5 in schaal 12) werden eind 1997 bezet door 15 medewerkers. Zij hadden de volgende disciplinaire achtergrond: 5 economen/econometristen, 6 sociale en politieke wetenschappers, 2 juristen, 1 deskundige ruimtelijke ordening en 1 technologiedeskundige. Stafmedewerkers zijn overigens breed inzetbaar en werken op alle aandachtsgebieden van de raad.

De personeelsafname tussen 1992 en 1997 reflecteert een reorganisatie en vernieuwing van de werkwijze van raad en bureau, voortkomend uit een besluit dat de minister van Algemene Zaken in oktober 1992 nam in het kader van de zogenoemde Grote Efficiency Operatie (GEO). Dit besluit werd genomen na discussie in de ministerraad en mede gebaseerd op het rapport van een visitatiecommissie over taak en werkwijze van de WRR in de jaren negentig. In hoofdlijnen richtte dit besluit zich op meer flexibiliteit in de organisatie, door een beperking van het aantal raads- en stafleden (waarbij een kernbestand van 14 fte werd gereserveerd voor de vaste wetenschappelijke staf), waartegenover het onderzoeksbudget werd uitgebreid. Aldus ontstonden meer mogelijkheden voor tijdelijke aanstellingen op raads- en stafniveau. In de afgelopen raadsperiode is hieraan invulling gegeven, zowel door een toegevoegd adviserend raadslidmaatschap, als door het op contractbasis in huis halen van jonge academici die voor de duur van een project (circa twee jaar) bij de WRR werken en vervolgens hun loopbaan elders voortzetten.

In het kader van voornoemde reorganisatie is de Commissie voor sociaal en cultureel beleid bij de WRR opgeheven. Deze commissie was in 1989 ingesteld teneinde gestalte te geven aan de overname van de adviesfunctie van de toen opgeheven Harmonisatieraad Welzijnsbeleid.

1.2.4 Financiële middelen

De begroting van de WRR is opgenomen in hoofdstuk III van de rijksbegroting (Algemene Zaken). Naast personeelsuitgaven en materiële uitgaven is in de begroting een post opgenomen voor het uitbesteden van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de raadsrapporten.

De jaarlijkse omvang van de begroting is opgenomen in de onderstaande tabel (bedragen x 1000).

Begrotingsjaar (x 1.000 gld.)	1993	1994	1995	1996	1997
Personeelsuitgaven	4.764	4.538	4.257	3.760	3.713
Wetenschappelijke studies	1.690	1.690	1.690	1.690	1.644
Materiële uitgaven	617	679	786	718	728
Totaal	7.071	6.907	6.733	6.168	6.085

2.1 Samenstelling werkprogramma

De onderwerpen die binnen de wettelijke taakopdracht voor bestudering in aanmerking komen, worden door de raad zelf bepaald. Daarbij kunnen op verzoek van de regering, het parlement of andere maatschappelijke groeperingen onderwerpen in het werkprogramma worden opgenomen. In alle gevallen zal het gaan om belangrijke maatschappelijke vraagstukken die over een reeks van jaren tot een oplossing moeten worden gebracht. De onderwerpen moeten zich lenen voor beïnvloeding door het overheidsbeleid. Bovendien moeten zij geschikt zijn voor wetenschappelijk onderzoek en zich uitstrekken over een aantal beleidsterreinen. De raad moet daarbij natuurlijk over nodige deskundigheid beschikken. Het werkprogramma is een flexibel programma; er kunnen in de loop van de raadsperiode nieuwe projecten worden toegevoegd. Verder kunnen er nog projecten worden voltooid waarvoor het initiatief in de vorige raadsperiode is genomen.

De navolgende onderwerpen zijn onderdeel geweest van het werkprogramma tijdens de vijfde raadsperiode. (De resulterende rapporten aan de regering, alsmede andere publicaties worden inhoudelijk kort weergegeven in hoofdstuk 3.)

Eén project uit de vierde raadsperiode werd aan het begin van de vijfde periode afgerond:

1. Demografische ontwikkelingen en beleid (rapport nr. 43: *Ouderen voor ouderen; demografische ontwikkelingen en beleid*, maart 1993).

Een tweetal andere projecten had de raad al in de vierde periode aangevangen:

2. Milieubeleid.
In de vorige raadsperiode had de raad op verzoek van de regering al een rapport uitgebracht over strategie, instrumenten en handhaafbaarheid van het milieubeleid (rapport nr. 41, april 1992). Deze adviesaanvraag voorzag in een vervolgonderzoek naar de doelstellingen van dat beleid: rapport nr. 44: *Duurzame risico's; een blijvend gegeven* (juni 1994).
3. Grote projecten.
Over dit onderwerp kreeg de raad op 26 juni 1991 een adviesaanvraag van de regering. Hieraan werd tegemoet gekomen in het rapport nr. 46: *Besluiten over grote projecten* (september 1994).

Bij de aanvang van de vijfde raadsperiode besloot de raad de volgende nieuwe projecten ter hand te nemen.

4. Hoger onderwijs.
Over de problematiek van het hoger onderwijs vond aan het eind van de vorige raadsperiode een verkennend symposium plaats, op basis waarvan de raad vaststelde dat er aanleiding was om over dit onderwerp advies uit te brengen. Dat mondde uit in het rapport nr. 47: *Hoger onderwijs in fasen* (februari 1995).
5. Toekomstverkenning.
Mede gelet op de toekomstverkenningen die door andere organisaties worden verricht, besloot de raad een toekomstverkenning uit te werken over een aantal samenhangende thema's die van belang zijn voor de sociale cohesie en sociale segmentatie. Dit mondde uit in rapport nr. 50: *Tweedeling in perspectief* (december 1996).
6. Kerntaken van de overheid.
Deze studie, oorspronkelijk aangevangen met de bedoeling vast te stellen wat kerntaken van de overheid zijn, leidde gaandeweg tot de bevinding dat 'objectieve' kerntaken niet bestaan: wat moet worden gedaan, vloeit voort uit

subjectieve opvattingen en wisselende omstandigheden. De WRR besloot derhalve af te zien van een rapport aan de regering over kerntaken. De voorzitter van de raad, mr. J.P.H. Donner, rondde het project af met een publicatie op zijn naam in de serie 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR: *Staat in beweging* (V100, april 1998).

7. Uitvoering sociale zekerheid.

Een project over de meer algemene problematiek van de organisatie en uitvoering van overheidsbeleid, de dynamiek van uitvoeringsorganisaties en de toekenning van rechten werd toegespitst op de actuele problematiek van de sociale zekerheid, in het bijzonder de werknemersverzekeringen. Het mondde uit in rapport nr. 45: *Belang en beleid; naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen* (juni 1994).

In de loop van de raadsperiode zijn nog de volgende onderwerpen toegevoegd aan het werkprogramma.

8. Binnenlands bestuur.

Omdat maatschappelijke dynamiek en bestuurlijke organisatie steeds vaker fricties vertonen, heeft de raad dit onderwerp aan zijn werkprogramma toegevoegd. Het mondde uit in rapport nr. 49: *Orde in het binnenlands bestuur* (december 1995).

9. Nederland in de wereld.

De turbulente ontwikkelingen in de wereldorde nopen dezer jaren Europa en ook Nederland hun positie opnieuw te bepalen. Om voldoende expertise voor dit onderwerp in huis te hebben werd prof.dr. M.C. Brands (UvA) voor twee jaar als adviserend lid aan de raad toegevoegd. Onder zijn leiding werd het rapport nr. 48: *Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid* (november 1995) opgesteld.

10. Toekomst sociale zekerheid.

Mede om de in het regeerakkoord 1994 voorziene 'mid-term' discussie over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid een inhoudelijke impuls te geven, zette de raad dit onderwerp op zijn werkprogramma. Het leidde tot rapport nr. 51: *Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw* (mei 1997).

11. Volksgezondheid.

Een aantal technologische ontwikkelingen zet de verzekeraarbaarheid voor gezondheidsrisico's onder druk, en daarmee de basis voor het huidige stelsel van volksgezondheidszorg. Dit was voor de raad aanleiding dit onderwerp aan zijn programma toe te voegen. Het mondde uit in rapport nr. 52: *Volksgezondheidszorg* (juni 1997).

12. Heroriëntatie ruimtelijke ordening.

Door een aantal maatschappelijke veranderingen wordt het eens heldere onderscheid tussen stad en land steeds diffuser. Dit leidt ertoe dat het ruimtelijke-ordeningsstelsel, dat van dit onderscheid uitgaat, steeds minder aansluiting vindt bij de hedendaagse realiteit. De WRR heeft de hoofdlijnen aangegeven van een meer gedifferentieerd planstelsel, waarin de rijksoverheid enerzijds een grotere rol speelt bij zaken van nationaal belang, maar anderzijds niet langer wordt gepoogd de bestemming van elk vierkante meter grond centraal voor te schrijven. Rapport nr. 53: *Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek* (maart 1998).

13. Mobiliteit, communicatie en informatie.

Ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT) kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de beleidsmogelijkheden van de overheid. Het is van belang nieuwe problemen, maar ook nieuwe kansen tegemoet te treden vanuit een aangepast concept van het statelijk handelingsvermogen. Deze gedachte is nader onderbouwd en uitgewerkt in rapport nr. 54 *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie* (maart 1998).

14. Een ondernemende samenleving.

In dit project was de centrale gedachte dat een aantal welvaartsaspecten die

veelal naast of tegenover betaalde arbeid worden geplaatst, zoals allerlei zorg-taken en het streven naar een schoner milieu, een onderdeel van arbeid (kun-nen) worden. Het project kon in de vijfde raadsperiode niet worden afgerond met een rapport aan de regering. Wel is een publicatie over deze thematiek in voorbereiding.

2.2 Aanpak

Per onderwerp dat in het werkprogramma is opgenomen wordt een interne projectgroep gevormd. Deze projectgroepen worden voorgezeten door een raadslid, terwijl een lid van de wetenschappelijke staf als projectsecretaris/-coördinator optreedt. Raads- en stafleden zijn als regel lid van meer dan één projectgroep. Aangezien de raad een 'werkende' raad is, leveren de leden evenals de staf eigen bijdragen aan de concept-stukken die ter bespreking en vast-stelling aan de raad worden aangeboden. Doordat de samenstelling van de staf niet aan raadsperiodes gebonden is en de stafmedewerkers dus langer dan vijf jaar verbonden kunnen zijn aan de WRR, is er continuïteit in de opbouw van de deskundigheid mogelijk. Aan die continuïteit is ook behoefte, gezien de steeds wisselende samenstelling van de raad.

De raad vergadert gemiddeld eens in de veertien dagen. In deze vergaderingen worden concepten besproken en eindteksten vastgesteld die in de project-groepen zijn voorbereid. Ook uitbestedingen van enige omvang worden ter goedkeuring aan de raad voorgelegd, evenals de beslissing of studies van staf-leden of externe deskundigen worden gepubliceerd in de serie 'Vorstudies en achtergronden'.

De raad als geheel is verantwoordelijk voor de resultaten van het werk. Bij de besluitvorming wordt gestreefd naar consensus op basis van open discussie en uitwisseling van argumenten. Alle uit te brengen rapporten worden voor commentaar aan de adviserende leden voorgelegd. Mede hierdoor bestaan er ook op stafniveau goede werkcontacten met de medewerkers van de bureaus van de adviserende leden.

2.3 Externe contacten

2.3.1 Algemeen

Met het oog op de doorwerking van zijn rapporten vindt de raad het belangrijk tijdens de voorbereiding, maar ook na het uitbrengen van een rapport con-tacten te leggen met departementen, maatschappelijke instanties en deskun-digen op een bepaald terrein. Ook in deze raadsperiode onderhield de raad vele binnen- en buitenlandse contacten. Eén stafmedewerker is speciaal belast met de externe communicatie. Informatie over en toelichting op rapporten en andere publicaties van de raad worden zowel op verzoek, als op eigen initiatief gegeven. Bij de verschijning van rapporten organiseert de raad persconferen-ties. Ook heeft de raad verscheidene malen, soms als vervolg op een uit-gebracht rapport, een symposium of conferentie gehouden.

2.3.2 Regering en parlement

Volgens artikel 12 van de Instellingswet WRR stelt de minister-president de raad in kennis van de bevindingen van de ministerraad over de rapporten. Bij de behandeling van de Instellingswet in 1976 is aan de Tweede Kamer toe-gezegd dat de regering binnen drie maanden haar bevindingen aan de WRR kenbaar maakt. In de praktijk laten regeringsreacties soms langer op zich wachten. De wet biedt de raad de mogelijkheid gehoord te worden over het standpunt van de regering, maar in deze raadsperiode is van deze mogelijk-heid geen gebruik gemaakt. Wel bestonden er intensieve contacten met

departementen. Op verzoeken uit de Tweede Kamer zijn raads- en stafleden verschillende keren gesprekken aangegaan over rapporten van de raad.

In het kader van de reorganisatie van het adviesstelsel (zie hierna, par. 2.3.4) is de Instellingswet WRR aangepast voor wat betreft de vaststelling van het werkprogramma. De praktijk waarbij de WRR zijn eigen programma vaststelt, na overleg tussen de minister-president en de voorzitter van de raad, is nu vastgelegd in de wet. Met deze vastlegging wordt, naar de mening van de regering, enerzijds recht gedaan aan de onafhankelijke positie van de WRR, en anderzijds op evenwichtige wijze vorm gegeven aan de politieke betrokkenheid bij de WRR, ook doordat de minister-president over het raadsprogramma de ministerraad hoort. Het desbetreffende wijzigingsvoorstel werd op 10 september 1997 aangenomen door de Tweede Kamer (TK 1996-1997, 25 248 nrs. 1-3). Hierbij werd ook, in overeenstemming met het algemene regeringsbeleid, de leeftijdsgrens voor raadsleden opgeheven, terwijl tevens de verouderde overgangs- en slotbepalingen uit de Instellingswet zijn geschrapt.

2.3.3 Wetenschappelijke instellingen

Contacten met de wetenschap zijn inherent aan het werk van de raad. Niet alleen was ook in deze raadsperiode het merendeel van de raadsleden tevens hoogleraar aan een universiteit, ook binnen de staf was een aantal medewerkers in deeltijd als hoogleraar of universitair (hoofd)docent aangesteld. Daarnaast gaven raadsleden en medewerkers regelmatig gastcolleges op universiteiten en publiceerden zij artikelen naar aanleiding van raadsrapporten en voorstudies.

Uitbestedingen uit het budget dat de raad ter beschikking staat voor onderzoek, bevorderen de werkcontacten met de wetenschappelijke wereld. De rapporten van de raad steunen mede op uitkomsten van externe studies. Sommige daarvan zijn gepubliceerd in de reeks 'Vorstudies en achtergronden', andere in de reeks 'Werkdocumenten'.

2.3.4 Adviesorganen

In de verslagperiode heeft een ingrijpende reorganisatie plaatsgevonden van het adviesstelsel in Nederland. Krachtens de *Herzieningswet adviesstelsel* (ook wel genoemd 'Woestijnwet') zijn per 1 januari 1997 alle bestaande adviesorganen opgeheven, behoudens de Sociaal Economische Raad (SER) en de WRR. In de *Kaderwet adviescolleges* zijn vervolgens per dezelfde datum nieuwe 'strategische' adviescolleges ingesteld, één voor elk hoofdterrein van overheidsbeleid. Deze operatie had zowel versoering van het adviesstelsel tot doel als bevordering van het primaat van de politiek.

Het niet-opheffen van de WRR werd door de regering gemotiveerd met verwijzing naar de bijzondere positie van de raad, alsmede de overweging dat het voortbestaan van de raad niet ter discussie stond en staat. Wat deze positie betreft, is steeds betoogd dat de WRR wel een adviescollege is in de zin van art. 79 Grondwet en ook deel uitmaakt van het nieuwe adviesstelsel, maar dat de raad niet onder de Kaderwet valt. Uit hoofde van zijn onderzoekstaken onderscheidt de raad zich namelijk van die adviesorganen die in opdracht van de regering advies uitbrengen over concrete beleidsvoornemens op een bepaald terrein. De WRR houdt zich bezig met onderzoek, vanuit meerdere disciplines, van maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn en op verschillende beleidsterreinen. Daarbij is tevens de vraag aan de orde of bepaalde ontwikkelingen aanleiding zijn om vooronderstellingen die aan het overheidsbeleid ten grondslag liggen, bij te stellen.

De WRR heeft van meet af aan waarde gehecht aan goede onderlinge

contacten tussen de adviesorganen in het vernieuwde stelsel, teneinde - met behoud van ieders verantwoordelijkheid - een goede informatie-uitwisseling te bevorderen en overlappingsen in de advisering waar mogelijk te voorkomen. Op initiatief van de raad zijn in 1996 en 1997 ééndaagse bijeenkomsten gehouden van de voorzitters en secretarissen van de raden die in het nieuwe adviesstelsel functioneren en de directeuren(-generaal) van de planbureaus CPB, RIVM, RPD en SCP. Bij deze bijeenkomsten was de minister van Binnenlandse Zaken ambtelijk vertegenwoordigd. Doel van het overleg was enerzijds de toekomstverwachtingen van de planbureaus samen te brengen omtrent beleidsterreinen die voor alle adviesorganen van belang zijn en anderzijds van gedachten te wisselen over praktische zaken waarmee adviesorganen te maken krijgen.

De betrokken organen hebben afgesproken voortaan éénmaal per jaar een dergelijke gezamenlijke bijeenkomst te zullen houden. De WRR zal hierbij als centraal punt voor kennis en voorbereiding van deze bijeenkomsten dienen, organisatie en voorzitterschap van de feitelijke bijeenkomst kunnen over de deelnemers rouleren.

Ook in deze raadsperiode heeft de WRR overleg gevoerd met de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) bij de voorbereiding van haar werkprogramma. Taak van de OSA is het strategisch arbeidsmarktonderzoek te stimuleren en de resultaten van dit onderzoek te vertalen naar beleid. Het overleg met de WRR is voorgeschreven in artikel 6 van het Instellingsbesluit OSA (1983).

