

34
1988

Rapporten
aan de Regering

Overheid en toekomstonderzoek

Een inventarisatie

**CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK,
DEN HAAG**

Overheid

Overheid en toekomstonderzoek: een inventarisatie /
[Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid]. –
's-Gravenhage : Staatsuitgeverij. – (Rapporten aan
de regering / Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid ; 34)

Met lit. opg.

ISBN 90-12-05817-1

SISO 004 UDC [351:008.2](492)

Trefw.: overheid en toekomstonderzoek ; Nederland.

ISBN 90-12-05817-1

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon (070) 614031
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
2514 JN 's-Gravenhage

Aan de Minister-President,
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Binnenhof 20
's-Gravenhage

Uw brief
Onderwerp

Ons kenmerk 880135/JS/MN

Datum 15 april 1988

Rapport nr. 34,
Overheid en toekomstonderzoek;
een inventarisatie

Hierbij doen wij u het rapport "Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie" toekomen.

Dit rapport bevat een inventarisatie van toekomstonderzoek dat recent onder auspiciën van de rijksoverheid is verricht. Het bestaat uit twee delen. In deel I geeft de Raad weer wat zijn bevindingen zijn geweest bij deze inventarisatie en worden aanbevelingen gedaan voor nieuwe, onder meer door de Raad zelf te ondernemen verkenningen. In deel II wordt voor een groot aantal gebieden informatie verschaft over de toekomstverwachtingen die in de geïnventariseerde verkenningen zijn aangetroffen.

De inventarisatie is tot stand gekomen in samenspraak met een hiertoe door de Raad ingesteld forum, waaraan is deelgenomen door vertegenwoordigers van de overheidsdiensten die de onderzochte verkenningen hebben opgesteld.

Het rapport is nog vastgesteld onder verantwoordelijkheid van de Raad in zijn vorige samenstelling, waarvan de zittingsperiode op 31 december 1987 ten einde liep. Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de Raad graag achtereenvolgens het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,


Prof.dr. W. Albeda

De secretaris,



Dr. W. van Drimmelen

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF	9	3. RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN	95
SAMENVATTING	11	3.1 Ontwikkelingen ten aanzien van ruimtelijke ordening	95
DEEL 1		3.1.1 <i>Inleiding</i>	95
1. DE SPREIDING VAN TOEKOMST-ONDERZOEK	18	3.1.2 <i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	96
2. ALGEMENE TOEKOMSTVERKENNINGEN VAN DE WRR	21	3.1.3 <i>De definitie van de omgeving</i>	96
3. DE INVENTARISATIE VAN TOEKOMST-VERWACHTINGEN (ITV)	25	3.1.3.1 Internationale ontwikkelingen	97
4. BEVINDINGEN	28	3.1.3.2 Demografische ontwikkelingen	98
4.1 Institutionaliserings van toekomstonderzoek	28	3.1.3.3 Ontwikkelingen ten aanzien van natuur en milieu	98
4.2 Lacunes	29	3.1.3.4 Technologische ontwikkelingen	99
4.3 Partiële of semi-algemene verkenningen	33	3.1.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen	99
4.4 Consensus of dissensus	34	3.1.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen	102
4.5 Doorwerking van de omgevingsfactoren	42	3.1.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	102
4.6 Verandering van toekomstbeeld	44	3.1.4 <i>De ruimtelijke beelden</i>	102
4.7 De functie van toekomstverkenningen	47	3.1.4.1 <i>Inleiding</i>	102
4.8 Methodologische kenmerken	52	3.1.4.2 <i>Randstad</i>	103
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	55	3.1.4.3 <i>Landelijke gebieden</i>	105
5.1 Bevindingen uit de inventarisatie van toekomstverkenningen	55	3.1.4.4 <i>Regionale perspectieven</i>	107
5.2 Toekomstverkenningen buiten de WRR	55	3.1.5 <i>Beleidsconsequenties</i>	108
5.3 Toekomstverkenningen door de WRR	57	3.2 Ontwikkelingen ten aanzien van volkshuisvesting	109
BIJLAGE 1 Samenstelling WRR-forum toekomstonderzoek	61	3.2.1 <i>Inleiding</i>	109
BIJLAGE 2 Lijst van geïnventariseerde toekomstverkenningen	62	3.2.2 <i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	110
		3.2.3 <i>De definitie van de omgeving</i>	112
DEEL 2	67	3.2.3.1 Internationale ontwikkelingen	112
1. INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN	69	3.2.3.2 Demografische ontwikkelingen	112
1.1 <i>Inleiding</i>	69	3.2.3.3 Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu	113
1.2 Internationale verhoudingen	69	3.2.3.4 Technologische ontwikkelingen	113
1.2.1 <i>Inleiding</i>	69	3.2.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen	113
1.2.2 <i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	70	3.2.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen	116
1.2.3 <i>De definitie van de omgeving</i>	70	3.2.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	118
1.2.3.1 Ontwikkelingen in internationale krachtsverhoudingen	70	3.2.4 <i>Ontwikkelingen ten aanzien van volkshuisvesting</i>	118
1.2.3.2 Demografische ontwikkelingen	72	3.2.5 <i>Beleidsconsequenties</i>	120
1.2.3.3 Technologische ontwikkelingen	73	3.3 Ontwikkelingen ten aanzien van verkeer en vervoer	123
1.2.3.4 Sociaal-economische ontwikkelingen	74	3.3.1 <i>Inleiding</i>	123
1.2.3.5 Overige omgevingsfactoren	75	3.3.2 <i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	124
1.3 Ontwikkelingsproblematiek	75	3.3.3 <i>De definitie van de omgeving</i>	125
1.4 Veiligheid	76	3.3.3.1 Internationale ontwikkelingen	125
2. DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN	80	3.3.3.2 Demografische ontwikkelingen	126
2.1 <i>Inleiding</i>	80	3.3.3.3 Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu	126
2.2 <i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	80	3.3.3.4 Technologische ontwikkelingen	127
2.3 <i>De definitie van de omgeving</i>	84	3.3.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen	128
2.3.1 <i>Internationale ontwikkelingen</i>	84	3.3.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen	129
2.3.2 <i>Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu</i>	86	3.3.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	129
2.3.3 <i>Technologische ontwikkelingen</i>	86	3.3.4 <i>Ontwikkelingen ten aanzien van verkeer en vervoer</i>	129
2.3.4 <i>Sociaal-economische ontwikkelingen</i>	87	3.3.5 <i>Beleidsconsequenties</i>	131
2.3.5 <i>Sociaal-culturele ontwikkelingen</i>	88	4. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN	135
2.3.6 <i>Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen</i>	91	4.1 <i>Inleiding</i>	135
2.4 Demografische ontwikkelingen	91	4.2 <i>Technologie en beleid</i>	137
2.5 <i>Conclusies in verband met toekomstverkenningen</i>	92	4.2.1 <i>De definitie van de omgeving</i>	138
2.6 <i>Beleidsconsequenties</i>	92	4.3 <i>Technologisch aspectenonderzoek</i>	140
		4.4 <i>Beleiden en technologisch aspectenonderzoek</i>	142
		5. ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN	143
		5.1 <i>Inleiding</i>	143
		5.2 <i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	144
		5.3 <i>De definitie van de omgeving</i>	145
		5.3.1 <i>Internationale ontwikkelingen</i>	145
		5.3.2 <i>Demografische ontwikkelingen</i>	147
		5.3.3 <i>Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu</i>	148