2.3.5 Overige contacten

Contacten met andere instanties zijn voor de WRR onmisbaar. Zowel tijdens, als na het tot stand komen van een rapport onderhoudt de raad dan ook intensieve contacten met relevante maatschappelijke instellingen. Voor een deel betreft het algemene contacten, bijvoorbeeld met wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen of werkgevers- en werknemersorganisaties. Voor een ander deel gaat het om contacten die een specifiek onderwerp betreffen. Op deze wijze krijgt de raad waardevolle informatie en suggesties aangereikt. Ook bieden deze contacten inzicht in de reacties die de rapporten van de raad in de buitenwereld oproepen.

2.3.6 Buitenlandse contacten

De WRR acht het van groot belang contacten te onderhouden met vergelijkbare instellingen in het buitenland en met buitenlandse instellingen of personen die relevante informatie kunnen leveren. Maatschappelijke ontwikkelingen die de samenleving kunnen beïnvloeden, hebben immers vaak een reikwijdte die zich van landsgrenzen weinig aantrekt.

Buitenlandse contacten die plaats vonden in het kader van de afzonderlijke projecten, staan vermeld in hoofdstuk 3. In het bijzonder kan ook worden verwezen naar talrijke contacten rond de samenstelling van een, in deze vorm niet eerder beschikbaar, internationaal register van *think tanks* (zie hierna, par. 3.4).

Daarnaast zijn vrijwel alle rapporten van de raad geheel of gedeeltelijk in het Engels vertaald. Sommige publicaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn, wanneer hier een aanleiding voor bestond, rechtstreeks in het Engels verschenen.

Leden van de raad en de staf namen actief deel aan verschillende internationale wetenschappelijke congressen, waarbij zij papers presenteerden over onderwerpen die de WRR in studie heeft of heeft gehad.

3.1 Inleiding

De raad heeft in de vijfde raadsperiode 11 rapporten aan de regering uitgebracht. In paragraaf 3.2 wordt een korte samenvatting van de inhoud gegeven, alsmede van de officiële regeringsreacties. Ook wordt iets over de maatschappelijke doorwerking van de rapporten gezegd.

Behalve rapporten aan de regering, waarvan de inhoud onder verantwoordelijkheid van de raad valt, publiceert de WRR ook een serie 'Vorstudies en achtergronden', op naam van auteur(s), en een reeks 'Werkdocumenten'. In beginsel maakt de raad op deze wijze alle informatie en onderzoeksresultaten die ten behoeve of in het verlengde van rapporten zijn bijeengebracht, voor belangstellenden toegankelijk. In deze verslagperiode zijn 22 boeken gepubliceerd in de serie 'Vorstudies en achtergronden'; daarnaast zijn 26 werkdocumenten uitgekomen. Ook is een bijzondere publicatie over 'think tanks' uitgebracht in het kader van het 25-jarig bestaan van de raad. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle WRR-publicaties in de vijfde raadsperiode. Ten slotte geeft de raad een Mededelingenblad uit, waarin verslag wordt gedaan van de werkzaamheden van de raad. Het Mededelingenblad verschijnt in een frequentie van twee à drie per jaar.

Naar blijkt uit paragraaf 3.2, heeft het merendeel van de projecten in de vijfde raadsperiode geresulteerd in rapporten aan de regering. Ook wordt in deze paragraaf ingegaan op de bij de rapporten behorende publicaties in de serie 'Vorstudies en achtergronden'. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op enkele adviezen van de voorzitter van de WRR, gehoord de raad. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 stilgestaan bij voornoemde jubileumbundel *Mosterd bij de Maaltijd*. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op een aantal zelfstandig gepubliceerde studies in de serie 'Vorstudies en achtergronden'. In paragraaf 3.6 wordt verslag uitgebracht van conferenties en symposia van de raad. In paragraaf 3.7 wordt ten slotte ingegaan op de nazorg van enkele projecten die nog het resultaat waren van de vorige (vierde) raadsperiode.

3.2 Rapporten aan de Regering

3.2.1 Duurzame risico's; een blijvend gegeven

a. Aanleiding en inhoud

Het in juni 1994 verschenen rapport nr. 44 *Duurzame risico's: een blijvend gegeven* vormde het antwoord op een tweeledige adviesaanvraag van de regering van 5 september 1990. De eerste vraag was na te gaan welke instrumenten moeten worden ingezet om de doelstellingen van duurzaamheid te realiseren. De visie van de raad hierover is neergelegd in het in 1992 verschenen rapport nr. 41 *Milieubeleid; strategie, instrumenten en handhaafbaarheid* (zie *Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode*, 1993). De tweede vraag van de regering betrof de doelstellingen zelf van het milieubeleid. Gevraagd werd om een uitdieping van het begrip duurzaamheid: welke interpretaties kunnen hieraan worden gegeven in het licht van objectief vaststelbare ecologische gegevens en in het geding zijnde normatieve aspecten?

In *Duurzame risico's: een blijvend gegeven* geeft de raad allereerst aan dat er niet gesproken kan worden van een onomstreden, uit de ecologische wetenschappen af te leiden 'milieugebruiksruimte' voor het menselijk handelen.

Niet alleen omdat de wetenschappelijke kennis over het ecologisch systeem fragmentarisch en dubbelzinnig is, maar ook omdat geen unanimiteit bestaat over de aan aspecten van milieu en natuur toe te kennen betekenis. Verder staat het oordeel over de ernst van de gevolgen van menselijk handelen voor milieu en natuur niet op zichzelf, maar wordt dat altijd mee bepaald door de waardering van de maatschappelijke aspecten die in het geding zijn. 'Duurzaamheid' is hierom niet een objectieve eigenschap van een proces, maar een predikaat dat hieraan wordt toegekend na weging van zowel maatschappelijke als ecologische gevolgen en risico's van activiteiten, nu en later.

Op basis van dit inzicht heeft de raad een viertal interpretaties van duurzaamheid ontwikkeld, die verschillen in de perceptie van ecologische en maatschappelijke risico's en de onderlinge weging hiervan. Deze handelingsperspectieven zijn aan de hand van scenario's uitgewerkt voor de langere termijn. Dit gebeurde op een aantal belangrijke probleemgebieden, namelijk de wereldvoedselvoorziening, de energievoorziening, grondstoffen, natuur en water. Zo werd zichtbaar dat uit eenzelfde waarde voortvloeiend gedrag op de langere termijn toch zeer uiteenlopende consequenties kan hebben. Maar ook al kan duurzaamheid zeer verschillend worden geïnterpreteerd, tegelijk werd duidelijk dat het serieus nemen hiervan ingrijpende keuzes vergt. Dit bleek uit door de raad ontwikkelde referentiescenario's op de onderscheiden probleemgebieden. Voortzetting van huidige tendenties bleek op de meeste gebieden tot zeer grote problemen te leiden.

Het onderkennen van verscheidenheid in mogelijke opvattingen over duurzaamheid accentueert het politieke karakter ervan. In het rapport is dan ook ingegaan op de politieke en bestuurlijke voorwaarden die noodzakelijk zijn voor op duurzaamheid gerichte strategische beleidsvorming.

b. *Vorstudies*

Op ieder van de onderzochte probleemgebieden is een deelstudie verricht. Hiervan verscheen in de reeks Voorstudies en achtergronden: T. van der Meij e.a., *Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan* (V87, 1995).

Uit deze studie blijkt dat bij voortzetting van huidige mondiale trends een voortgaande verschraling van de natuur te verwachten is. Scenario's gericht op natuurbehoud vergen dan ook ingrijpende veranderingen. De hiertoe ontwikkelde scenario's hebben betrekking op behoud van productienatuur, recreatienatuur dan wel vrije natuur, en de hiervoor te reserveren ruimte. Duidelijk wordt dat natuurbehoud vooral in Afrika en Zuid-Azië een zeer zware opgave is, zelfs wanneer duurzaamheid wordt begrepen als minimale reservatenclaims. De oorzaak hiervan is de bevolkingsgroei die tot grote conflicten zal leiden van natuurbehoudsdoelstellingen met de voedselproductie en watervoorziening. Op andere continenten zijn de vrijheidsgraden echter veel groter.

Verder verschenen als Werkdocument de volgende studies:

- D. Scheele, *Duurzaamheid materiaalgebruik en de exploitatie van mineralen* (W78, 1994).
- W.M. de Jong, *Chloor in duurzaam perspectief* (W79, 1994).
- J. Dogterom en P.H.L. Buijs, *Duurzaam watergebruik in Nederland* (W80, 1994).

Over twee deelstudies werd gerapporteerd in de eigen publicatiereeks van het betrokken onderzoeksinstituut:

- B. van den Haspel e.a., *Energie tot oneindig. Concepties van duurzaamheid in vijf wereld-energiescenario's*; Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie, Delft, 1994.

- J.C. Luyten, *Sustainable world food production and environment*; AB-DLO, Wageningen, 1995.
- c. *Standpunt van de regering*
In haar reactie van 28 oktober 1994 onderschreef de regering dat het bij duurzaamheid gaat om een afweging tussen ecologische, sociale en economische risico's en onzekerheden. Zij deelde ook de opvatting van de raad dat de 'milieugebruiksruimte' eerder gaat om de beleidsresultante van deze afweging dan om de wetenschappelijk vastgestelde begrenzing van deze politieke afwegingsprocessen. De regering achtte de WRR-analyse en aanbevelingen niet van toepassing op het lopende beleid, maar vooral van belang voor het ontwikkelen van een beleid gericht op de langere termijn. De onderscheiden handelingsperspectieven en scenario's zouden als input kunnen dienen voor een hierop gericht maatschappelijk debat.
- d. *Maatschappelijke doorwerking*
Het rapport heeft de discussie over duurzaamheid een nieuwe wending gegeven. De redenering dat het beleid zich uiteindelijk niet kan beroepen op een wetenschappelijk gefundeerde noodzaak maar vooral een politieke legitimatie behoeft, ontmoette aanvankelijk grote weerstand. Deze is echter gaandeweg geslonken en heeft plaatsgemaakt voor benaderingen waarbij gepoogd wordt de door de raad bepleite afweging tussen ecologische en maatschappelijke desiderata inhoud te geven. Van doorwerking van de verschillende scenario's op deelgebieden is echter minder sprake, behoudens in het geval van de wereldvoedselvoorziening. De voor dit onderwerp ontworpen duurzaamheids-scenario's hebben vooral internationaal sterk de aandacht getrokken, bijvoorbeeld bij de Wereldbank en de FAO en hieronder resulterende instellingen.

3.2.2 **Belang en beleid; naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen**

- a. *Aanleiding en inhoud*
In de uitvoering van overheidsbeleid zijn de verantwoordelijkheden niet altijd helder gedefinieerd. Ten aanzien van de sociale zekerheid bleek dat bijvoorbeeld in 1993 uit het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie (Commissie-Buurmeijer) die concludeerde dat de uitvoeringsstructuur van de werknemersverzekeringen drastisch diende te veranderen. De uitkomst van deze enquête was voor de raad mede aanleiding zijn gedachten over de problematiek van de uitvoering van overheidsbeleid in het algemeen toe te spitsen op de sociale zekerheid. Dit mondde uit in het juni 1994 verschenen rapport nr. 45 *Belang en beleid; naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*. Leidraad in dit rapport is dat de verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarkt- en uitkeringsbeleid niet langer mag worden afgeschoven, maar dat duidelijk moet worden vastgesteld wie principalen en wie agenten zijn, en wat hun respectieve taken en verantwoordelijkheden zijn.

De raad concludeert verder dat in de uitvoering van de sociale zekerheid de bevordering van arbeidsparticipatie veel meer dan tot nu toe voorop moet staan. Dit heeft consequenties voor de uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen. Die zullen zich primair moeten gaan richten op preventie, reïntegratie, bemiddeling en scholing. In de uitvoering zal het accent dan ook moeten verschuiven van uitkeringsverstrekking naar participatiebevordering. De eerste taak van uitvoerders is om met cliënten en hun vroegere of potentiële werkgevers een plan-op-maat te maken om hen aan het werk te krijgen of te houden. De resultaten die ze daarbij boeken, moet de maatstaf worden om te beoordelen of ze hun werk goed doen.

In het rapport ontwikkelt de WRR drie criteria waaraan een houdbaar stelsel van sociale zekerheid moet voldoen. De verschillende oplossingsrichtingen die

in de huidige discussie de ronde doen, zouden daaraan getoetst moeten worden. In de eerste plaats moeten verantwoordelijkheden op alle niveaus van beleid en uitvoering zodanig zijn vorm gegeven dat afwenteling van uitkeringslasten wordt tegengegaan. Dit vraagt om minder versnippering van het stelsel. Het bestaan van een veelheid van regelingen, verantwoordelijkheden en uitvoeringsinstanties draagt bij tot die afwenteling. In de tweede plaats moet de verantwoordelijkheid op ieder niveau en voor iedere betrokkene worden vertaald in een zodanig existentieel belang, dat wil zeggen een direct en voelbaar belang, dat afschuiven onaantrekkelijk wordt. Regels en voorschriften zijn daarbij een tekortschietend instrument; er zullen ook financiële en sociale instrumenten gehanteerd moeten worden. Ten slotte geldt als proef op de som wat het effect is op preventie en reïntegratie, wat een hoofdoel van de sociale zekerheid zou moeten zijn.

b. *Voorstudie*

Ten behoeve van dit rapport liet de raad een studie uitvoeren naar de mogelijkheden van *Private verzekering van sociale risico's* (V84, 1994) die tegelijk met het raadsrapport verscheen. Het onderzoek werd verricht door mevrouw dr. J.M. Bekkering, stafmedewerker van de raad. Het onderzoek probeert de mogelijkheden te analyseren van private uitvoering van de sociale zekerheid en de problemen die daaraan inherent zijn. Publieke uitvoering wordt beheerst door dwang en controle, private uitvoering door vrijwillige transacties en financiële prikkels.

Op grond van een aantal verzekeringstechnische wetmatigheden concludeert de auteur dat het risico van werkloosheid onverzekerbaar is. Daarom moet de overheid dit risico blijven dragen. Het risico van ziekte of arbeidsongeschiktheid is wel op een particuliere markt verzekerbaar. Wel moet er dan een duidelijke afbakening komen van de verantwoordelijkheid van de overheid tegenover die van andere partijen. De studie heeft een draagwijdte die verder gaat dan uitsluitend privatisering, omdat de onderzochte wetmatigheden blijven gelden als sociale verzekeringen worden overgedragen aan bijvoorbeeld werknemers- en werkgeversorganisaties in plaats van aan particuliere verzekeraars.

c. *Standpunt van de regering*

Het rapport kwam uit ten tijde van de kabinetsformatie 1994. In de formatie-onderhandelingen heeft het een belangrijke rol gespeeld bij het vinden van consensus tussen de partijen over de problematiek van de sociale zekerheid. Voorstellen terzake in het regeerakkoord, zoals met name de invoering van premiedifferentiatie in de WAO en de privatisering van de uitvoering, zijn mede geënt op het WRR-rapport.

De regeringsreactie op het rapport in het vervolg hiervan maakt deel uit van de brief aan de Tweede Kamer van 30 mei 1995 van staatssecretaris Linschoten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de toekomstige uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen. Het kabinet koos daarbij voor het volgende model. Een landelijk bestuur (LISV) neemt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen over van de bedrijfsverenigingen en contracteert uitvoerende instanties. Het kabinet gaat er daarbij van uit dat voorlopig alleen de bestaande uitvoeringsinstellingen zullen worden gecontracteerd. Die instellingen zullen met elkaar moeten concurreren om het binnenhalen van contracten. Deze concurrentie houdt volgens het kabinet de uitvoeringsinstellingen scherp. Een dergelijk effect wordt ook beoogd door werkgevers de mogelijkheid te bieden het risico op arbeidsongeschiktheid van hun werknemers te verzekeren bij particuliere verzekeringsmaatschappijen ('opting out').

d. *Maatschappelijke doorwerking*

De analyse van de uitvoering van overheidsbeleid in termen van principaal-agentrelaties die in dit rapport is toegepast, heeft ruim de aandacht getrokken, ook buiten het beleidsveld van de sociale zekerheid. Het was bijvoorbeeld voor de Minister van Financiën mede aanleiding de heroverwegingsprocedure van overheidstaken voortaan op deze leest te gaan schoeien (vgl. *Miljoenennota 1997*, blz. 61). Onder de kop van 'Interdepartementaal Beleidsonderzoek' (IBO) wordt inmiddels op een groot aantal beleidsterreinen onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor institutionele hervorming van uitvoerende diensten.

3.2.3 Besluiten over grote projecten

a. *Aanleiding en inhoud*

In september 1994 verscheen het rapport nr. 46 *Besluiten over grote projecten*, waarin de raad een antwoord formuleert op de vraag van de regering van juni 1991. De regering vroeg de raad naar de mogelijkheden besluitvormingsprocessen rond grote infrastructurele werken te versnellen. In de advisering confronteerde de raad een empirisch onderzoek naar de praktijk van besluitvorming over infrastructuur met de procedurele vormgeving van de besluitvorming. De raad kwam tot de conclusie dat een wet grote projecten die in voorkomende gevallen volledig in de plaats treedt van de bestaande wettelijke procedures een oplossing biedt. Daarbij kunnen de besluiten niet alleen sneller tot stand komen, maar ook een groter maatschappelijk rendement genereren.

In zijn empirisch onderzoek vond de raad dat de algehele opzet van besluitvormingsprocessen voor veel tijdverlies zorgt. In de meer dan twintig besluitvormingsprocessen die de raad bestudeerde, bleek met name dat de volgorde in de besluitvorming voor problemen zorgt. Meestal wordt eerst in besloten kring een voorstel voor de bouw van een infrastructureel werk volledig uitgewerkt en pas daarna in het maatschappelijk/politiek besluitvormingsproces gebracht. De voorbereiding van een voorstel langs deze weg blijkt relatief veel tijd te vergen, terwijl het politiek/maatschappelijk debat vervolgens weinig anders dan weerstand tegen het betreffende voorstel oplevert. Die weerstand leidt dan in sommige gevallen tot een terugkeer van het project naar de teken tafel waarna de cirkel opnieuw wordt doorlopen. De raad adviseerde de procedure om te keren en te beginnen met een goed gestructureerde interactieve ronde van verkenning en besluitvorming op hoofdlijnen. De overheid zou daarbij veel meer de rol van regisseur van het besluitvormingsproces moeten spelen dan de rol van trekker van een bepaalde uitkomst van dat proces zoals dat in de bestudeerde cases naar voren kwam.

Ten aanzien van de formele procedures rond besluitvormingsprocessen gaf de raad in zijn rapport aan dat de bestaande procedures de verkeerde volgorde in de besluitvorming in de hand werken. Om die reden adviseerde de raad om bij projecten met een nationale betekenis de besluitvorming uit de bestaande procedures te lichten en die te laten verlopen langs de lijnen van een aparte 'wet grote projecten'. De raad formuleerde een concrete uitwerking van een dergelijke wet, waarin drie fasen van besluitvorming werden onderscheiden: aanvangsbesluit, beginselbesluit en uitvoeringsbesluit. Voor elk van deze fasen beschreef de raad hoe inspraak, besluitvorming en beroep in wetgeving gestructureerd kunnen worden. Inspraak steeds om informatie en creativiteit te genereren, besluitvorming steeds door het daartoe geëigende democratisch gekozen gezag, beroep steeds tegen de kwaliteit van het gevolgde proces. Wat dit laatste betreft adviseerde de raad de instelling van een commissie van deskundigen die als procesbewaker moet fungeren.

b. *Voorstudies*

Voor de totstandkoming van dit rapport zijn drie externe vooronderzoeken verricht. Ten eerste gaat het om *Versnelling juridische procedures grote projecten* (V85, 1994), waarin de onderzoekers Lambers, Lubach en Scheltema de juridische mogelijkheden verkennen voor versnelling van besluitvormingsprocessen. Ten tweede gaat het om het werkdocument *Grote projecten in Nederland*, (W77, 1994) waarin Bruning het empirische materiaal aandraagt voor het rapport van de raad. Ten derde maakte Kolpron Consultants een internationale vergelijking van besluitvormingsprocessen (*Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in andere Europese landen*; Kolpron, 1994).

c. *Standpunt van de regering*

In april 1996 maakte het kabinet zijn reactie op het rapport openbaar. Al een jaar eerder had het kabinet een voorlopig standpunt gepresenteerd. Daarover werd vervolgens geadviseerd door de Raad voor de ruimtelijke ordening (RARO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Stichting Natuur en Milieu en het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB).

In de reactie op het rapport van de WRR onderschrijft het kabinet in het algemeen de bevindingen van de raad. Dat geldt zowel voor de analyse van besluitvormingsprocessen als voor de conclusie dat de procedures moeten worden aangepast. Het kabinet neemt het advies voor een aparte wet grote projecten echter niet over, maar geeft er de voorkeur aan de bestaande wetgeving - Pkb+ en Tracéwet - uit te breiden met een beter gestructureerde voorbereiding van de besluitvorming. Veel aandacht besteedt het kabinet vervolgens aan de concrete uitwerking van een dergelijke voorbereidingsfase. Het kabinet neemt daarbij de suggesties van de raad over voor de instelling van een begeleidingscommissie en wat betreft de beroepsmogelijkheden ten aanzien van het beginselbesluit. Het kabinet onderkent dat met deze betere voorbereiding het risico bestaat van doublures met bestaande procedures die vaak pas later in het besluitvormingsproces aan de orde komen. Het gaat dan om de ruimtelijke inpassing, om de procedures in het kader van de Milieu Effect Rapportage (MER) en om de verlening van vergunningen. Het kabinet wil deze problematiek behandelen bij de evaluatie van de Tracéwet.

d. *Maatschappelijke doorwerking*

Zoals uit het voorgaande moge blijken, zijn veel van de adviezen van de raad overgenomen. In de praktijk wordt gerefereerd aan het WRR-rapport bij de inrichting van 'nut en noodzaak'-discussies - bijvoorbeeld rond Tweede Maasvlakte en Schiphol - en bij de instelling van een commissie van deskundigen ter bewaking van het proces. Overigens zij hier gememoreerd dat de term 'nut en noodzaak' niet van de WRR afkomstig is.

Deze waarneming illustreert wellicht ook het best de functie van dit WRR-rapport, dat een aantal min of meer afzonderlijke en vaak ook als tegengesteld beschouwde behoeften aan verandering bundelde in één voorstel. Het rapport geeft aan dat maatschappelijke betrokkenheid, democratisch gehalte, economische rentabiliteit en voortvarende besluitvorming kunnen samengaan als de opzet van het proces wordt gewijzigd. De experimenten die nu in de praktijk worden uitgevoerd, zullen de ervaringsgegevens opleveren voor een eventuele verdere aanpassing van de staande praktijk.

3.2.4 Hoger onderwijs in fasen

a. *Aanleiding en inhoud*

In februari 1995 werd het rapport nr. 47 *Hoger onderwijs in fasen* gepubliceerd. De raad analyseert hierin de veranderende nationale en internationale maatschappelijke omgeving van het hoger onderwijs. Mede op grond hiervan

werden voorstellen gedaan voor verbeteringen in de voorbereiding door het hoger onderwijs van studenten op een maatschappelijke loopbaan.

De deelname aan hoger onderwijs is in de afgelopen decennia sterk gestegen, waardoor er andere en zwaardere eisen aan het hoger onderwijs worden gesteld. Daarnaast is het wetenschappelijk onderzoek specialistischer geworden. De raad constateert dat het steeds moeilijker wordt de verschillende traditionele doelstellingen van het hoger onderwijs in de bestaande organisatie tegelijkertijd te realiseren. Met name in het universitaire onderwijs dreigt de doelstelling van academische vorming er bij in te schieten. De aandacht gaat vooral uit naar de twee andere doelstellingen van universitair onderwijs, namelijk het opleiden tot wetenschappelijk onderzoeker of tot specialistische beroepsbeoefenaar. In de praktijk worden beroepen echter steeds minder opleidings specifiek; bovendien veranderen ze in een hoog tempo van inhoud. Hoger opgeleiden moeten flexibel kunnen zijn en in de loop van hun leven verschillende functies kunnen vervullen. Verder vereist het vrije verkeer binnen de Europese Unie dat het Nederlandse hoger onderwijs goed aansluit bij andere onderwijs systemen.

Door het hoger onderwijs te faseren en een duidelijker onderscheid aan te brengen in de doelstellingen van universiteit en hogeschool, blijft de opleiding langer bruikbaar en kan het hoger onderwijs volgens de WRR beter tegemoet komen aan de uiteenlopende capaciteiten en interesses van studenten. Volgens de voorstellen in het rapport krijgen studenten met een vwo-diploma een opleiding van drie jaar aan de *academie*. De *hogeschool* blijft beroepsopleidingen bieden met een duur van vier jaar voor studenten met een havo-diploma. In de eerste fase, na de propedeuse, kunnen studenten kiezen voor een hoofdvak en één of meer bijvakken. Na de eerste fase verlaat een substantieel deel van de studenten het hoger onderwijs. Zij gaan dan in de beroepspraktijk verdere ervaring opdoen. Een geselecteerde groep studenten kan zich voorbereiden op een loopbaan via een tweede fase, met een duur van één tot drie jaar. Zij volgen een opleiding voor wetenschappelijk onderzoeker aan een *onderzoekschool* of voor - bijvoorbeeld - ingenieur, arts of advocaat aan een *professionele school*.

Het rapport doet verder een aantal voorstellen voor een andere inrichting van het onderwijs waardoor dit kleinschaliger en intensiever kan worden en er meer verantwoord kan worden geselecteerd en verwezen. Onder andere wordt aanbevolen het zwaartepunt bij de bepaling van het onderwijsaanbod te leggen bij een curriculumbestuur in plaats van bij afzonderlijke vakgroepen.

b. *Voorstudie*

In opdracht van de WRR heeft het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB) van de universiteit van Twente ten behoeve van het rapport een internationale vergelijking en analyse gemaakt van het hoger onderwijs in Nederland en in de buurlanden, te weten Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen. Uit deze studie, *Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie* (V86, 1995), volgt dat het Nederlandse hoger onderwijs internationaal gezien goed scoort als het gaat om deelname en financiering. Wel blijkt het Nederlandse stelsel maar weinig mogelijkheden te bieden om op verschillende niveaus met een diploma het hoger onderwijs te verlaten. Ook is het Nederlandse stelsel weinig dynamisch en kent het maar een beperkt aantal typen hoger onderwijs in vergelijking met de ons omringende landen.

c. *Standpunt van de regering*

In een eerste reactie sprak de regering haar waardering uit voor de toespitsing van de analyse in het rapport op de doelstellingen van het hoger onderwijs. Op de aanbevelingen in het rapport werd later gereageerd, na een zestiental

onder andere terug op de oorlog in voormalig Joegoslavië. In het algemeen, aldus deze auteur, dient veiligheid ruim te worden opgevat en kan zij beter worden bevorderd door participatie en integratie dan door militaire garanties alleen.

J. Rupnik, P. Hassner, M. Tatu, M.C. Brands, R. Havenaar, *Challenges in the East* (V90, 1995).

In deze voorstudie zijn vier bijdragen gebundeld omtrent de gewijzigde situatie in Midden- en Oost-Europa na 1989-1990 en de gevolgen hiervan voor de Europese Unie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het beleid dat de EU ten opzichte van de Midden- en Oost-Europese landen moet volgen, op de ontwikkelingen in de Russische federatie en op de consequenties van de veranderingen in Europa voor Duitsland. Wat dit laatste betreft, wijzen Brands en Havenaar op de hoge eisen die aan Duitsland worden gesteld om verschillende taken te volbrengen, zowel verdieping van de Europese integratie en behoud van interne cohesie in de Unie, als de uitdaging om de Midden-Europese landen in de EU te integreren en Rusland in zijn binnen- en buitenlandse politiek op een gematigde koers te houden.

J.P.H. Donner (rapporteur), *Europa, wat nu?* (V91, 1995)

Het kernpunt van deze studie, die is verricht door een werkgroep van de Europese Beweging Nederland (EBN) met de voorzitter van de WRR als rapporteur, is dat het integratieproces niet ondubbelzinnig en onomkeerbaar is. De werkgroep wijst erop dat binnen de Europese Unie de middelpuntvliedende krachten zullen toenemen. Samenhang zal niet langer hoofdzakelijk door de voordelen van de markt worden verzekerd, maar zal in toenemende mate moeten berusten op het vermogen van de Unie om, in aanvulling op nationaal beleid, een effectief antwoord te bieden op maatschappelijke vraagstukken.

In de serie Werkdocumenten verschenen voorts:

- O.H. Holman, *Transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa: de internationale dimensie* (W84, 1995).
- J.A. Brouwers, *Amerika's buitenlands beleid en de ontwikkeling van de transatlantische relaties na 1990* (W85, 1995).
- P. Scheffer, *Machtsverschil en rechtsgelijkheid in de Europese Unie* (W86, 1995).
- H. Wallace en W. Wallace, *Flying together in a larger and more diverse European Union* (W87, 1995).
- J. Kol, *Bloc formation, fragmentation and stability in the world economy* (W88, 1995).

c. *Standpunt van de regering*

In haar reactie, in november 1995, uitte de regering waardering voor het rapport en onderschreef zij de opvatting dat het Nederlandse beleid gericht dient te zijn op het tegengaan van fragmentatie en het bevorderen van bindende elementen. In dit kader ziet ook de regering versterking van het Europese handelingsvermogen als een centraal punt. Een veiligheidsbeleid dat uitgaat van de Europese Unie is noodzakelijk, zij het dat dit vooral nog een aanvullend karakter dient te hebben. Tevens wees de regering er op dat, naast de Europese vraagstukken waar het de raad in zijn rapport vooral om gaat, Nederland ook een bijdrage zal moeten leveren aan de oplossing van vraagstukken in het bredere mondiale verband. Door de toegenomen interdependentie kunnen ook crises die ver van Europa zijn verwijderd, Nederland raken (bijv. door het optreden van vluchtelingenstromen), hetgeen de betekenis van geografische criteria voor het beleid relatieveert. De regering zou het op prijs stellen als de raad in een volgend rapport aandacht zou besteden aan deze mondiale aspecten van het Nederlandse buitenlandse beleid.

- d. *Maatschappelijke doorwerking*
Het rapport *Stabiliteit en veiligheid in Europa* werd op verzoek van de regering vervoegd uitgebracht ten behoeve van de 'herijking' van het buitenlands beleid. Het rapport heeft een rol gespeeld bij de totstandkoming van de Herijkingnota. Het rapport heeft ruime, in het algemeen positieve, aandacht gekregen in de media.

3.2.6 Orde in het binnenlands bestuur

- a. *Aanleiding en inhoud*
In het eind 1995 gepubliceerde rapport nr. 49 *Orde in het binnenlands bestuur* is getracht een alternatief te bieden voor de weinig succesvolle pogingen om een aantal fundamentele knelpunten in het binnenlands bestuur door structurele wijzigingen weg te nemen. De raad richtte zich hierbij in het bijzonder op de problemen met de doelmatigheid en de responsiviteit van het bestuur. De doelmatigheid staat vooral onder druk door schaalvergroting van maatschappelijke problemen: op gemeentelijk en regionaal niveau is de noodzakelijke aansluiting komen te ontbreken. Aan de responsiviteit van het bestuur worden nieuwe eisen gesteld doordat vervagende bestuurlijke grenzen, de opkomst van functioneel bestuur en de toegenomen mondigheid van de burger de publieke betrokkenheid bij het binnenlands bestuur sterk hebben veranderd. De veranderingen op beide terreinen stellen verschillende eisen aan de inrichting van het bestuur en vertonen bovendien een voortdurende dynamiek. Juist dan, zo stelt de raad, is het passend een stabiel kader te creëren, waarbinnen vitale betrekkingen tussen de verschillende bestuurslichamen het mogelijk maken flexibel in te spelen op veranderingen in de maatschappelijke omgeving. Een stabiele inrichting is bovendien van belang waar het binnenlands bestuur mede uitdrukking dient te geven aan het constitutionele, het democratische en het rechtsstatelijke karakter van het overheidsbestuur. Interbestuurlijke spelregels krijgen pas betekenis als zij zijn ingeburgerd, de burger moet duidelijk zijn welk bestuur verantwoordelijk is, enzovoorts.

Vervolgens is nagegaan aan welke voorwaarden de structuur van het binnenlands bestuur moet voldoen om de vitaliteit van de betrekkingen te kunnen versterken: de bestuurslichamen moeten een substantiële eigen verantwoordelijkheid hebben, deze qua schaal en maatschappelijk draagvlak kunnen waarmaken, en financieel verantwoordelijk zijn voor hun daden. Bovendien zijn betere coördinatiemechanismen nodig. Het verhelderen van verantwoordelijkheden geldt niet alleen voor het algemeen bestuur, maar is evenzeer van belang in de verhouding tussen het algemeen en, het sterk gegroeide, functioneel bestuur, en in de afbakening tussen de publieke sector en het eveneens toenemende particulier domein.

Een blauwdruk voor een bestuursstructuur waarin de aangegeven voorwaarden zijn vervuld, wordt niet gegeven. De raad volstaat met de formulering van drie *ontwikkelingsprincipes*, waarin duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden in de relaties centraal-decentraal, algemeen-functioneel en publiek-privaat als richtinggevend doelstelling is neergelegd. Deze principes zijn vooral uitgewerkt voor territoriaal/algemeen-functioneel bestuur: eisen zijn aangegeven om scheiding tussen deze twee bestuursvormen tot stand te brengen. Dit leidde tot standpunten over karakter van bestuursniveaus als meer algemeen toekomstperspectief, maar ook tot uitspraken over elementen van lopende reorganisatieplannen (stadsprovincies; uniformiteit taakverdeling, enz.).

- b. *Voorstudies*
In het kader van dit advies zijn twee voorstudies uitgebracht, alsmede drie werkdocumenten.

W.Derksen en W.G.M. Salet, *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (V93, 1996) In deze studie zijn veertien artikelen gebundeld rond 'de leer' van het binnenlands bestuur, de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de inrichting ervan. Een deel van de bijdragen is van de hand van deskundigen van buiten de raad, een ander deel van leden en medewerkers van de raad. In een drietal clusters wordt ingegaan op de leer zelf, wordt deze met het accent op de schaal van het bestuur empirisch beproefd en wordt ingegaan op enkele bestuurlijke reorganisaties in het licht van veranderingen in de leer.

J.C.I. de Pree, *Grenzen aan verandering* (V97, 1997)

In deze studie geeft de auteur, stafmedewerker van de raad, een uitwerking van één van de laatstbedoelde bijdragen. Het is tevens het proefschrift waarop de auteur op 3 juni 1997 promoveerde aan de Rijksuniversiteit Leiden. De twee grote pogingen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur uit de afgelopen decennia worden vergeleken in het licht van een tiental 'structuurprincipes' van dit bestuur. Er blijkt sprake te zijn van een niet geringe 'beginselvastheid'. De neiging tot mislukken die grootscheepse reorganisatieplannen vertonen, kan worden opgevat als ondersteuning van een van de hoofdlijnen van *Orde in het binnenlands bestuur*: zoek de oplossing van de problemen niet primair in structurele wijzigingen.