5.3.4	<i>Technologische ontwikkelingen</i>	149	9.1.3	<i>De definitie van de omgeving</i>	213
5.3.5	<i>Sociaal-culturele ontwikkelingen</i>	150	9.1.3.1	Internationale ontwikkelingen	213
5.3.6	<i>Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen</i>	150	9.1.3.2	Demografische ontwikkelingen	214
5.4	Economische ontwikkelingen	151	9.1.3.3	Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu	215
5.4.1	<i>Macro-economische uitkomsten</i>	151	9.1.3.4	Technologische ontwikkelingen	215
5.4.2	<i>Productiestructuur</i>	157	9.1.3.5	Sociaal-economische ontwikkelingen	215
5.4.3	<i>Collectieve sector</i>	161	9.1.3.6	Sociaal-culturele ontwikkelingen	216
5.4.4	<i>Sociale zekerheid</i>	162	9.1.3.7	Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	217
5.4.5	<i>Energie</i>	163	9.1.4	<i>Ontwikkelingen ten aanzien van arbeid</i>	218
5.4.6	<i>Regionale aspecten</i>	163	9.1.5	<i>Beleidsconsequenties</i>	222
5.5	Beleidsconsequenties	163	9.2	Ontwikkelingen ten aanzien van sociale zekerheid en inkomen	223
6.	ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN MILIEU	166	9.2.1	<i>Inleiding</i>	223
6.1	Inleiding	166	9.2.2	<i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	224
6.2	Het nationale milieubeleidsplan	168	9.2.3	<i>De definitie van de omgeving</i>	225
6.2.1	<i>De definitie van de omgeving</i>	168	9.2.3.1	De oudedagsvoorziening tot 2030	225
6.3	Een haalbaarheidsstudie in Gelderland	169	9.2.3.2	Internationale ontwikkelingen	226
6.3.1	<i>De definitie van de omgeving</i>	169	9.2.3.3	Demografische ontwikkelingen	226
6.3.2	<i>Milieu-effecten</i>	172	9.2.3.4	Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu	226
6.3.3	<i>Beleidsconsequenties</i>	174	9.2.3.5	Technologische ontwikkelingen	227
6.4	Scenario's voor vier milieugevaarlijke stoffen in 2000	175	9.2.3.6	Sociaal-economische ontwikkelingen	227
6.4.1	<i>De definitie van de omgeving</i>	175	9.2.3.7	Sociaal-culturele ontwikkelingen	229
6.4.2	<i>Milieu-effecten</i>	175	9.2.3.8	Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	229
6.4.3	<i>Beleidsconsequenties</i>	176	9.2.4	<i>Ontwikkelingen ten aanzien van sociale zekerheid en inkomen</i>	230
6.5	Het broeikaseffect	177	9.2.5	<i>Beleidsconsequenties</i>	232
6.5.1	<i>De definitie van de omgeving</i>	177	10.	ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN VRIJE TIJD	236
6.5.2	<i>Effecten</i>	178	10.1	Inleiding	236
6.5.3	<i>Beleidsconsequenties</i>	178	10.1.1	<i>Het vraagstuk</i>	236
7.	ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN LEEFVORMEN	180	10.1.2	<i>De bronnen</i>	238
7.1	Inleiding	180	10.2	Afbakening ontwikkelingsruimte	238
7.2	Afbakening van de ontwikkelingsruimte	181	10.3	De definitie van de omgeving	239
7.3	De definitie van de omgeving	183	10.3.1	<i>Internationale ontwikkelingen</i>	239
7.3.1	<i>Internationale ontwikkelingen</i>	183	10.3.2	<i>Demografische ontwikkelingen</i>	240
7.3.2	<i>Demografische ontwikkelingen</i>	184	10.3.3	<i>Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu</i>	240
7.3.3	<i>Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu</i>	185	10.3.4	<i>Technologische ontwikkelingen</i>	241
7.3.4	<i>Sociaal-economische ontwikkelingen</i>	185	10.3.5	<i>Sociaal-economische ontwikkelingen</i>	242
7.3.5	<i>Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen</i>	186	10.3.6	<i>Sociaal-culturele ontwikkelingen</i>	244
7.4	Ontwikkelingen in leefvormen	186	10.3.7	<i>Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen</i>	245
7.5	Beleidsconsequenties	191	10.4	Ontwikkelingen ten aanzien van vrije tijd	245
8.	ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN ONDERWIJS	195	10.5	Beleidsconsequenties	247
8.1	Inleiding	195	11.	ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN VOLKSGEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING	250
8.2	Afbakening van de ontwikkelingsruimte	196	11.1	Ontwikkelingen ten aanzien van volksgezondheid	250
8.3	De definitie van de omgeving	197	11.1.1	<i>Inleiding</i>	250
8.3.1	<i>Internationale ontwikkelingen</i>	197	11.1.2	<i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	251
8.3.2	<i>Demografische ontwikkelingen</i>	197	11.1.3	<i>De definitie van de omgeving</i>	251
8.3.3	<i>Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu</i>	199	11.1.3.1	Internationale ontwikkelingen	251
8.3.4	<i>Technologische ontwikkelingen</i>	199	11.1.3.2	Demografische ontwikkelingen	252
8.3.5	<i>Sociaal-economische ontwikkelingen</i>	200	11.1.3.3	Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu	253
8.3.6	<i>Sociaal-culturele ontwikkelingen</i>	201	11.1.3.4	Technologische ontwikkelingen	254
8.3.7	<i>Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen</i>	202	11.1.3.5	Sociaal-economische ontwikkelingen	255
8.4	Ontwikkelingen ten aanzien van onderwijs	203	11.1.3.6	Sociaal-culturele ontwikkelingen	256
8.5	Beleidsconsequenties	206	11.1.3.7	Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	258
9.	ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN ARBEID, SOCIALE ZEKERHEID EN INKOMEN	210	11.1.4	<i>Ontwikkelingen ten aanzien van volksgezondheid</i>	259
9.1	Ontwikkelingen ten aanzien van arbeid	210	11.1.5	<i>Beleidsconsequenties</i>	261
9.1.1	<i>Inleiding</i>	210	11.2	Ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening	263
9.1.2	<i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	210	11.2.1	<i>Inleiding</i>	263
			11.2.2	<i>Afbakening van de ontwikkelingsruimte</i>	264
			11.2.3	<i>De definitie van de omgeving</i>	265