Als werkdocument verschenen verder:

- W. Derksen e.a., *De blik naar buiten; Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe* (W81, 1995) waarin de vraag centraal staat hoe de organisatie van gemeentelijke en regionale dienstverlening vanuit de maatschappelijke vraagpatronen kan worden vormgegeven.
- E. ter Borg en K. Dignum, *Grenzen in de ijle ruimte* (W82, 1995), waarin onderzoeksresultaten inzake het actuele ruimtelijke gedrag van de Nederlandse samenleving worden geïnventariseerd.
- L.J.M. Verdult, *Een andere financiële organisatie* (W89, 1996), waarin de uitkomsten zijn neergelegd van een onderzoek naar bij de bevindingen van het project passende financiële verhoudingen.

c. *Standpunt van de regering*

Het kabinet, dat op 24 mei 1996 zijn standpunt aan het parlement aanbood, bleek de probleemanalyse van de raad grotendeels te onderschrijven. Het koos er echter bewust voor de al ingezette koers van het beleid inzake vernieuwing van de bestuurlijke organisatie te handhaven teneinde het gevaar van jarenlange vertraging te vermijden. Voorts was het kabinet van mening dat de analyse van het rapport ook tot andere conclusies zou kunnen leiden dan de WRR heeft getrokken. Dit geldt in het bijzonder voor de beperking van de rol van de provincie tot coördinatie van het beleid en de invoering van een gesloten huishouding aldaar, de opvatting van de raad dat pogingen tot aanpassing van de schaal van het bestuur aan veranderende maatschappelijke omstandigheden altijd achter de feiten zullen aanlopen, en de voorgestelde overdracht aan een zelfstandig bestuursorgaan van de verdeling van algemene middelen aan provincies en gemeenten.

d. *Maatschappelijke doorwerking*

Bij een rapport dat zich hoofdzakelijk richt op veranderingen op de langere termijn in de verhoudingen in het openbaar bestuur valt een duidelijke maatschappelijke doorwerking binnen twee jaar moeilijk te verwachten. Het belang van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden wordt echter inmiddels wel breed onderschreven. Ook meer pragmatische samenwerkingsvormen op regionale schaal lijken inmiddels school te maken.

3.2.7 Tweedeling in perspectief

a. *Aanleiding en inhoud*

Op eigen initiatief besloot de raad opnieuw een toekomstverkenningproject te starten. De WRR heeft in het verleden al tal van specifiek toekomstgerichte studies verricht, conform ook zijn wettelijke opdracht. In de eerste raadsperiode, in 1977, werd het rapport nr. 15 *De komende vijftig jaar - Een toekomstverkenning voor Nederland* uitgebracht, waarin werd nagegaan hoe de Nederlandse samenleving zich zou ontwikkelen op basis van meer of minder economische groei. In de tweede raadsperiode werd deel I van een *Beleidsgerichte toekomstverkenning* uitgebracht, onder de titel *Een poging tot uitlokking* (nr. 19, 1980). Uitgangspunt daarbij was dat hier gepoogd werd de toekomst in kaart te brengen op basis van normatief-ideologische uitgangspunten. Waar in dit eerste deel vooral die uitgangspunten werden uitgewerkt, volgde in deel 2, in de derde raadsperiode, een schets van de hieruit resulterende toekomstbeelden, in *Een verruiming van perspectief* (nr. 25, 1983). In diezelfde periode publiceerde de raad ook een studie naar de betekenis van toekomstonderzoek binnen het overheidsapparaat. Dit rapport, *Overheid en toekomstonderzoek: een inventarisatie* (nr. 34, 1988), gaf aan waar en hoe binnen de overheid de toekomst beschouwd werd, welke overeenkomsten en verschillen er waren in de uitgangspunten, en in hoeverre er sprake was van verwaarloosde onderwerpen. In de vierde raadsperiode werd bewust afgezien van een toekomstverkenning.

Het besluit van de raad toekomstverkenning als zodanig weer op zijn agenda te zetten heeft geresulteerd in het rapport *Tweedeling in perspectief*, dat op 18 december 1996 aan de regering werd aangeboden. Het betreft hier een sociaal-culturele toekomstverkenning waarin wordt nagegaan welke ontwikkelingen tot 2015 zijn te verwachten op de gebieden arbeid, opleiding en inkomen. Uitgangspunt was hierbij dat maatschappelijke verbanden minder onder druk staan en de kans op tweedeling afneemt naarmate de ontwikkelingen op deze verdelingsdimensies gunstiger zijn. Volgens het rapport is de sociale cohesie van Nederland in de jaren zeventig en tachtig vooral op de proef gesteld doordat het sociaal-economisch kader onvoldoende ruimte bood voor aanpassing bij sociaal-culturele veranderingen; in de jaren negentig zijn de kansen op een harmonieuzer sociaal-culturele ontwikkeling voor de middellange termijn, anders dan vaak wordt gedacht, eerder toe- dan afgenomen, vooral dankzij de verbetering van het sociaal-economisch kader, met name van de arbeidsmarkt. In dit rapport wordt gesteld dat 'tweedeling' van de samenleving in belangrijke mate is te voorkomen door een geëigend arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid.

Een nadere analyse voor drie traditioneel kwetsbare groepen, namelijk vrouwen, allochtonen en ouderen maakte duidelijk dat de verschillen binnen deze groepen inmiddels te groot zijn om de groepen in hun geheel nog als relevante beleidscategorieën te kunnen beschouwen. Waar sprake was van achterstand, was de gemeenschappelijke factor niet zozeer geslacht, etniciteit of leeftijd, maar veeleer de combinatie van laaggeschooldheid en uitsluiting van de arbeidsmarkt.

Voor de raad staan in deze toekomstvisie twee samenhangende beleids-perspectieven centraal, namelijk de emancipatie van arbeid en de emancipatie van talent. *Emancipatie van arbeid* houdt in dat arbeid geleidelijk aan van karakter verandert. Was het vroeger vooral een 'labour', met alle negatieve connotaties van dien, tegenwoordig is het veel meer een nastrevenswaardig goed. In dat laatste perspectief zullen steeds meer mensen op zoek gaan naar een baan. Het stimuleren van arbeidsparticipatie sluit daar goed op aan. Dat kan mede door het wegnemen van allerlei belemmeringen, in de vorm van regelingen en instituties, die niet zelden tot uitsluiting leiden. Benadrukking

van het arbeidsparticipatiemotief in de sociale zekerheid, zoals ook bepleit in de specifieke adviezen van de raad hierover, is in dit verband van wezenlijk belang. *Emancipatie van talent* is een beleidsrichting die aansluit bij het toenemend belang van kennis en opleiding als maatschappelijk verdelingsinstrument en die zich keert tegen een eenzijdige identificatie van menselijke waardigheid met intellectuele en cognitieve competentie. Daadwerkelijke erkenning van *alle* talenten, dus ook een passende waardering voor weinig geschoolde arbeid waar in de maatschappij echter wèl vraag naar bestaat, is noodzakelijk om de uitsluiting van laaggeschoolden van de belangrijkste verdelingsmechanismen te voorkomen. Hieruit volgt een pleidooi voor herstel van eenvoudige werkgelegenheid en een andere oriëntatie in het onderwijs, met meer nadruk voor onderwijs-op-maat en kleinschaliger vormingscontexten en voor de vaststelling dat er grenzen zijn aan de mate waarin arbeidsaanbod moet en kan worden her-, om- en bijgeschoold.

b. *Voorstudie*

In het kader van dit project is een studie uitgevoerd door een groep onderzoekers, verbonden aan de universiteiten van Utrecht en Nijmegen. De resultaten van dit onderzoek zijn gepubliceerd in *De sociale segmentatie van Nederland in 2015* (V96, 1996) onder redactie van H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee. Uit dit onderzoek komt de overheersende rol van opleidingsongelijkheid naar voren bij een reeks van maatschappelijke aspecten. Niet alleen bepaalt het opleidingsniveau sociaal-economische variabelen als inkomen, werkloosheid en beroepsniveau; ook scholingskansen van kinderen, politieke participatie, attitudes tegenover allochtonen en opvattingen over sociale ongelijkheid worden hierdoor in belangrijke mate bepaald. Te vaak gaan discussies over sociale ongelijkheid over inkomensverdeling en de verdeling van materiële goederen, terwijl het belang van opleiding vaak onderschat wordt.

c. *Standpunt van de regering*

In zijn reactie op het rapport, verschenen op 20 mei 1997, onderschrijft het kabinet de hoofdlijnen van het rapport. Dat geldt voor de analyse ten aanzien van de werkgelegenheid en de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Naast voortzetting van het huidige beleid meent het kabinet met de raad dat voor het wegwerken van de harde kern van de werkloosheid aanvullend beleid noodzakelijk is. Alleen dan is het mogelijk de zeer lage participatie van laag-opgeleiden structureel te verhogen. Ook de analyse aangaande de inkomensverdeling en de categorale emancipatie wordt onderschreven. Op onderdelen neemt de regering soms wel andere standpunten in.

d. *Maatschappelijke doorwerking*

Dit rapport heeft tot veel reacties geleid, in de media, op conferenties en in tal van gremia van sociaal-maatschappelijk overleg en besluitvorming. In die reacties zijn ruwweg drie richtingen te onderscheiden. In een niet onbelangrijk deel van de reacties werd de analyse van het rapport en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen ondersteund. In een ander deel van de reacties overheerste het ongeloof. In deze groep was men van mening dat de WRR een te zonnige kijk op de toekomst schetste, zich geen rekenschap gaf van de nu al problematische situatie van velen en te veel de hoop vestigde op een verdere groei van de werkgelegenheid als een *deus ex machina*. De derde groep ten slotte vond dat de WRR met zijn pleidooi voor meer werkgelegenheid in de eenvoudige dienstverlening in met name de collectieve sector teruggreep op recepten die in het verleden opgeld hadden gedaan, maar terecht waren verdwenen onder invloed van de noodzakelijke bezuinigingen. Naar verwachting zal ook de komende tijd dit rapport op de publieke en politieke agenda blijven figureren. Tal van politieke partijen hebben al aangekondigd in hun partijprogramma's voor de verkiezingen van mei 1998 hieraan aandacht te besteden.

3.2.8 Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw

a. *Aanleiding en inhoud*

Dit rapport over de toekomst van de sociale zekerheid werd mei 1997 aangeboden aan de regering. Het rapport berust op een eigen initiatief van de raad. Wel moet het gezien worden tegen de achtergrond van de discussie over het stelsel van sociale zekerheid die het kabinet in het regeerakkoord van 1994 in het vooruitzicht stelde.

Het rapport sluit aan bij een reeks van eerdere rapporten die de WRR over vraagstukken van arbeidsmarkt en sociale zekerheid heeft uitgebracht. De raad houdt een pleidooi om de sociale zekerheid meer dan tot nu toe te richten op het bevorderen van arbeidsparticipatie. Het huidige stelsel is op langere termijn niet houdbaar in het bijzonder vanwege de aanstaande vergrijzing. De huidige periode waarin Nederland voor ligt op de problemen zoals die zich in andere landen voordoen, moet gebruikt worden om het stelsel zo om te vormen dat het ook op langere termijn beantwoordt aan de maatschappelijke behoeften. Vanuit die gedachte heeft de raad in het rapport de alternatieven verkend en de mogelijkheden die deze bieden om de huidige adempauze ('window of opportunity') te benutten.

Het gaat bij deze alternatieven om drie denkrichtingen, drie modellen waarlangs een oplossing gezocht kan worden: polisbeleid, activeringsbeleid en toeslagenbeleid. Bij polisbeleid gaat het om het versoberen van de voorwaarden voor uitkeringen teneinde de participatie te verhogen. Bij activeringsbeleid wordt verhoging van de participatie nagestreefd door een individuele benadering van de werklozen gericht op het aanpassen van de kwalificaties aan de vraag naar arbeid. Bij toeslagenbeleid gaat het er ten slotte om de vraag naar en het aanbod van arbeid zoveel mogelijk marktconform op elkaar af te stemmen. Waar het loon achterblijft bij het politiek en sociaal aanvaarde sociaal minimum, dient dit aangevuld te worden met een loonkostensubsidie of inkomenstoeslag.

In het rapport toetst de raad die drie denkrichtingen aan een vijftal criteria, te weten: rechtvaardigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en houdbaarheid. Aan de hand daarvan komt de raad tot de conclusie dat gelet op de aard van de problematiek de oplossing niet gevonden kan worden in één van die richtingen, maar in een combinatie ervan. De WRR acht, bij de speelruimte waarover Nederland dankzij een lange periode van loonmatiging en sanering van overheidsfinanciën beschikt, algehele verdere versoering van de uitkeringen (polisbeleid) nu niet dwingend noodzakelijk. Een langetermijnstrategie om de arbeidsproductiviteit van de beroepsbevolking te verhogen, vergt vooral investeringen in mensen. Volgens de raad biedt een activeringsbeleid, aangevuld met elementen van een toeslagenbeleid, hiertoe een gunstige mogelijkheid. Bij een dergelijke combinatie ziet de WRR nieuwe mogelijkheden om het arbeidscreërend potentieel van de economie te bevorderen.

b. *Voorstudies*

Ten behoeve van dit rapport zijn geen voorstudies verricht.

c. *Standpunt van de regering*

In haar reactie op het rapport van juli 1997 merkt de regering op dat de gerichtheid op de langere termijn het rapport vooral van belang maakt voor de volgende regeerperiode. Dat betekent dat het rapport kan worden betrokken bij de opstelling van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen en bij de kabinetsformatie van 1998. In dat licht onthield de regering zich van een inhoudelijke reactie op de aanbevelingen van het rapport. Wel werd in de *Sociale Nota 1998*, die op de derde dinsdag van september 1997 uitkwam, veel aandacht besteed aan het rapport.

- d. *Maatschappelijke doorwerking*
Het gedachtegoed van het rapport, waarbij evenals in de eerdere rapporten van de raad *Een werkend perspectief* (nr. 38, 1991) en *Belang en beleid* (nr. 45, 1994) een sterk accent wordt gelegd op arbeidsparticipatie en de functionaliteit hiervoor van sociale zekerheid, vindt in algemene zin veel weerklank. Dit geldt ook voor de activeringsstrategie en de nadruk hierbij op individuele gevalshandeling die in het onderhavige rapport werd bepleit. Minder aandacht wordt evenwel gegeven aan vraagstukken rond het waarborgen van de rechtsstatelijkheid hiervan die de raad naar voren bracht. Het rapport vond een directe doorwerking in het Nationaal Actieprogramma *Een leven lang leren*, dat door de regering op 27 januari 1998 werd ingesteld.

3.2.9 Volksgezondheidszorg

- a. *Aanleiding en inhoud*
In juni 1997 werd het rapport nr. 52 *Volksgezondheidszorg* gepubliceerd. In dit rapport onderzocht de raad hoe de algemene toegankelijkheid en de voor ieder gelijke kwaliteit van de gezondheidszorg op de langere termijn gewaarborgd kunnen blijven. Door de vergrijzing van de bevolking en de technologische ontwikkelingen raakt de noodzakelijke risicosolidariteit in de gezondheidszorg steeds meer onder druk. Uit de analyse van de raad blijkt de noodzaak een basispakket van zorg af te bakenen, waarvoor de gemeenschap verantwoordelijkheid dient te aanvaarden. Daarnaast kan aanvullende zorg op de vrije markt worden geregeld.

Het rapport beschrijft hoe door maatschappelijke en technische ontwikkelingen de vraag naar medische zorg in Nederland in de komende jaren zal toenemen. Door de ontwikkeling van nieuwe technologieën nemen de mogelijkheden in de zorg toe, en hiermee ook de kosten. Bovendien doen ziekten zich vooral voor in de oudere leeftijdsgroepen, die de komende decennia in relatieve omvang toenemen. Dit maakt de vraag naar de verdeling van de stijgende premielast actueel. Indien men wil vasthouden aan de traditionele en breed gedragen doelstellingen van algemene toegankelijkheid en gelijke kwaliteit in de gezondheidszorg, is risicosolidariteit een essentiële voorwaarde. Dit houdt in dat personen met een hoog ziekterisico worden beschermd. Omdat de vereiste risicosolidariteit zonder overheidsbemoeienis nauwelijks is te realiseren, ligt hier nadrukkelijk een taak voor de overheid.

Het rapport komt tot de conclusie dat het volksgezondheidsbeleid nader dient te worden toegespitst op de volgende twee doelstellingen: bevordering van de volksgezondheid en het verzorgen en verplegen van zieken. Deze beide taken moeten in elk geval als een collectieve verantwoordelijkheid worden gezien. Dat wil zeggen dat niet-medische taken niet langer tot het volksgezondheidsbeleid worden gerekend. In het rapport worden instrumenten aangereikt voor een afbakening van het basispakket in de volksgezondheid. Voor curatieve voorzieningen wordt een kosteneffectiviteitsafweging voorgesteld. Voor zorgvoorzieningen kan de kosten-kwaliteitsverhouding bepalend zijn.

In de organisatie van de gezondheidszorg moeten verder enkele randvoorwaarden worden vervuld ter waarborging van de risicosolidariteit. Het basispakket wordt ondergebracht in een algemene sociale verzekering. Voor sociale verzekeraars geldt dat zij een acceptatieplicht hebben voor alle verzekerden en dat er bij een verzekeraar geen of een zeer beperkte differentiatie van de nominale premie voor individuele verzekerden mag worden toegepast. Verder gaat het rapport in op de toedeling van verantwoordelijkheden aan en het afleggen van verantwoording door gemeenten, verzekeraars, de medische beroepsgroep en patiëntenorganisaties.

b. *Voorstudie*

Ter voorbereiding van het rapport heeft de WRR een werkconferentie gehouden op 18 en 19 april 1996 met deskundigen uit Nederland, Engeland, de Verenigde Staten en Canada. Aan hen werd de vraag voorgelegd naar realistische doelen voor het volksgezondheidsbeleid in de toekomst in verband met de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen en de mogelijkheden van overheidsbeleid. Het verslag van deze conferentie is samen met de hiervoor geleverde schriftelijke bijdragen gepubliceerd als voorstudie met als titel *Fundamental questions about the future of health care* (V95, 1996). Uit dit verslag blijkt dat een belangrijk motief voor een nadere bezinning op de doelstellingen van gezondheidszorg ligt in de veroudering van de bevolking en de groei van de medische technologie. Er zal onderscheid aangebracht moeten worden in: (a) zorg die voor iedereen toegankelijk moet zijn (dit kan inhouden dat deze gefinancierd moet worden door belasting- en premieheffing), en (b) zorg die overgelaten kan worden aan individuele voorkeuren en financiële mogelijkheden. Tijdens de conferentie werd de verwachting uitgesproken dat als deze keuzen niet gemaakt worden, er - gegeven de uiteindelijk beperkt beschikbare middelen - ongelijkheid zal ontstaan in de toegang tot algemeen noodzakelijk geachte gezondheidszorg.

Tevens verschenen enkele publicaties in de serie 'Werkdocumenten':

- P.J. Branger, E.M.R.M. Paalvast, J.C. Voorhoeve en K.M. van Hee, *Informatisering in de gezondheidszorg: een toekomstverkenning* (W93, 1997).
- J.H.M. Zwetsloot-Schonk, P.F. de Vries Robbé, *Ontwikkelingsprincipes voor de inrichting van de informatievoorziening over de curatieve zorg* (W94, 1997).
- P.J. van Mheen, J.J. Barendregt, *Toekomstige zorgbehoefte in Nederland; een kwantitatieve verkenning* (W95, 1997).

c. *Standpunt van de regering*

In haar reactie op het rapport van 29 september 1997 drukte de regering haar waardering uit voor de analyse en beschouwingen van de raad. Zij stelde zich voor dat het rapport kan worden betrokken bij de opstelling van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen en bij de kabinetsformatie van 1998. In dat licht onthield de regering zich van een inhoudelijke reactie op de aanbevelingen van het rapport.

Na deze reactie is in de Tweede Kamer aangedrongen op een meer inhoudelijke reactie. In antwoord op een motie-Oudkerk terzake heeft de minister van Volksgezondheid zo'n reactie uiteindelijk ook toegezegd. Volgens de meest recente planning zou in de tweede helft van juni 1998 alsnog een commentaar van de minister op de WRR-voorstellen naar de Kamer worden gezonden.

d. *Maatschappelijke doorwerking*

In de programma's van politieke partijen voor de verkiezingen van mei 1998 is veel aandacht gegeven aan de gezondheidszorg. Sommige partijen hebben ook voorstellen in hun programma opgenomen die overeenkomsten vertonen met het WRR-advies. In maart 1998 sprak de minister van Volksgezondheid zelf uit dat op termijn een wettelijke algemene basisverzekering voor noodzakelijke zorg gewenst is. Zij wilde de komende kabinetsperiode gebruiken voor het uitwerken en doordenken van alle consequenties.

In de gezondheidszorg blijkt de bekendheid met de inhoud van het rapport groot. In medisch-wetenschappelijke kring (artsen, apothekers) gaat de aandacht met name uit naar de analyse in het rapport van de mogelijkheid en wenselijkheid keuzen in de zorg te maken. De analyse die leidt tot het voorstel een basisverzekering in te voeren, wordt in het algemeen wel onderschreven, zij het dat er verschil van mening is over de vraag in hoeverre die basisverzekering een commerciële basis kan hebben.

3.2.10 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek

a. *Aanleiding en inhoud*

Om een slagvaardig ruimtelijk beleid te kunnen voeren en beter in de behoeften van strategische grootschalige projecten te voorzien, dient de rijksoverheid meer ruimtelijke planbevoegdheden te krijgen. Dit kan worden bereikt door de invoering van een grofmazige 'ruimtelijke hoofdstructuur' waarbinnen wordt vastgesteld welke gebieden en verbindingen belangrijk zijn voor het nationale beleid.

Langs deze lijnen heeft de raad in het rapport nr. 53 *Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek* (1998) de grondbeginselen uitgewerkt voor een ruimtelijke planning die beter aansluit op de maatschappelijke dynamiek. Deze dynamiek maakt ruimtelijke planning problematisch, aangezien in toenemende mate het uitgangspunt van een duidelijk onderscheid stad-land aan betekenis verliest. Mede als gevolg hiervan worden ruimteclaims steeds vaker op lokaal niveau in strijd met de nationale plannen gerealiseerd. Dit wordt nog versterkt doordat landbouw en volkshuisvesting wegvallen als ondersteunende, 'mee-koppelende' krachten voor het ruimtelijke-ordeningsbeleid.

Om toch mogelijkheden tot ruimtelijke planning te behouden, acht de WRR een grotere rol van de rijksoverheid onontkoombaar. De raad schetst onder de titel *ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek* de contouren van een benadering waarin planvorming nadrukkelijker wordt gekoppeld aan ruimtelijke investeringen en omgekeerd ruimtebepalende (sectorale) investeringen ook aan meer algemene planvorming worden gekoppeld. In een door het rijk op te stellen 'Plan voor de ruimtelijke hoofdstructuur' wordt onderscheiden tussen drie soorten gebieden:

- nationale projecten waarvan de strategische betekenis voor de toekomst van ons land een aanhoudende grote rol van de rijksoverheid vergt;
- ontwikkelingsgebieden waar bovenlokale belangen het wenselijk maken dat het rijk een 'leidmotief' voor ontwikkeling bepaalt, maar waar vervolgens de provincie de regie kan voeren;
- basisgebieden: het grootste deel van het land, waar het rijk zich kan beperken tot het omschrijven van te respecteren basiskwaliteiten. Hier zijn geen bovenlokale ontwikkelingen in het geding en is dus geen bemoeienis van het rijk vereist.

De voorgestelde ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek vormt een breuk met het bestaande stelsel van indicatieve plannen. In de door de raad voorgestane benadering legt het rijk zich toe op de zorg om de kwaliteit van de planvorming, zonder vooraf generieke concepten vast te leggen.

b. *Voorstudie*

Als gevolg van de Europese integratie is een heroriëntatie van de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening onvermijdelijk. Het vestigingsgedrag van het bedrijfsleven staat namelijk steeds meer op gespannen voet met doeleinden van de nationale ruimtelijke ordening, die voorts onder druk staat van Europees sectoraal beleid. Tot deze bevinding komen de onderzoekers W. Zonneveld en A. Faludi in hun studie *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening* die voor het rapport *Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek* is geschreven (V102, 1998).

Onderzoek naar feitelijke vestigingspatronen van economische activiteiten laat zien dat concepten als stedelijk knooppunt of compacte stad, belangrijke elementen van het huidige beleid, slechts een zeer beperkte sturende werking hebben. Nabijheid wordt steeds minder noodzakelijk, bereikbaarheid daarentegen steeds meer. In de zich ontwikkelende netwerkconomie oriënteren bedrijven zich dan ook in toenemende mate op infrastructuur en minder op ligging in of nabijheid tot stedelijke concentraties. Dit heeft aanleiding

gegeven tot het ontstaan van corridors. Een in het oog springend effect van dit vestigingsgedrag is dat zich regionale specialisatie voordoet. Zo blijkt Nederland in Europa met voorsprong de meest aantrekkelijke vestigingsplaats te zijn voor activiteiten in de sfeer van transport, distributie en logistiek. Het is daarom van belang een multimodaal verkeersnetwerk tot stand te brengen, waarbij water en rail als transportmodaliteiten belangrijker worden.

Krachtig Europees sectoraal beleid is de tweede reden voor de uitholling van de positie van de nationale ruimtelijke ordening. Binnen de Europese Unie wordt thans gewerkt aan het opbouwen van een nieuw beleidsdomein, gericht op ruimtelijke ontwikkeling. Dit domein moet aansluiten op de verschillende grondvormen van ruimtelijke-ordeningsstelsels zoals die in de lidstaten van de Europese Unie bestaan. De nationale ruimtelijke ordening kan dit beleidsdomein deels beïnvloeden via sectoren op nationaal niveau die binnen dezelfde beleidskokers zijn gesitueerd als de sectoren van de Europese Unie. De bestaande spanningen tussen sectoren en het 'facet' ruimtelijke ordening krijgen hierdoor een Europese dimensie en kunnen hierdoor worden versterkt. Tevens kan de positie van de nationale ruimtelijke ordening verzwakt raken als het gaat om de discussie en beslissingen over de nationale ruimtelijk-economische structuur, aldus de auteurs.

In het kader van het rapport *Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek* verschenen verder als werkdocumenten:

- Reijndorp et al., *De kern van het ruimtelijk beleid – een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit* (W99, 1998).
 - P.W.M. Smit, P.J. Stallen en G.F.W. Herengreen, *Ruimte als forum* (W100, 1998).
- c. *Standpunt van de regering*
- d. *Maatschappelijke doorwerking*

De regeringsreactie op het rapport was ten tijde van het opstellen van dit verslag nog in voorbereiding.

Na een ietwat lauwe ontvangst in de media heeft het rapport duidelijk effect gesorteerd. Met name in de circuits van beleidsmakers op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau blijkt het rapport zeer veel te worden besproken. Dit vertaalt zich ook in verhoudingsgewijs zeer hoge afname van het rapport. Op verzoek werd het rapport vele tientallen malen toegelicht op ministeries, in sectorraden en bij de SER, voor interdepartementale overlegcommissies, voor provinciale diensten, op vaksymposia en in de universitaire wereld. Er bestaat een duidelijke internationale belangstelling voor het rapport wat tot dusver resulteerde in uitnodigingen voor presentaties in Engeland, Schotland en Finland.

Meer concrete doorwerking kreeg het rapport onder meer in het advies *De sturing van een duurzame samenleving* van de VROM-raad. Dit advies ondersteunt het pleidooi van de WRR voor een algemene nota om de functie en betekenis van de grote projecten nadrukkelijk op een bovensectorale manier ruimtelijk af te kunnen wegen. De VROM-raad nam tevens de aanbeveling van de WRR over om te bezien hoe de Rijksplanologische Commissie (RPC) en de ICES (Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuurversterking) in elkaar kunnen worden gevoegd.

De minister van VROM refereerde meerdere malen aan het WRR rapport in haar rede op de slotmanifestatie van Nederland 2030 (8 april 1998). De vakwereld besteedt aandacht aan het WRR-rapport via uitgebreide beschouwingen in vaktijdschiften (*Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, *Bestuurswetenschappen*, *Rooilijn*) en dit najaar via discussies op congressen. Het NIROV (Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en

Volkshuisvesting) organiseert daarnaast dit najaar in samenspraak met de WRR een ééndaags congres over het rapport.

3.2.11 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie

a. Aanleiding en inhoud

De ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie hebben onvermijdelijk gevolgen voor het handelingsvermogen van de nationale staat, aldus het rapport nr.54 *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie* (1998). Als het maatschappelijk verkeer zich dankzij ICT minder aan de landsgrenzen gelegen behoeft te laten liggen, zal het voor nationale overheden moeilijker worden om effectief op te treden. Vooral voor het strafrecht, dat immers gebaseerd is op de gedachte dat de actie, degene die de actie uitvoert en het gevolg (het slachtoffer) in elkaars nabijheid zijn, ontstaat hiermee een nieuw probleem. De gevolgen van ICT voor de nationale overheden doen zich echter ook op andere terreinen voor. Op termijn zal het bijvoorbeeld eenvoudiger worden het progressieve belastingstelsel van Nederland te ontlopen. Op het terrein van de sociale zekerheid en de ziektekostenverzekeringen zal het moeilijker worden de mensen met de beste kansen mee te laten betalen aan de risico's van de mensen met de slechtste kansen. Ten slotte wordt de overheid geconfronteerd met nieuwe vragen ten aanzien van de sociale en culturele integratie, omdat burgers steeds meer mogelijkheden krijgen om op tv-zenders van hun eigen cultuur af te stemmen.

Of er uiteindelijk sprake zal zijn van winst of van verlies, is op voorhand niet duidelijk. Wel is duidelijk dat het uiteindelijke saldo mede zal worden bepaald door de wijze waarop de nationale overheid inspeelt op de veranderingen. Wezenlijk is hierbij dat zich aankondigende veranderingen niet alleen maar worden beoordeeld vanuit de bestaande handelingsmogelijkheden en de gangbare concepten. Zo'n aanpak zou te zeer gericht zijn op herstel van de bestaande mogelijkheden - het repareren van bestaande wetgeving, meer handhaving, enzovoort. Om die reden bepleit de WRR een 'open benadering' als het gaat om de gevolgen van ICT binnen de samenleving. Essentieel daarbij is dat goed wordt onderscheiden wat de nationale staat in die nieuwe context kan en wat die staat in de nieuwe context moet doen. Alleen dan kan effectief worden ingespeeld op de fundamentele veranderingen die de nationale overheid te wachten staan.

b. Voorstudie

Bij de voorbereiding van het rapport heeft de WRR op 16 oktober 1996 een workshop met externe deskundigen gehouden over het thema 'Volatilisering in de economie'. De vijf papers die tijdens deze workshop werden besproken, alsmede de gepresenteerde co-referaten en een inleiding van raadslid prof.dr. W. Derksen, zijn gepubliceerd als voorstudie onder de titel *Volatilisering in de economie* (V98, 1997), onder redactie van M.F. Gelok en W.M. de Jong, stafmedewerkers van de raad.

Ook werden in het kader van het rapport enkele werkdocumenten gepubliceerd:

- T. Oterdoom, *Analyse versus ontwerp; ruimtelijk-economische studies nader beschouwd* (W92, 1996).
- Y.C. Mets, *Cultuur en nieuwe media; tweerichtingsverkeer. Een verkennende literatuurstudie* (W97, 1997).
- D.A. Albregtse, *Belastingheffing en ICT* (W98, 1997).

c. Standpunt van de regering

Gezien de verkennende en signalerende functie van het rapport heeft de raad zelf te kennen gegeven geen inhoudelijke standpuntbepaling van de regering

te verwachten. In een reactie op het rapport meende de minister-president dat het rapport een interessant beeld geeft van de mogelijke consequenties van verdere ICT-ontwikkelingen voor de overheid. De inhoud van het rapport kan worden betrokken bij beslissingen aangaande het functioneren van beleidsinstrumenten op de lange termijn, aldus deze reactie.

d. *Maatschappelijke doorwerking*

De WRR pleit in het rapport voor een open benadering, waarbij nieuwe sturings- en ordeningsmogelijkheden op actieve wijze worden bevorderd. Het gaat hierbij niet alleen om actie van de overheid, maar ook van bedrijfstakken en andere maatschappelijke groeperingen. In deze zin vindt het rapport zijn maatschappelijke doorwerking. In verschillende publicaties en bijeenkomsten wordt de boodschap van het rapport 'Staat zonder land' opgepakt en wordt nagedacht over de vraag hoe te voorkomen dat krampachtig wordt gereageerd op de stormachtige ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie. De recente publicatiedatum van het rapport maakt dat het nog te vroeg is voor een meer precieze evaluatie van de doorwerking ervan.

3.3 Adviezen voorzitter WRR, de raad gehoord

In de loop van de raadsperiode hebben de raad diverse verzoeken van departementen bereikt om advies of een standpunt over onderdelen of aspecten van het overheidsbeleid. Met betrekking tot dergelijke verzoeken stelt de raad zich terughoudend op. De Instellingswet bepaalt immers dat de raad adviesaanvragen krijgt van het kabinet als geheel en rapporteert aan de regering (als geheel). Dit laat onverlet dat raadsleden of ook stafleden van de WRR op persoonlijke titel kunnen deelnemen aan het publieke debat over beleid en maatschappelijke ontwikkelingen of eventueel zelfs van advies kunnen dienen. Het betreft dan echter persoonlijke stellingnamen die de raad niet binden en die niet per se representatief zijn voor zijn denken.

In de afgelopen raadsperiode is tweemaal gebruik gemaakt van een tussenform waarbij de voorzitter van de WRR, de raad gehoord, voldeed aan een aan de raad gericht verzoek om advies. Het betrof de concept-Kaderwet adviesorganen en de conceptreactie van het kabinet op het onderzoeksrapport 'Gehandicaptenrecht'. In beide gevallen ging het hierbij om een materie waarbij de betrokkenheid van de WRR een advies wenselijk maakte, zonder dat de vorm van een 'voldragen' rapport aan de regering geëigend was. Het gevraagde standpunt inzake de Kaderwet adviesorganen betrof een commentaar op de voorgestelde regels op basis van de werkwijze en de ervaringen van de WRR. Het standpunt inzake de voorstellen op het terrein van het gehandicaptenrecht betrof een beredeneerde toepassing van de bevindingen van drie WRR-rapporten op de door het kabinet overwogen wettelijke maatregelen, namelijk de rapporten: *Tweedeling in perspectief*, *Van verdelen naar verdienen* en *Volksgezondheidszorg*.

De algemene strekking van dat standpunt aangaande de Kaderwet adviesorganen was een waarschuwing tegen al te gedetailleerde regeling van een verschijnsel dat op vele verschillende wijze door de regering gebruikt wordt. In de toelichting op het wetsvoorstel zoals dit uiteindelijk naar de Staten-Generaal werd gezonden, werd verwezen naar dit standpunt en de wijze waarop daarvan gebruik was gemaakt.

De strekking van het standpunt over het onderzoeksrapport 'Gehandicaptenrecht' was dat een algemeen discriminatieverbod zoals het kabinet voor ogen staat, onder de huidige omstandigheden minder opportuun is. Een dergelijke regeling zou immers, ondanks de goede bedoelingen, gehandicapten opnieuw in een uitzonderingspositie kunnen plaatsen, terwijl uit voornoemde WRR-rapporten voortvloeit dat het gehandicaptenbeleid juist beter kan worden

geïntegreerd in een breder beleid ter bevordering van maatschappelijke participatie. Daarbij zou de nadruk moeten liggen op het faciliteren van de arbeidsparticipatie van gehandicapten en chronisch zieken.