11.2.3.1	Internationale ontwikkelingen	265
11.2.3.2	Demografische ontwikkelingen	266
11.2.3.3	Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu	267
11.2.3.4	Technologische ontwikkelingen	268
11.2.3.5	Sociaal-economische ontwikkelingen	268
11.2.3.6	Sociaal-culturele ontwikkelingen	269
11.2.3.7	Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	271
11.2.4	<i>Ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening</i>	272
11.2.5	<i>Beleidsconsequenties</i>	274
12.	ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN RECHTSHANDHAVING	277
12.1	Inleiding	277
12.2	Afbakening van de ontwikkelingsruimte	278
12.3	De definitie van de omgeving	279
12.3.1	<i>Internationale ontwikkelingen</i>	279
12.3.2	<i>Demografische ontwikkelingen</i>	280
12.3.3	<i>Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu</i>	281
12.3.4	<i>Technologische ontwikkelingen</i>	282
12.3.5	<i>Sociaal-economische ontwikkelingen</i>	282
12.3.6	<i>Sociaal-culturele ontwikkelingen</i>	284
12.3.7	<i>Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen</i>	285
12.4	Ontwikkelingen ten aanzien van rechtshandhaving	286
12.4.1	<i>Het gebruik van het cijfermateriaal</i>	286
12.4.2	<i>De trends</i>	286
12.4.3	<i>Prognoses</i>	290
12.5	Beleidsconsequenties	292

WOORD VOORAF

Dit rapport biedt een overzicht van toekomstverwachtingen die zijn aan te treffen in toekomstonderzoek dat recent onder auspiciën van de rijksoverheid is verricht. De publikatie bestaat uit twee delen. In deel I wordt ingegaan op de achtergrond van de inventarisatie en op de wijze waarop hierbij is te werk gegaan. Voorts wordt een aantal algemene bevindingen weergegeven omtrent de geïnventariseerde verkenningen. Ten slotte worden enkele aanbevelingen geformuleerd voor nieuw te ondernemen toekomstonderzoek. Deel II bevat de eigenlijke inventarisatie.

Het rapport is tot stand gekomen in samenspraak met een hiertoe door de WRR ingesteld Forum Toekomstonderzoek, waaraan is deelgenomen door vertegenwoordigers van de overheidsdiensten die de onderzochte verkenningen hebben opgesteld. De samenstelling van het forum is opgenomen in bijlage 1 van het eerste deel. De Raad is de leden van het forum zeer erkentelijk voor de begeleiding bij deze inventarisatie. De resultaten van de vaak boeiende discussies zijn op vele plaatsen in de tekst van deel I en II verwerkt. Dit neemt niet weg dat de Raad zich verantwoordelijk stelt voor de inhoud van deze publikatie.