3.4 Andere projecten/publicaties WRR

3.4.1 Kerntaken van de overheid

Met het project 'Kerntaken van de overheid' beoogde de raad aanvankelijk een wetenschappelijk kader te stellen voor de discussie aanvang jaren negentig over de positie van de overheid, een discussie die mede werd ingegeven door het proces van bezuiniging op de overheidsuitgaven. Bij nadere beschouwing bleek dit een episode in een opeenvolgende reeks debatten, waarbij vele onderdelen van de overheid vanuit diverse gezichtspunten aan de orde komen. In het proces van verandering van de overheid is het moeilijk van 'kerntaken' te spreken. Veeleer zal telkens opnieuw onder woorden moeten worden gebracht waar de overheid voor staat. Deze bevinding was aanleiding voor de raad af te zien van een rapport aan de regering over kerntaken. In plaats hiervan verscheen in de serie 'Voorstudies en achtergronden' de studie *Staat in beweging* (V100, 1998), geschreven door mr. J.P.H. Donner, tot 1 januari 1998 voorzitter van de WRR.

In het zoeken naar kerntaken als ijkpunt om de veranderingen in organisatie en omvang van de overheid te begrijpen, schuilt volgens Donner het risico dat veranderingen primair worden beoordeeld en gewaardeerd vanuit het verleden en niet vanuit de toekomst. Het antwoord op veranderingen wordt dan gezocht in oplossingen die in het verleden effectief waren en die toen het beleid tot een succes maakten, zoals een toenemende diversiteit in wet- en regelgeving. Dit leidt onbedoeld tot een vervaging van structuur en regelmaat. In een situatie waarin de omstandigheden voor overheidsoptreden wezenlijk zijn veranderd, zal dit bovendien tot averechtse effecten leiden.

Actuele maatschappelijke ontwikkelingen, zoals globalisering, individualisering en nieuwe technologieën, raken het gehele overheidsapparaat en dwingen het tot aanpassing. Waar de overheid vroeger deel uitmaakte van een betrekkelijk stabiele wereld van gewoontes, lijkt de huidige tijd te eisen dat onder woorden wordt gebracht wat overheid en staat zijn en hoe zij kunnen functioneren. Nu de maatschappelijke omgeving waarin staat en overheid functioneren telkens verandert, moet dit ook steeds opnieuw gebeuren. Het is kortom beter de overheid te begrijpen in haar dynamische context: de wisselwerking tussen concepties ten aanzien van de overheid, veranderende maatschappelijke behoeften en veranderende mogelijkheden.

Vanuit deze optiek gaat de auteur in deze studie in op factoren en ontwikkelingen die de huidige perceptie van staat en overheid hebben beïnvloed en de implicaties van de huidige maatschappelijke veranderingen voor beleid, wetgeving en de institutionele structuur van de overheid. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van drie thema's: zekerheid en dynamiek, handelingsvermogen en bestuurlijke verscheidenheid, en gelijkheid en decentralisatie. Zo staat tegenover de dynamiek van de markt de overheid als zekerheid en ordening, maar tegenover de zekerheid van de markt - in de vorm van kartels en onderlinge afspraken - kan de overheid ook de garantie bieden van dynamiek.

Hoewel de studie dus geen direct antwoord geeft op de vraag naar de kerntaken van de overheid, beoogt zij wel een oriëntatie en instrumenten te bieden waarmee meer greep kan worden gekregen op de veranderingen in de positie van staat en overheid en wat aan hun functioneren in de weg staat. Op een aantal plaatsen wordt aangegeven in welke richting de oplossing moet worden gezocht. Zo moet een terugtrek van de overheid geen doel op zichzelf worden.

De verandering van de overheid zal altijd mede in functie moeten staan van de veranderingen in de omgeving van de overheid.

3.4.2 Een ondernemende samenleving

In dit project werd gepoogd een beeld te schetsen van de rol die arbeid in de toekomst zal gaan spelen en van beleid dat daarbij hoort. Centrale gedachte was dat een aantal welvaartsaspecten die gewoonlijk naast of tegenover betaalde arbeid worden geplaatst, juist een essentieel onderdeel hiervan worden. Arbeid is voor veel mensen een belangrijk deel van hun levensvervulling. Maar ook allerlei zorgtaken en het streven naar een schoner milieu blijken een onderdeel te kunnen zijn van het circuit van betaalde arbeid. Het project wilde de mogelijkheden verkennen om het fenomeen betaald werk beter te benutten en zoeken naar instituties die dit proces in goede banen kunnen leiden. Mede doordat de toespitsing van het project enige malen is verschoven, is de raad is er niet in geslaagd de werkzaamheden in de vijfde raadsperiode te laten resulteren in een rapport aan de regering. Hoewel het project als zodanig niet wordt voortgezet, wordt momenteel gewerkt aan een rapportage over deze thematiek.

Voorstudies

In het kader van dit project zijn tijdens de verslagperiode enkele voorbereidende studies verschenen.

SEO/Intomart, *Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers* (V94, 1996).

Deze studie kwam tot stand in samenwerking tussen Elsevier, Rabobank, SEO/Intomart, Thinktank en de WRR en leverde tal van inzichten met betrekking tot de (on)mogelijkheden van een ondernemerschap bevorderend beleid. Onder meer werd duidelijk dat mensen met ervaring op de arbeidsmarkt veel betere kansen hebben met succes een eigen bedrijf op te zetten dan mensen die vanuit een studie of vanuit werkloosheid zo'n poging wagen. Een beleid dat niet-werkenden stimuleert een eigen bedrijf te beginnen, richt zich dus op de verkeerde groep. Een volgende bevinding betreft het effect van subsidies op de start- en slaagkansen; subsidies blijken geen effect te hebben. Wel van invloed zijn specifieke starterscursussen; ondernemers die zo'n cursus gevolgd hebben, blijken significant meer inkomen aan hun onderneming te onttelen dan ondernemers die dat niet deden.

A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp en M.P. Pradhan, *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen; een exploratie op basis van de OSA vraag- en aanbodpanels* (V99, 1997).

Deze studie inventariseert de gevolgen van de toenemende flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Door de analyse van paneldata kon goed in kaart worden gebracht hoe, door wie en op welke momenten de mogelijkheden van flexibel werk worden gebruikt. Daarbij komen twee zaken naar voren. Ten eerste blijken flexbanen een belangrijk toetredingskanaal tot de arbeidsmarkt. Veel niet-werkenden beginnen met een flexbaan en hebben later een vaste baan. Het omgekeerde - werkenden met een vast contract hebben later een flexcontract - komt veel minder vaak voor. Dit duidt er op dat flexibilisering voor werknemers niet zozeer gepaard gaat met afbraak van zekerheden, maar veeleer zorgt voor een gemakkelijker entree. Ten tweede blijken bedrijven die (te) veel met flexibele contracten werken, minder winstgevend te zijn.

In de serie 'Werkdocumenten' verscheen:

A. Kapteyn, A. Zaidi and A. Kalwij, *Worksharing as a policy to increase employment: an evaluation* (W 96, 1997).

Uitgangspunt voor deze studie was de vraag of de totale hoeveelheid werk beschouwd kan worden als een koek die naar believen kan worden verdeeld, bijvoorbeeld via arbeidstijdverkorting. En andersom: zou het inderdaad zo zijn

dat als de één meer gaat werken, dit de ander zijn baan kost? De studie presenteert een overzicht van de theorievorming op dit gebied die unaniem een andere kant op wijst; arbeidstijdverkorting kan niet bijdragen aan een groei van de werkgelegenheid. Een empirische toets bleek veel lastiger. De internationale vergelijking die hier gemaakt is, suggereert dat arbeidstijdverkorting er in het algemeen niet zo erg toe doet.

3.4.3 Jubileumbundel *Mosterd bij de maaltijd*

In 1997 was het een kwart eeuw geleden dat de Voorlopige WRR aantrad. Vijf jaar later trad de Instellingswet WRR in werking en verviel het predikaat 'voorlopig'. Men kan dus zeggen dat de WRR functioneel vijftwintig jaar bestond en formeel twintig jaar. Dit was aanleiding om een bundel beschouwingen uit te brengen over functie en functioneren van *think tanks* in het algemeen en van de WRR in het bijzonder. Wat kan men verwachten van zulke instituties, waar leveren zij bijdragen en waar zijn zij niet voor bedoeld? Ondanks de aanleiding is deze bundel niet opgezet als gedenkboek. Het betreft hier een thematische studie rond de functie van soortgelijke instellingen als de WRR, en daarnaast een poging leemten in het beeld rond het functioneren van instellingen als de WRR aan te vullen. De titel is geïnspireerd door een debat in de Tweede Kamer over de begroting van Algemene Zaken in 1995, waar het Kamerlid Schutte (GPV) de vrees uitsprak dat op punten die de WRR op zijn werkprogramma had staan, 'de werkelijkheid de advisering zou inhalen', in reactie waarop minister-president Kok antwoordde niet te vrezen dat de desbetreffende rapporten als 'mosterd na de maaltijd' zouden komen.

Mosterd bij de maaltijd bestaat uit drie delen: het gezicht van binnenuit, het beeld van buitenaf en een deel feitelijke documentatie. Het eerste deel bevat bijdragen van raads- en stafleden over respectievelijk de relatie wetenschap - beleid, de verschillende methoden van toekomstonderzoek en de mate waarin de raadswerkzaamheden tevens kunnen leiden tot verruiming van het wetenschappelijk perspectief; ook wordt hier een historische duiding van instellingen zoals de WRR gegeven. In het tweede deel wordt een aantal prominente Nederlanders naar hun ervaringen met en oordeel over de WRR gevraagd. De uitvoerige documentatie bevat zowel een register van op beleid gerichte *think tanks* in de wereld als een overzicht van de literatuur die er over deze *think tanks* is geschreven. Ten slotte worden vijftwintig jaar WRR-publicaties systematisch ingedeeld naar onderwerp en soort. De bundel *Mosterd bij de maaltijd* werd door de voorzitter van de raad aangeboden aan de minister-president op een receptie die deze op 13 oktober 1997 in de Trêveszaal gaf ter ere van de raad.

3.5 Zelfstandige publicaties in de serie 'Voorstudies en achtergronden'

3.5.1 **Beroepswijs onderwijs; ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid**

Deze voorstudie (V82) werd november 1993 uitgebracht. Ze is geschreven door prof.dr. W.J. Dercksen (tot 1 april 1993 WRR-stafmedewerker) en drs. H. van Lieshout (RUU), met medewerking van drs. H. Kamps en drs. Y. Wijnands (beide van het Bureau voor Economische Argumentatie). De raad besloot medio 1992 deze studie te laten verrichten, mede op verzoek van de ministers van Economische Zaken en Onderwijs en Wetenschappen. De vraag luidde: welke belemmeringen en dilemma's doen zich voor bij de uitvoering van de voorstellen die de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (Commissie-Rauwenhoff) in 1990 deed?

Beroepswijs onderwijs brengt de vorderingen en knelpunten in beeld met betrekking tot de verzelfstandiging van scholen, de samenwerking van scholen

en bedrijfsleven (co-makingship), het dualiseren van het beroepsonderwijs, de startkwalificatie en wederkerende scholing voor werkenden en werkzoekenden. Centraal binnen het huidige onderwijsbeleid staat de gedachte dat leerlingen hun gang door het onderwijs moeten besluiten met een beroepsopleiding. MAVO, HAVO en VWO dienen geen eindonderwijs te zijn; beroepsonderwijs wel. Leerlingwezen, MBO, HBO of WO zouden het sluitstuk moeten vormen van het initiële onderwijs. Een tweede gedachte die de afgelopen tien jaar terrein heeft gewonnen is dat het beroepsonderwijs een gezamenlijke verantwoordelijkheid zou moeten zijn van onderwijs en bedrijfsleven. Voor het leerlingwezen is dit al lang het geval. Thans geldt dit ook voor het MBO. Met ingang van dit schooljaar kennen de meeste MBO-opleidingen landelijke eindtermen die zijn opgesteld door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk. Het hoger onderwijs is buiten die gedeelde verantwoordelijkheid gebleven. Hier kunnen de instellingen geheel zelf bepalen wat voor de arbeidsmarkt nodig is.

3.5.2 Om recht en staat; een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen

Deze voorstudie (V83) betreft een fundamenteel wetenschappelijk onderzoek door de toenmalige stafmedewerker dr. W.G.M. Salet. De studie is op 17 juni 1994 als proefschrift verdedigd aan de Universiteit van Utrecht.

Salet ontwikkelt vanuit een sociologische invalshoek een perspectief op het verband tussen recht, staat en overheidshandelen. Als zodanig behandelt deze studie een aantal belangwekkende vragen die in de komende tijd - ook in de eigen rapporten van de WRR - een belangrijke rol zullen blijven spelen. Een belangrijke conclusie is dat de moderne rechtsstaat zich te direct inlaat met de vlottende stroom van beleidsproblemen en doeleinden. Hierdoor heeft hij zijn normatieve stelligheid verloren. De oriëntatie op beleidsvraagstukken is nodig, maar kan niet op zichzelf staan. Het is de primaire functie van de rechtsstaat om een duurzaam patroon van gedragsnormen te vestigen. Hieraan dienen niet alleen de burgers een betrouwbaar houvast te kunnen ontleen, maar zal ook de overheid zelf haar dagelijkse beleidsoriëntatie voortdurend moeten ijken. Op dit principiële niveau van waarden en normen is een veel grotere inzet nodig, wil de rechtsstaat zijn zeggingskracht herwinnen.

3.5.3 Gouden bergen, diepe dalen; de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening

Deze voorstudie (V92) werd tevens als dissertatie door WRR-stafmedewerker dr. R.M.A. Jansweijer op 11 januari 1996 verdedigd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De studie geeft een verantwoording en verdere uitwerking van het simulatiemodel waarmee is gewerkt in het raadsrapport *Ouderen voor ouderen; demografische ontwikkelingen en beleid* (nr. 43, 1993).

In de studie worden verschillende beleidsmogelijkheden ten aanzien van de oudedagsvoorziening geëvalueerd op hun effectiviteit voor de beheersing van kosten. Ook wordt een analyse gegeven van de inkomensverhoudingen die als gevolg van deze ingrepen ontstaan. Dit wordt gedaan aan de hand van verschillende scenario's. Het blijkt dat wanneer de oudedagsvoorziening redelijk betaalbaar wordt gehouden, de inkomensongelijkheid tussen jongeren en ouderen zal toenemen. Zowel de AOW als de aanvullende pensioenen zullen in dit geval namelijk minder bieden dan nu wordt beloofd. Wie in de toekomst alleen van de AOW afhankelijk is, zal weliswaar welvarender zijn dan een vergelijkbare oudere nu, maar minder welvarend in verhouding tot zijn omgeving. Ook wordt de ongelijkheid binnen de groep ouderen groter. Naarmate de AOW minder welvaartsvast is, zullen gepensioneerden meer afhankelijk worden van aanvullend pensioenen.

De studie laat onder meer zien dat er ruimte in de loonkosten ontstaat, wanneer mensen tussen 55 en 65 jaar als regel aan het werk blijven. De kosten van VUT en arbeidsongeschiktheidsregelingen dalen dan en de kostenstijging ten gevolge van de vergrijzing kan daardoor enigszins gecompenseerd worden. Ook is het effectief om gepensioneerden met een bovenminimaal inkomen AOW premie te laten betalen. Hierdoor komen extra middelen beschikbaar om de AOW zelf meer welvaartsvast te houden. Op de lange termijn leidt deze maatregel, bij gelijkblijvende overige omstandigheden, tot een premiedaling van zo'n drie procent. Dit is bijna de helft van de meerprijs van een welvaarts vaste AOW boven een AOW die aan de CAO-lonen gekoppeld is. Alleen premieheffing bij gepensioneerden is dus niet voldoende voor een welvaarts vaste AOW.

Op 14 mei 1997 ontving dr. Jansweijer uit handen van staatssecretaris De Grave van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor zijn studie de Stichting Raden van Arbeid-prijs, waaraan verbonden een bedrag van f 25.000. De jury was unaniem van oordeel dat deze studie onbetwistbaar uitsteekt boven alles wat de afgelopen jaren op dit terrein van de sociale zekerheid is gepubliceerd.

3.6 Conferenties en symposia

3.6.1 Socio-economic policy between risk and security

Op 24 en 25 mei 1994 vond in het SER-gebouw in Den Haag een conferentie plaats met als titel *Socio-Economic Policy between Risk and Security*. Deze conferentie, georganiseerd door de United States Information Service te Den Haag, de Universiteit van Utrecht en de WRR, handelde over de convergentie in sociaal-economisch beleid tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie, meer speciaal Nederland. De conferentie bestond uit een open en een besloten gedeelte. In het openbare gedeelte werden de voor- en nadelen van beide stelsels onder de loep genomen. Nadat de ambassadeur van de Verenigde Staten, K. Terry Dornbush, de conferentie geopend had, werden inleidingen verzorgd door prof.dr. H.P.M. Adriaansens (lid van de WRR), dr. S.E. Eizenstat (ambassadeur van de VS bij de Europese Unie), dr. W.D. Broadnax (US staatssecretaris voor volksgezondheid) en prof.mr. L.A. Geelhoed (toenmalig secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken).

De teneur van de bijeenkomst was dat aan beide zijden van de Atlantische Oceaan met toenemende belangstelling gekeken wordt naar hoe aan de andere kant het beleid met betrekking tot arbeidsmarkt en sociale zekerheid is georganiseerd en wat de uitkomsten zijn. In Europa kijken we met ontzag naar de werkgelegenheidsgroei in de VS, maar zijn we bang voor 'Amerikaanse toestanden'. Daar is men benieuwd naar de wijze waarop wij tot nu toe de strijd tegen de armoede gevoerd hebben. Aan beide zijden moeten komende jaren belangrijke vraagstukken worden opgelost. De oplossing zou wel eens tussen beide systemen in kunnen liggen. In het besloten gedeelte werd uitgebreid ingegaan op overeenkomsten en verschillen, ervaringen en lessen in de VS en in Nederland aangaande sociaal-culturele processen, arbeidsmarktbeleid en het stimuleren van het ondernemerschap.

3.6.2 Stabiliteit en veiligheid in Europa

Op 6 oktober 1995 organiseerde de WRR een conferentie als voorbereiding op de publicatie van het rapport nr. 48 *Stabiliteit en veiligheid in Europa*. Met deze conferentie streefde de WRR ernaar een bijdrage te leveren aan de discussie over de *Herijkingsnota* van het kabinet. In het ochtendgedeelte kwamen vier buitenlandse sprekers aan het woord: W. Wallace, F. Bary de Lonchamps, C. Schmidt en E. Brok. Zij gingen vooral in op de gewijzigde transatlantische betrekkingen. Er bestond onder sprekers en deelnemers verschil van mening over de mate waarin Europa en de Verenigde Staten zich van elkaar gedistantieerd hebben en op welke wijze deze relatie een nieuwe inhoud

moet krijgen. Tijdens de middag hielden F. Bolkestein, P. Dankert en P. Kooijmans inleidingen over mogelijke veranderingen in het buitenlands beleid van Nederland. Na deze voordrachten ontstond er een levendige discussie over de vraag in hoeverre de Europese integratie moet worden uitgebouwd en hoe de handelingsbekwaamheid van de Europese Unie op buitenlands- en veiligheidsgebied gestalte moet krijgen. De inleidingen alsmede een verslag van de discussie zijn opgenomen in een WRR-werkdocument, *Perceptions of future developments in the European Union; conference report*, edited by A. Brouwers, M. Kwast-Van Duursen and H. Ruyg (W90, 1995).

3.6.3 Fundamental questions about the future of health care

Ten behoeve van het project Volksgezondheidszorg organiseerde de raad op 18 en 19 april 1996 een besloten werkconferentie. Daaraan werd deelgenomen door een forum van deskundigen uit Nederland, Engeland, de Verenigde Staten en Canada. Aan hen werden de volgende vragen voorgelegd: wat zijn realistische doelen voor het volksgezondheidsbeleid in de toekomst?; welke gezondheidszorg moet voor iedereen toegankelijk zijn en daarom collectief gefinancierd worden?; aan welke criteria moet de organisatie van de gezondheidszorg voldoen? Het verslag van de conferentie is, samen met de artikelen van de deelnemers, in het Engels gepubliceerd in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' onder de titel *Fundamental questions about the future of health care* (V95, 1996).

Belangrijke conclusies van de conferentie waren dat aandacht voor de veranderende maatschappelijke omstandigheden essentieel is voor een goede discussie over het stelsel van de gezondheidszorg. Als gevolg van de vergrijzing van de bevolking, de toenemende mogelijkheden van de medische technologie en de toenemende verwachtingen van de burgers ten aanzien van de gezondheidszorg, zal het beroep op die zorg in de toekomst toenemen. Gegeven die toenemende vraag en de uiteindelijk beperkt beschikbare middelen zullen er keuzen gemaakt moeten worden ten aanzien van de zorg die collectief wordt gefinancierd. Blijven deze keuzen uit, dan zal er ongelijkheid ontstaan in de toegang tot de algemeen noodzakelijk geachte gezondheidszorg.

3.6.4 Volatilisering in de economie

De versnellende volatilisering in de economie was voor de raad aanleiding op 16 oktober 1996 een workshop met een aantal deskundigen te beleggen. Tijdens deze workshop stonden de volgende vier vragen centraal:

1. Versnelling in het economisch domein is niet nieuw en niet bijzonder. Toch lijkt hier sprake te zijn van een stroomversnelling, waardoor tijd en ruimte in het economisch domein andere dimensies gaan krijgen. In welke mate is er inderdaad sprake van een nieuw fenomeen?
2. Door de veranderende tijd/ruimtedimensies binnen het economisch domein (afstanden vallen weg, de snelheid neemt navenant toe), zou de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen kunnen toenemen. De tweede vraag luidt derhalve in welke mate er bijvoorbeeld ten aanzien van transportbehoefte, economische ontwikkeling, vestiging, enzovoorts sprake is van een toenemende onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen.
3. Hoe moet de overheid reageren op de toenemende onzekerheid? Welk beleid is wel passend en welke beleidsinstrumenten zijn minder passend in een omgeving waarvan de ontwikkeling in toenemende mate onzeker is?
4. Ten slotte zou het 'wegvallen van afstanden' belangrijke consequenties kunnen hebben voor de mogelijkheden van de overheid om ordening aan te brengen in het maatschappelijk verkeer. Wat kan 'het recht' indien van een territorium steeds minder sprake is, wat moet de basis voor belasting zijn, indien de economie grotendeels volatiliseert? Vanzelfsprekend zijn deze vragen niet alleen voor het economisch domein van belang. Het 'wegvallen van afstanden' stelt de overheid op tal van maatschappelijke terreinen voor nieuwe orderingsvragen.

De referaten en co-referaten zijn uitgegeven in de serie 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR onder de titel: *Volatilisering in de economie* (V98, 1997).

3.7 Nazorg rapporten

Naast het voorbereiden van rapporten vormt in een aantal gevallen ook de nazorg bij uitgebrachte rapporten een onderdeel van de werkzaamheden van de raad. Dit geldt in het bijzonder voor rapporten die, naast een directe relevantie voor het beleid, ook materiaal aandragen waarmee discussie in een bepaald vakgebied word losgemaakt. De afgelopen jaren is dit bij enkele meer technisch-wetenschappelijk georiënteerde WRR-rapporten het geval geweest.

Het rapport *Grond voor keuzen* (nr. 42, 1992, dus uitgebracht tijdens de vierde raadsperiode) heeft in de vijfde raadsperiode veel aandacht gevraagd. De systematiek die in dat rapport is ontwikkeld om een brede analyse te maken van het Europees landbouwstelsel inclusief verschillende beleidsvarianten, heeft buiten de landsgrenzen veel aandacht getrokken. Dit heeft in de eerste plaats geleid tot een aantal gerichte activiteiten van de onderzoeksinstituten (m.n. verschillende Wageningse instellingen) die bij de voorbereiding van het rapport waren betrokken. In de tweede plaats is ook vanuit de raad op vele plaatsen in de wereld uitleg gegeven over de motivatie en wijze van uitvoering van het onderzoek. De aandacht was vooral afkomstig uit Zuidoost-Azië, wat heeft geleid tot lezingen in o.a. China, Vietnam, de Filipijnen, India en Maleisië. Daarnaast was er belangstelling vanuit de Wereldbank, FAO en de CGIAR (de overkoepelende instantie die het internationale landbouwonderzoek coördineert). Naast uitleg over het rapport zelf is in Maleisië aandacht besteed aan het overdragen van de gevolgde methodologie. Hiertoe werden enkele meerdaagse cursussen bij het MARDI (de Maleisische evenknie van het ministerie van LNV) verzorgd. Al deze activiteiten gezamenlijk hebben ertoe bijgedragen dat het gedachtegoed uit het rapport 'Grond voor keuzen' een zekere school heeft gevormd binnen het internationale onderzoek gericht op landbouw en rurale ontwikkeling.

Een tweede rapport waarvoor de raad in de vijfde periode meer dan gemiddeld aandacht heeft besteed aan de nazorg, is *Duurzame risico's, een blijvend gegeven* (nr. 44, 1994). De reacties op dit rapport deden bij de raad de mening postvatten dat weliswaar de kerngedachte in grote lijnen door de meeste betrokken partijen werd onderschreven, maar dat voor een meer operationele uitwerking het rapport wellicht te weinig houvast bood. De kerngedachte uit het rapport luidt dat duurzame ontwikkeling niet louter kan worden gedefinieerd door het toepassen van wetenschappelijke criteria, maar dat hiermee noodzakelijkerwijs een politieke prioriteitstelling is verbonden, met de daarbij behorende uitruil van doelstellingen. Om dit inzicht om te zetten in (beleids)dadens is het echter wel nodig dat enige kennis bestaat over de wijze waarop dat politieke debat kan worden aangegaan en hoe daarbij door de wetenschap aan te dragen informatie daadwerkelijk is aan te wenden. De raad heeft in dit verband aan onderzoekers van de Universiteit van Utrecht de opdracht verstrekt deze problematiek ter hand te nemen. Dit heeft geresulteerd in de voorstudie van W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waals, H. Ernste en P. Glasbergen *Duurzaamheid als uitdaging* (V101, 1997).

Ook bij rapport nr. 44 is gebleken dat de behandelde materie een zo universeel karakter heeft dat de belangstelling uit het buitenland meer dan gemiddeld was. De Engelse vertaling van het rapport is op ruime schaal verspreid en in vele internationale gremia zijn presentaties vanuit de raad verzorgd. Naar het zich nu laat aanzien, zal de discussie rond dit thema voorlopig nog niet zijn afgerond en zal vanuit de raad nog verdere aandacht aan nationale en internationale nazorg worden besteed.

4.1 Inleiding

Het einde van de raadsperiode is, behalve het moment voor een verslag, tevens een tijdstip om het functioneren van de WRR te bezien. De raad heeft dit sinds zijn instelling iedere vijf jaar gedaan en liep hiermee vooruit op achtereenvolgens de verplichting tot periodieke evaluatie ingevolge de Aanwijzing inzake externe adviesorganen van de ministerpresident van 11 maart 1987 (nr. 375699a) en de (jaarlijkse) evaluatieplicht van adviesorganen die onder de Kaderwet vallen. De onafhankelijke status van een instituut als de WRR brengt met zich mee dat regelmatige interne reflectie op het functioneren in de rede ligt. In de hier voorafgaande tekst is uitvoerig ingegaan op de concrete werkzaamheden van de WRR gedurende deze raadsperiode. In de eerder genoemde bundel *Mosterd bij de maaltijd* is voorts in meer principiële zin ingegaan op de vraag wat men kan en mag verwachten van *think tanks* als de WRR. De navolgende beschouwing beperkt zich derhalve tot enkele algemene aspecten van de werkzaamheden en het functioneren van de raad.

4.2 Werkwijze

In het WRR-verslag over de eerste raadsperiode (1972-1977) zijn destijds twee benaderingen onderscheiden waarop invulling gegeven kan worden aan de taak van de WRR: een 'diepe' of een 'brede'. In de eerste periode werd gekozen voor een 'brede' benadering; een groot aantal verschillende onderwerpen van het regeringsbeleid op lange termijn werd aan de orde gesteld. In daarop volgende raadsperiodes is het accent verschoven naar de 'diepe' benadering, waarin slechts enkele, essentiële aspecten van het regeringsbeleid grondig worden geanalyseerd en op hun relevantie voor de lange-termijnproblematiek bekeken. Die verandering hangt samen met de opkomst van andere adviesorganen en van de staffunctie bij de departementen. In de afgelopen periode heeft de raad eveneens gekozen voor de 'diepe' benadering.

Met deze benadering hangen samen een projectgewijze aanpak van de onderwerpen en een relatief lange looptijd van de projecten. Het beperken van de looptijd van de projecten, zonder dat dit tot kwaliteitsverlies leidt, bewaking van de voortgang van de projecten en het organiseren van een zo groot mogelijk geïntegreerde betrokkenheid van de raad als geheel daarbij, zijn punten die bij deze werkwijze voortdurend aandacht krijgen.

Zoals in het verslag van de eerste raadsperiode al werd opgemerkt, vergt de 'diepe' benadering verder dat de selectie van onderwerpen bijzondere aandacht behoeft. De kwaliteit van het raadswerk is weliswaar voor een belangrijk deel afhankelijk van de individuele creativiteit en betrokkenheid van de afzonderlijke leden en hun affiniteit met een bepaald onderwerp. Toch mag dit er niet toe leiden dat de keuze van onderwerpen primair wordt bepaald door de in de raad en de staf aanwezige deskundigheid en niet door de prioriteiten die gesteld moeten worden in het licht van toekomstige ontwikkelingen.

In het licht van de ervaring van de afgelopen raadsperiode en uit bedoelde discussie komt voorts naar voren dat er blijvend behoefte bestaat aan toekomstverkenningen, met name die van min of meer integrale aard. In de vijfde raadsperiode besloot de raad opnieuw een bovensectoraal toekomstverkenningproject op zijn agenda te zetten, dat heeft geresulteerd in het rapport *Tweedeling in perspectief* (1996). Het betreft hier een sociaal-culturele toekomstverkenning waarin wordt nagegaan welke ontwikkelingen tot 2015

zijn te verwachten op de gebieden arbeid, opleiding en inkomen. Daarnaast geldt uiteraard dat alle projecten van de raad toekomstgericht zijn en veelal als *thematische* toekomstverkenning zijn te beschouwen. Bij de keuze van projecten houdt de raad mede rekening met hetgeen andere onderzoeksinstellingen aan toekomstscenario's uitbrengen. In dit verband is op te merken dat toekomstonderzoek ten behoeve van beleid een sterke uitbreiding heeft ondergaan in vergelijking tot de begindagen van de WRR.

4.3 De functie en het functioneren van de raad

De WRR is een wettelijk orgaan met als object het regeringsbeleid; tegelijk is hij echter onafhankelijk en gericht op het beleid zoals dit in het licht van toekomstige ontwikkelingen zou moeten of kunnen zijn. Dit schept onvermijdelijk een zekere spanning tussen hetgeen de WRR doet en de behoefte van de regering om 'iets te hebben' aan de rapporten, in de zin van onmiddellijke toepasbaarheid en bruikbaarheid voor het beleid. Dit laatste vereist immers dat de analyses van de WRR zouden stroken met dat gevoerde beleid en dit zouden ondersteunen en dat de rapporten hooguit wijzen op enkele nog niet onderkende oplossingen. Functie van de WRR is echter juist te wijzen op nog *niet* onderkende problemen en ontwikkelingen, op nog onvoldoende onderzochte beleidsopties en op mogelijkheden van een meer geïntegreerde aanpak van problemen die departementale en andere onderscheidingen doorkruist. Dit houdt in dat gewezen wordt op alternatieven voor het gevoerde beleid, op riskante elementen daarin en op beleidstekorten. Dit kan leiden tot frictie met de behoeften en gegevens van het dagelijks beleid. In sommige gevallen ziet men dan ook dat rapporten van de WRR in eerste instantie leiden tot een publieke en politieke discussie, om pas daarna geleidelijk door te werken in het beleid.

Het is de verantwoordelijkheid van de WRR om regering en politiek onderwerpen, informatie en suggesties te bieden die relevant zijn voor het beleid. Dit betekent dat tot op zekere hoogte ook rekening gehouden moet worden met hetgeen politiek en maatschappelijk realiseerbaar is. Maar de WRR zou niet aan zijn taak beantwoorden indien hij zich dientengevolge zou onthouden van het aansnijden van onderwerpen en het doen van aanbevelingen die in het licht van zijn bevindingen geboden lijken. In deze zin kan de WRR slechts optimaal functioneren wanneer regering en politiek, ondanks de druk van problemen en mogelijkheden, bereid zijn om open te staan voor de toekomst en de hieruit voortkomende opgaven onderkennen.

De vijfde raad begon te functioneren aan de vooravond van de heroverweging van het adviesstelsel rond de overheid. Al voordien, aan het einde van de vorige raadsperiode, vond in het kabinet een bezinning plaats op de functie en het functioneren van de WRR. Op basis daarvan leefde bij het kabinet een aantal wensen omtrent de omvang, werkwijze en internationale oriëntatie van de WRR. Met de raad werden daarover afspraken gemaakt die in de praktijk zijn beproefd. Voor wat de samenstelling en omvang van de raad betreft kwam dit erop neer dat, onverminderd de wet (ten minste vijf en ten hoogste elf leden), in deze periode gestreefd zou worden naar een raad van niet te grote omvang. Wel zou worden bezien in hoeverre gebruik gemaakt zou kunnen worden van het instituut van adviserende leden voor speciale projecten.

Gedurende het grootste deel van de afgelopen raadsperiode heeft de raad gefunctioneerd met zes leden en één adviserend lid naast de traditionele adviserende leden. Een relatief beperkt aantal raadsleden bevordert de discussie over en betrokkenheid bij de verschillende werkzaamheden. Het heeft echter ook invloed op de productiviteit, ook al is dit niet rechttevenredig. Bovendien bergt een te beperkt aantal raadsleden het gevaar in zich dat de gedachtenwisseling in vaste patronen vervalt. Om die reden zou de omvang van de raad

in de toekomst toch zo veel mogelijk het midden moeten houden tussen de wettelijke limieten.

Het risico van eenzijdigheid en vaste patronen in de gedachtenwisseling binnen de WRR wordt ten dele ondervangen door de deelname aan de werkzaamheden van (tijdelijke) adviserende leden. De ervaring daarmee is gunstig, mits het adviserend lid voor de duur van zijn benoeming ook daadwerkelijk deelneemt aan het werk van de raad op andere terreinen. Anders worden deze adviserende leden specialisten voor één project, terwijl de waarde van de WRR juist gelegen is in de noodzaak om te komen tot een interdisciplinaire benadering van vraagstukken waarvoor collectief verantwoordelijkheid wordt genomen. Deze overweging stelt dan ook beperkingen aan de beschikbare kandidaten voor een adviserend lidmaatschap.

Gelet op de maatschappelijke veranderingen is het onvermijdelijk dat vrijwel ieder onderwerp dat de WRR ter hand neemt, ook een internationale dimensie heeft. In de werkzaamheden wordt dit al lang gereflecteerd. De afgelopen raadsperiode is daarnaast gebruikt om los van specifieke projecten een netwerk van internationale contacten met soortgelijke instellingen op te bouwen. Vanouds vormt het beperkte aantal vergelijkbare instellingen daarbij een probleem. In de laatste jaren wordt echter ook steeds vaker vanuit het buitenland contact opgenomen uit belangstelling voor het instituut van de WRR met het oog op het eventueel overnemen van die figuur elders. Ook het opstellen van het overzicht van buitenlandse 'think tanks' in de al genoemde bundel *Mosterd bij de maaltijd* heeft de basis gelegd voor een aantal connecties. Het gaat daarbij echter om contacten. Een internationale samenstelling van de raad zelf stuit op het bezwaar dat dan vermoedelijk de werkzaamheden binnen de WRR in een andere taal zullen moeten. Indien de taal echter geen probleem vormt, dient er principieel geen bezwaar te bestaan tegen de benoeming van een buitenlander in de raad.