SAMENVATTING

Doel en opzet

Op veel terreinen van overheidsbeleid vindt momenteel toekomstonderzoek plaats. Anders dan in het verleden is dit type onderzoek een normaal onderdeel van de beleidsvoorbereiding geworden. De Raad heeft in de tweede helft van de op 31 december 1987 afgesloten derde raadsperiode een inventarisatie gemaakt van de toekomstverwachtingen, zoals die blijken uit onder auspiciën van de rijksoverheid recent verrichte toekomstverkenningen. De motivering daarvoor is tweërlei. Allereerst meent de Raad dat bundeling van de resultaten van dit onderzoek op zichzelf in een informatiebehoefte voorziet. Voorts is zo'n inventarisatie van belang voor de vraag over welke onderwerpen en op welke wijze nieuw toekomstonderzoek dient te worden ondernomen. Deze vraag is ook voor de WRR zelf belangrijk, mede gezien zijn ervaringen met de twee in het verleden door hem verrichte algemene toekomstverkenningen.

In deel I van dit rapport wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van het toekomstonderzoek bij de overheid. Voorts wordt de bij de inventarisatie gevolgde werkwijze uiteengezet. Hierna wordt een aantal algemene karakteristieken aangegeven van het geïnventariseerde onderzoek. Ten slotte worden enkele aanbevelingen voor nieuwe toekomstverkenningen geformuleerd. Deel II bevat de eigenlijke inventarisatie. Daarin wordt aandacht besteed aan internationale, demografische, ruimtelijke, technologische en economische ontwikkelingen, alsmede aan ontwikkelingen op het gebied van milieu, leefvormen, onderwijs, arbeid, sociale zekerheid en inkomen, vrije tijd, volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening, en rechtshandhaving.

Studies die de ontwikkelingen op langere termijn op een bepaald gebied in kaart willen brengen en dus een partiële invalshoek hebben, dragen toch een semi-algemeen karakter. Men is immers vaak gedwongen ontwikkelingen te exploreren in de 'omgeving' van het eigenlijke onderwerp van studie. Tussen beide kunnen belangrijke relaties bestaan. Juist dit semi-algemene karakter van veel partiële langere-termijnverkenningen maakt een inventarisatie en vergelijking interessant. Er kunnen zo namelijk raakvlakken blijken te bestaan tussen studies op zeer uiteenlopend gebied. Dit gegeven vormt dan ook het belangrijkste aanknopingspunt bij deze inventarisatie. Gezien zijn taak gaat de aandacht van de Raad vooral uit naar in de studies gehanteerde verwachtingen met een sectoroverschrijdend karakter. De primaire vraag is welke veronderstellingen men bij het formuleren van toekomstverwachtingen op het thema van onderzoek, zoals een bepaald beleidsterrein, hanteert over ontwikkelingen die buiten dat gebied liggen.

Dit semi-algemene karakter van veel verkenningen maakt ook onderlinge vergelijking van de gehanteerde verwachtingen mogelijk. Het kan zijn dat de verwachtingen over bepaalde toekomstige ontwikkelingen in hoge mate convergeren, maar zij kunnen ook divergeren. In beide gevallen is een discussie over de achtergrond van de gehanteerde verwachtingen tussen de betrokkenen interessant. Om die reden is de inventarisatie verricht in samenspraak met een forum, samengesteld uit vertegenwoordigers van instellingen die het bij de inventarisatie betrokken onderzoek hebben verricht.

Resultaten

Toekomstverwachtingen

Bij onderlinge vergelijking van de studies valt een aanzienlijke overeenkomst op in de verwachtingen over enkele hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkelingen. Deze consensus doet zich vooral voor bij

gebruik van door anderen geproduceerde informatie. Bevat de bevolkingsprognose van het CBS bijvoorbeeld een drietal varianten van de bevolkingsontwikkeling, in door anderen verrichte studies wordt vrijwel unaniem de middenvariant als verwachting gehanteerd. Hieronder volgen – zeer summier – enkele voorbeelden van deze geconstateerde consensus.