4.4 De adviserende leden

Vanaf het begin van zijn bestaan heeft de raad ('gewone') adviserende leden gekend, in de regel de directeuren(-generaal) van de voornaamste planbureaus. De overweging hierbij is dat de werkzaamheden van deze planbureaus een aantal raakpunten vertonen met het raadswerk en ook dat de soms veelvuldige contacten die uit dien hoofde op het werkniveau bestaan - tussen de wetenschappelijke staven van de instellingen - gediend zijn met een 'open kanaal' op het beleidsniveau.

De 'diepe' invulling van de taak van de WRR leidt, naar hiervoor is aangegeven, tot een projectgewijze aanpak van de onderwerpen, waarbij de resultaten van de projectgroep periodiek in de raad besproken worden. De inbreng van de adviserende leden kan hierbij zowel door aanwezigheid in de reguliere raadsvergaderingen worden gerealiseerd als door aparte vergaderingen waarvoor deze adviserende leden speciaal worden uitgenodigd. Voorts zijn schriftelijke bijdragen mogelijk. In de afgelopen raadsperiode zijn alle drie manieren gevolgd. Voorwaarde hiervoor is dat de adviserende leden kennis kunnen nemen van wat bij de WRR gebeurt doordat zij de vergaderstukken van de raad toegezonden krijgen.

Hoewel de ervaring leert dat zeer druk bezette deskundigen als de directeuren van de planbureaus het contact met de WRR geen eerste prioriteit kunnen geven, levert de huidige flexibele werkwijze wel resultaten op. Gedurende de voortgang van projecten en de daarbij optredende veranderingen werden meermalen nuttige suggesties ontvangen van deze leden. Uiteraard blijft het 'kortsluiten' van de contacten op werkniveau tussen de bureaus een belangrijk nevenproduct van het adviserend lidmaatschap.

De betrokkenheid van voornoemde directeuren(-generaal) bij het door de WRR geïnitieerde jaarlijkse overleg van strategische adviesorganen (zie hiervoor, par. 2.3.4) komt tegemoet aan de door regering en parlement uitgesproken wenselijkheid van een betere benutting van de capaciteit van het advies en onderzoeksapparaat rond de centrale overheid. Het desbetreffende overleg maakt het mogelijk in een vroeg stadium, bij de keuze van onderwerpen en bij de opzet van projecten, rekening te houden met andere instellingen. Daarbij kan de expertise van de planbureaus en andere deelnemers van nut zijn.

Zoals hiervoor al is aangegeven, heeft in de verslagperiode het instituut 'adviserend lid' tevens de invulling gekregen van 'tijdelijk raadslid'. Het gaat om een ook in het verleden wel beproefde figuur waaraan in sommige gevallen behoefte bestond. Het op deze wijze gebruiken van de figuur van het adviserend lidmaatschap sloot aan bij aanbevelingen die voortkwamen uit de visitatie in 1992 van de WRR (zie hiervoor, par. 1.2.3) Door te kiezen voor het adviserend lidmaatschap en niet voor een tijdelijk raadslidmaatschap, wordt een compartimentering in raadsleden 'eerste klas' en 'tweede klas' voorkomen.

4.5 Het bureau

Het, bij een ongewijzigde taaklast, werken met een veel kleinere vaste wetenschappelijke staf (14 fte in plaats van 27 fte; zie hiervoor, par. 1.2.3), vereiste bijstellingen in organisatie en werkwijze. Hierbij kan in zoverre van een succes worden gesproken dat, ondanks voornoemde personeelsreductie, de productie van de raad niet is gedaald. Zeker is dit in de eerste plaats te danken aan de grote inzet van de blijvende vaste staf. Daarnaast is meer dan tot dusver ondersteunende capaciteit voor het raadswerk aangetrokken door middel van detacheringen, tijdelijke dienstverbanden en contracten. De vergroting van het budget voor uitbesteding van wetenschappelijke studies in 1992 was bedoeld om een impuls in deze richting te geven. De flexibiliteit die volgt uit een groter gebruik van tijdelijke medewerkers, is mede benut om onevenwichtigheden in leeftijdsopbouw en sekse in de vaste staf enigszins te corrigeren. Tijdelijke plaatsen zijn gereserveerd voor jonge academici, waarbij - bij gelijke geschiktheid - de voorkeur wordt gegeven aan vrouwen. In de vaste staf is overigens de laatste jaren een aantal vacatures evenzeer gebruikt om onevenwichtigheden bij te stellen. Zo is het aantal vrouwen in vaste staf-functies in de verslagperiode vergroot van twee tot vier.

Een meer efficiënte werkwijze wordt nagestreefd door de staf in de gelegenheid te stellen op de WRR-behoefte afgestemde trainingen te volgen in respectievelijk schriftelijk rapporteren en projectmanagement en -organisatie.

Naast de wetenschappelijke staf completeren bibliotheekstaf, secretariaat en huishoudelijke dienst het bureau. De ondersteuning van het raadswerk door de desbetreffende medewerkers was ook in deze verslagperiode van grote waarde voor de raad.

Bijlage I

Integrale tekst van de Instellingswet WRR

Integrale tekst van de Instellingswet WRR

(Stb. 413, 5 augustus 1976; laatstelijk gewijzigd bij de wet van 11 december 1997, Stb. 1998 nr.27)

WET van 30 juni 1976 tot instelling van een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Instellingswet WRR)

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het voor de vorming van het regeringsbeleid wenselijk is stelselmatig informatie te verkrijgen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden, dat daartoe kan worden bijgedragen door een vast college van advies en bijstand in te stellen ter vervanging van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid:

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. Er is een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, verder te noemen de Raad;
2. De Raad wordt niet aangemerkt als een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

Artikel 2

De Raad heeft tot taak:

- a. ten behoeve van het Regeringsbeleid wetenschappelijke gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven;
- b. een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
- c. ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoekingen en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

Artikel 3

1. De Raad bestaat uit ten minste vijf en ten hoogste elf leden.
2. Wij benoemen op voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, de voorzitter en de overige leden van de Raad.
3. De voorzitter en de overige leden worden, behoudens door Ons tussentijds verleend ontslag, benoemd voor vijf jaren. Zij zijn eenmaal terstond wederbenoembaar.
4. Hij die is benoemd ter vervulling van een tussentijds opgevallen plaats, treedt af op hetzelfde tijdstip waarop degene in wiens plaats hij is benoemd, zou moeten aftreden.

Artikel 4

1. Het ambt van voorzitter van de Raad is een volledige betrekking.
2. De overige leden van de Raad stellen ten minste een zodanig deel van hun werktijd aan de Raad ter beschikking, als overeenkomt met twee werkdagen per week.
3. In uitzonderlijke gevallen kan door Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, worden bepaald, dat het in het voorgaande lid genoemde deel van de aan de Raad ter beschikking gestelde werktijd wordt verminderd.

Artikel 5

De rechtspositie van de voorzitter en de overige leden wordt nader geregeld bij Algemene Maatregel van Bestuur.

Artikel 6

1. Er zijn adviserende leden.
2. De Raad kan aan Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, voorstellen doen ter zake van de benoeming tot adviserend lid.
3. Wij benoemen op voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, de adviserende leden van de Raad.

Artikel 7

1. De Raad heeft een bureau, dat onder leiding van een secretaris de Raad in zijn werkzaamheden bijstaat.
2. Wij benoemen op voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de secretaris van de Raad.

Artikel 7a

1. De Raad stelt na overleg met Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, een werkprogramma vast.
2. De Raad kan na overleg met Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, het werkprogramma wijzigen.
3. Ten behoeve van het in het eerste en tweede lid bedoelde overleg hoort Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Raad van Ministers.

Artikel 8

1. De Raad steunt bij de uitvoering van zijn taak mede op de uitkomsten van door andere instellingen verricht onderzoek.
2. Diensten en instellingen van de centrale overheid en van de lagere publiek-rechtelijke organen zijn gehouden aan de Raad de benodigde informatie te verschaffen.
3. De Raad kan zich rechtstreeks tot andere instellingen en personen wenden met een verzoek om informatie.
4. Onze Ministers dragen er zorg voor dat de Raad, voor zover zulks dienstig kan zijn voor de uitoefening van zijn taak, tijdig in kennis wordt gesteld van het toekomstonderzoek dat onder hun verantwoordelijkheid wordt verricht en de resultaten daarvan alsmede hun veronderstellingen en voornemens voor het beleid op lange termijn.

Artikel 9

1. De Raad kan rechtstreeks in overleg treden met ambtelijke en nietambtelijke deskundigen.
2. De Raad kan commissies instellen. Voor de medewerking van ambtelijke deskundigen behoeft hij de instemming van Onze betrokken Ministers.
3. De Raad kan op zijn terrein rechtstreeks internationale contacten onderhouden.

Artikel 10

De Raad kan zelfstandig verzoeken bepaalde studies of onderzoeken te doen ondernemen. Dit geschiedt door tussenkomst van Onze betrokken Ministers, voor zover het diensten en instellingen, werkzaam onder hun verantwoordelijkheid, betreft.

Artikel 12

1. De Raad brengt zijn rapporten aan de regering uit door tussenkomst van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken.
2. Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, stelt de Raad in kennis van de bevindingen van de Raad van Ministers betreffende deze rapporten.
3. De Raad van Ministers hoort de Raad op diens verzoek naar aanleiding van de in het voorgaande lid genoemde bevindingen.

Artikel 13

1. De door de Raad aan de regering uitgebrachte rapporten zijn openbaar voor zover de inhoud daarvan niet moet worden geheim gehouden.
2. De Raad publiceert deze rapporten na kennisneming door de Raad van Ministers.

Artikel 14

De Raad kan nadere regelen stellen voor zijn werkwijze.

Artikel 16

De Wet kan worden aangehaald als Instellingswet W.R.R.

Bijlage 2

Publicaties vijfde raadsperiode

RAPPORTEN AAN DE REGERING

44. Duurzame risico's: een blijvend gegeven (1994)
45. Belang en beleid; naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46. Besluiten over grote projecten (1994)
47. Hoger onderwijs in fasen (1995)
48. Stabiliteit en veiligheid. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
49. Orde in het binnenlands bestuur (1995)
50. Tweedeling in perspectief (1996)
51. Van verdelen naar verdienen (1997)
52. Volksgezondheidszorg (1997)
53. Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
54. Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

VERTALINGEN RAPPORTEN

44. Sustained Risks; a Lasting Phenomenon (1995, volledige vertaling)
47. Higher Education in Stages (1995, samenvatting)
48. Stability and Security in Europe. The Changing Foreign Policy Arena (1995, volledige vertaling)
50. Social Dichotomy in Perspective (1996, samenvatting)
51. From Sharing to Earning. Considerations for Social Security in the 21st Century (1997, samenvatting)
52. Public Health Care. Priorities and a Sound Financial Basis for Health Care in the 21st Century (1997, samenvatting)
53. Spatial Development Policy (1998, samenvatting)
54. State without a Territory. An Exploration of Administrative Consequences of Information and Communication Technology (1998, samenvatting)

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

- V82 W.J. Dercksen, H. van Lieshout, Beroepswijs Onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Salet, Om recht en staat; een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering, Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema, Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB, Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij, J.H.W. Hendriks, C.J.M. Musters e.a., Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 Europa L. Hagendoorn, K. Phalet, R. Henke, R. Drogendijk, Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, C. Bertram, W.F. van Eekelen, Een gedifferentieerd Europa (1995)

- V90 J. Rupnik, P. Hassner, M. Tatu, M.C. Brands, R. Havenaar, Challenges to the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur), Europa, wat nu? (1995)
- V92 R.M.A. Jansweijer, Gouden bergen, diepe dalen. De inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening (1996)
- V93 W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)
- V94 SEO/Intomart, Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee en R.A. Spasoff (eds.), Fundamental questions about the future of health care. Conference report (1996)
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.), De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)
- V97 J.C.I. de Pree, Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur (1997)
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong, Volatilisering in de economie (1997)
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp en M.P. Pradhan, Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Een exploratie op basis van de OSA vraag- en aanbodpanels (1997)
- V100 J.P.H. Donner, Staat in beweging (1998)
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waals, H. Ernste, P. Glasbergen, Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog (1997)
- V102 W. Zonneveld, A. Faludi, Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening (1998)
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode; 1993-1997 (Report and Evaluation of the Fifth Term of Office)

WERKDOCUMENTEN

- W76 D.P. van den Bosch, W.J. Dercksen en F.J.P.M. Hoefnagel, Startkwalificatie en leerplicht (1994)
- W77 A.J.F. Bruning, m.m.v. J. Siersma, Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen (1994)
- W78 D. Scheele, Duurzaamheid materiaalgebruik en de exploitatie van mineralen (1994)
- W79 W.M. de Jong, Chloor in duurzaam perspectief. Over zekerheden en onzekerheden (1994)
- W80 J. Dogterom, P.H.L. Buijs, Duurzaam watergebruik in Nederland (1994)
- W81 W. Derksen, I. van Enckevort, H. de Jong, R. Schouten, De blik naar buiten. Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe (1995)
- W82 E. ter Borg, K. Dignum, Grenzen in de ijle ruimte. Variatie in geografisch schaalgebruik verkend (1995)
- W83 R.L. van den Bos, T. Vis, Taken en functies van het hoger onderwijs. HOAK, HOOP en WHW (1995)
- W84 O. Holman, Transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa: de internationale dimensie (1995)
- W85 A. Brouwers, Amerika's buitenlands beleid en de ontwikkeling van de transatlantische relaties na 1990 (1995)
- W86 P. Scheffer, Machtsverschil en rechtsgelijkheid in de Europese Unie (1995)
- W87 H. Wallace, W. Wallace, Flying together in a larger and more diverse European Union (1995)
- W88 J. Kol, Bloc Formation, Fragmentation and Stability in the World Economy (1995)
- W89 L.J.M. Verdult, Een andere financiële organisatie (1996)
- W90 A. Brouwers, M. Kwast-van Duursen en H. Ruyg (eds.), Perceptions of future developments in the European Union; Conference report (1995)
- W91 M. de Groot, Over consumenten en dienstverlening (1996)

- W92 T. Oterdoom, Analyse versus ontwerp; ruimtelijk-economische studies nader beschouwd (1996)
- W93 P.J. Branger, E.M.R.M. Paalvast, J.C. Voorhoeve en K.M. van Hee, Informatisering in de gezondheidszorg; een toekomstverkenning (1997)
- W94 J.H.M. Zwetsloot-Schonk en P.F. de Vries Robbé, Ontwikkelingsprincipes voor de inrichting van de informatievoorziening over de curatieve zorg (1997)
- W95 P.J. van de Mheen en J.J. Barendregt, Toekomstige zorgbehoefte in Nederland; een kwantitatieve verkenning (1997)
- W96 Arie Kapteyn, Asghar Zaidi en Adriaan Kalwij, Worksharing as a Policy to Increase Employment: an Evaluation (1997)
- W97 Y.C. Mets, Cultuur en nieuwe media; tweerichtingsverkeer. Een verkennende literatuurstudie (1997)
- W98 D.A. Albrechtse, Belastingheffing en ICT (1997)
- W99 Arnold Reijndorp, Birgitt Truijens, Ivan Nio, Hagar Visser en Vindent Kompier, De kern van het ruimtelijk beleid. Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit (1998)
- W100 P. Smit, P.J. Stallen, R. Herngreen, Ruimte als forum (1998)

OVERIGE PUBLICATIES

Mosterd *bij* de maaltijd; 20/25 jaar WRR (1997)

Bijlage 3

Personalia

SAMENSTELLING VAN DE RAAD

Raadsleden

mr. J.P.H. Donner (voorzitter)
prof.dr. H.P.M. Adriaansens
prof.dr. W. Derksen (vanaf 1 april 1993)
prof.dr. L.J. Gunning-Schepers (vanaf 1 januari 1995)
drs. H. Hooykaas (tot 1 januari 1995)
prof.dr.ir. R. Rabbinge
prof.dr. D.J. Wolfson

Tijdelijk adviserende leden

prof.dr. M.C. Brands (van 1 januari 1994 tot 1 januari 1996)
prof.mr. M. Scheltema (vanaf 1 april 1997)

Adviserende leden

prof.dr. F.J.H. Don, directeur Centraal Planbureau
mr. J.A.M. Kroese-Duijsters, directeur-generaal van de Rijksplanologische Dienst (tot 15 oktober 1997)
ir.drs. R.B.J.C. van Noort, directeur-generaal van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
prof.drs. A.J. van der Staay, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

SAMENSTELLING VAN HET BUREAU PER 31 DECEMBER 1997

mr. J.C.F. Bletz, secretaris, tevens directeur van het bureau
drs. H.C. van Latesteijn, adjunct-secretaris, tevens adjunct-directeur van het bureau

Wetenschappelijke medewerk(st)ers

dr. K.W.H. van Beek
dr. J.M. Bekkering
dr. M.A. Hajer
dr. C.A. Hazeu
drs. N.D. Hielkema
dr. P. den Hoed
mr.dr. F.J.P.M. Hoefnagel
dr. R.M.A. Jansweijer
dr. W.M. de Jong
dr. G.J. Kronjee
prof.dr. C.W.A.M. van Paridon
dr. J.C.I. de Pree
drs. D. Scheele
prof.drs. I.J. Schoonenboom
drs. M. Sie Dhian Ho

Communicatiemedewerker:

dr. S.J. Langeweg

Automatiseringsmedewerker:

R.J. de Bruijn

Bibliotheek

F.C. Bom
C.M.J. van Helfteren
B.L.S. van der Leij

Secretariaat

Y. de Graaf-de Graaf
M.Th Nuijten-Pennings
A.A.M. van Roijen
M.J.J. van Soolingen
L.A.C. Tupan
C. de Vries
S. Wassenaar

Huishoudelijke dienst

C.M. Verheij-Zoutenbier
D. Macleod Manuel
M.W.G. Netten-Franchimon

Rapporten aan de Regering (eerder verschenen)

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (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 onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftiende jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

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)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel I: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.