In internationaal opzicht wordt de ontwikkeling verwacht van een tweede economisch zwaartepunt in de wereld, namelijk rond de Stille Oceaan. Wellicht gaat het hier, ten nadele van West-Europa, om het nieuwe centrum van de wereldeconomie. Binnen West-Europa zal een verdere verschuiving van economische activiteiten plaatsvinden naar het zuiden, met kans op een perifere wordende positie van Nederland.

De Nederlandse bevolking zal verder verouderen. Dit gaat gepaard met een voortgaande daling van het aantal jongeren. Op de lange termijn zal zelfs ontvolking gaan plaatsvinden. Hierbij wordt er tevens van uitgegaan dat de invloed van immigratie op de bevolkingsontwikkeling van beperkte betekenis zal blijven.

In de recentere verkenningen wordt meer aandacht besteed aan de mogelijkheid van hogere economische groei dan in de wat oudere studies, die in dit opzicht wat somberder verwachtingen tonen. Het spectrum van ontwikkelingsmogelijkheden die op het gebied van de economie worden voorzien, is dus groter geworden, en wel in een optimistische richting. Dit toegenomen optimisme over de economische ontwikkelingen op langere termijn is waarschijnlijk ontstaan onder invloed van de economische opleving van de laatste jaren. De verwachting vormt zo een functie van de actuele situatie; het toekomstbeeld weerspiegelt het heden.

Er bestaat ook een brede consensus over het blijvend hoge niveau van de werkloosheid. Substantiële daling wordt alleen mogelijk geacht bij een gedurende vele jaren aanhoudende hoge groei van de economie.

Over de ontwikkeling van het milieu lopen de verwachtingen minder synchroon. In op andere thema's dan het milieu zelf gerichte toekomststudies zijn de opvattingen voorzichtig optimistisch. In de economische verkenningen wordt er bijvoorbeeld van uitgegaan dat het tegengaan van een zekere mate van milieuvervuiling nog geen belemmering hoeft te zijn voor hoge economische groei. De milieustudies zelf zijn minder optimistisch. Zo wordt ten aanzien van de CO₂-problematiek geconcludeerd dat binnen 50 jaar ingrijpende gevolgen zullen optreden voor de kustveiligheid en de waterhuishouding. Over energie en grondstoffen overheerst een optimistisch geluid. De beschikbare energievoorraad vormt geen belemmering voor een hoge economische groei.

Ten aanzien van de ruimtelijke indeling is van divergerende inzichten sprake. In sommige studies wordt voor de toekomst een gelijkblijvende spreiding verwacht van economische bedrijvigheid en voorzieningen over de landsdelen, in andere daarentegen een verdere concentratie in de Randstad. Men verwacht niet dat de spreiding van de bevolking over de landsdelen zich zal wijzigen. De verkeers- en vervoersmobiliteit zal, zelfs bij beperkte economische groei, nog fors toenemen. Deze onstuimige groei kan hooguit door congestie op de wegen wat worden afgeremd. De woningvoorraad zal tot 2000 nog toenemen, zij het dat het tempo afneemt. Na 2010 is er een omslagpunt. Dit betekent tegelijk een relatieve afnemende van de nieuwbouw en toeneming van het onderhoud.

Op sociaal-cultureel gebied wordt de opvatting gedeeld dat de individualisering zal voortgaan. Onder invloed van deze toenemende behoefte aan zelfstandigheid en onafhankelijkheid ontstaat een grotere diversiteit aan leefvormen, leefstijlen en subculturen. Verwant aan deze culturele fragmentatie is de verwachte ontwikkeling naar een meer anonieme samenleving met een minder hiërarchisch en meer pluriform waarden- en normenstelsel.

In politiek-bestuurlijk opzicht wordt in de verschillende verkenningen gerekend met een verder terugtrekken van de centrale overheid, die haar bemoeienis steeds meer op een aantal basisfuncties zal concentreren.

Hiermee gepaard gaat een overheveling van de verantwoordelijkheden van de overheid naar individu, de markt en maatschappelijke verbanden.

Ontwikkelingen, zoals hiervoor genoemd, spelen niet in alle studies een even belangrijke rol. In het huidig toekomstonderzoek zijn vooral demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen van belang. De verkenningen dienen er toe de verschillende sectoren aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden ten aanzien van deze onderwerpen.

Het beeld van de toekomst dat uit de verkenning naar voren komt, althans voor zover van vergelijkbaarheid in de verwachtingen sprake is, wijkt in een aantal opzichten sterk af van de verwachtingen van een decennium geleden. Uit een vergelijking met de resultaten van de Algemene toekomstverkenning (ATV) van de WRR uit 1977 blijkt bijvoorbeeld dat waar de verwachtingen toentertijd konden worden geordend in een tweetal omvattende, soms sterk contrasterende toekomstbeelden, nu veel meer sprake is van één toekomstbeeld. Ook blijkt hoezeer de feitelijke ontwikkelingen tot een andere situatie kunnen leiden dan eertijds kon worden voorzien. De economische recessie is hieraan in belangrijke mate debet; in het voetspoor hiervan zijn op veel gebieden veranderingen opgetreden ten opzichte van de in de jaren zeventig vigerende toekomstverwachtingen. Ook voor de nu te constateren consensus over de toekomst zal gelden dat deze meer leert over de huidige situatie dan over de toekomst zelf. Een dynamiek, zoals in de voorbije periode, is immers ook naar de toekomst toe op voorhand niet uit te sluiten.

Het fundamenteel onzekere karakter van de toekomst neemt niet weg dat het nuttig is om zich regelmatig een voorstelling te vormen van het mogelijk toekomstig verloop van de gebeurtenissen. Mensen en organisaties baseren hun handelen altijd mede op verwachtingen over de toekomst. De kwaliteit van de besluitvorming kan worden verbeterd door, met gebruikmaking van de beschikbare, altijd partiële kennis, expliciet te maken welke onzekerheden en normatieve keuzen in het spel zijn en wat de mogelijke consequenties zijn van de diverse keuzemogelijkheden.

Andere kenmerken

Toekomstverkenningen ten behoeve van de overheid verschillen in afstand ten opzichte van het beleid. Er zijn studies die aan het begin van het proces van beleidsvoorbereiding staan en waarvan de resultaten vooral worden gezien als onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie. Veel verder in de beleidsketen zitten verkenningen die functioneren als grondslag voor het doorlopend beleidsproces. Dat de beoogde rol in het planningsproces van invloed is op de opzet van de verkenning, ligt voor de hand. Toekomstverkenningen kunnen voor het beleid twee te onderscheiden functies vervullen: een *signalerende* functie en een *legitimerende* functie. De signalerende functie blijkt daar, waar in een toekomstverkenning wordt aangegeven welke ontwikkelingen van belang kunnen zijn op het terrein van de gebruiker. Er wordt in de verkenning naar gestreefd mogelijke ontwikkelingen en de daaraan verbonden onzekerheid in beeld te brengen. De legitimerende functie blijkt daar, waar uit de mogelijke toekomstige ontwikkelingen een dusdanige selectie wordt gemaakt dat eventuele problemen door het bestaande of voorgenoemde beleid kunnen worden opgelost.

Uit deze inventarisatie blijkt dat in toekomstverkenningen beide functies veelal een rol spelen. Dit neemt echter niet weg dat in het algemeen de legitimeringsfunctie krachtiger is ontwikkeld. De eerdergenoemde plaats van de verkenning in het planningsproces is hierbij vanzelfsprekend een belangrijk gegeven. De signaleringsfunctie neemt veelal af naarmate de fase van de beleidsuitvoering dichterbij is; de onzekerheid wordt dan steeds meer tot hanteerbare proporties teruggebracht.

Van de factoren die op het onderwerp van studie van grote invloed

zijn, wordt veelal slechts één ontwikkelingsmogelijkheid nader onderzocht, bijvoorbeeld één bevolkingsontwikkeling, één economische ontwikkeling. Dit is ook het geval als andere mogelijkheden in de rede liggen. Hierbij wordt bovendien vaak een continue voortzetting van recente ontwikkelingen verondersteld. Dit *continuïteitsdenken* weerspiegelt vermoedelijk een besef dat zich nu ontwikkelingen voltrekken die in hoge mate bepalend zijn voor de toekomst.

Toekomstonderzoek met een sterke nadruk op continuïteit biedt wel aanknopingspunten voor het beleid: er kunnen knelpunten worden aangegeven die door anticiperend beleid kunnen worden verzacht. Bij gebrek aan inzicht in de samenhangen ligt het overigens wel voor de hand dat men voor de toekomstige ontwikkeling voortzetting veronderstelt van het tot nu toe bekende beeld. Voor zover de maatschappelijke verandering met een zekere traagheid verloopt, kan deze benadering voor de korte of middellange termijn ook redelijke voorspellingen opleveren. Ontwikkelingen in het verleden en ervaringen elders laten echter wel dergelijk trendbreuken zien. Bij het denken over ontwikkelingen op langere termijn moet met deze mogelijkheid rekening worden gehouden. De beleidsrelevantie van toekomstverkenningen wordt dan niet alleen groter omdat zicht ontstaat op denkbare afwijkingen van de trend, maar ook omdat de beïnvloedbaarheid van trends dan zelf onderwerp van aandacht kan worden.

Aanbevelingen

Het succes van een toekomstverkenning hangt niet af van het uitkomen van een voorspelling, maar van de bruikbaarheid voor het nemen van beleidsbeslissingen. De beleidswaarde van toekomstonderzoek is vooral gelegen in het zichtbaar maken van onzekerheden en mogelijkheden. Dit betekent meer zicht op kansen die als wenselijkheden kunnen worden opgevat of juist als onwenselijkheden moeten worden voorkomen. Dergelijke inzichten kunnen ook een bijdrage leveren aan de vergroting van de *robuustheid* van beleid: een beleid dat zoveel mogelijk is opgewassen tegen uiteenlopende omstandigheden.

In dit licht verdient naar de mening van de Raad de bovengenoemde signaleringsfunctie meer aandacht in het door overheidsinstellingen te ondernemen of te initiëren toekomstonderzoek. De onzekerheden op langere termijn zouden moeten worden vertaald in meer aandacht voor alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden ten opzichte van de in het huidige perspectief ogenschijnlijk vaststaande trends. De beïnvloedingsmogelijkheid van dergelijke trendmatige ontwikkelingen wordt, zoals gezegd, zo ook zelf onderwerp van studie.

De onzekerheid omtrent de toekomst heeft zowel betrekking op de vraag welke ontwikkelingen van meer of minder belang zijn, als op het verloop van de ontwikkelingen. In toekomstverkenningen zullen dan ook altijd keuzen moeten worden gemaakt. Overheidsinstellingen staan soms voor de vraag of gestreefd moet worden naar afstemming van de bij toekomstonderzoek te hanteren veronderstellingen op die van andere overheidsinstellingen. Uitgaan van dezelfde veronderstellingen betekent niet dat de onzekerheid geringer wordt. De zienswijze op de toekomst wordt mede bepaald door waarden en normen, en ook door de doeleinden van de organisatie waarvoor de verkenning wordt verricht. Juist wanneer dit zo onverhuld mogelijk gebeurt, kan blijken waar beleidscoördinatie nodig is. Gezien de uiteenlopende doelstellingen is het vanzelfsprekend dat de gehanteerde toekomstperspectieven en de veronderstellingen waarop ze zijn gebaseerd, niet gelijklopend zijn. De uiteindelijke beslissing vraagt een politieke afweging, maar deze moet niet al verscholen liggen in toekomstverkenningen.

De taak van toekomstverkenning als zelfstandige activiteit van de WRR zou voor de komende jaren op twee manieren gestalte moeten krijgen.

De signaleringsfunctie van de geïnventariseerde verkenningen blijkt ernstig te worden gehinderd door gebrek aan inzicht ten aanzien van een aantal algemene thema's. Deze zijn voor bijna alle maatschappelijke velden of beleidsterreinen van belang. Het gaat dan om onderwerpen als internationale, technologische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. De WRR zou op deze, door velen als cruciaal geachte gebieden, aanvullend toekomstonderzoek dienen te verrichten. Waar het thema's betreft die maatschappelijk of politiek soms hoogst controversieel zijn, biedt de onafhankelijke positie van de WRR de mogelijkheid uiteenlopende normatieve uitgangspunten bij de uitwerking tot hun recht te laten komen.

Deze thematische toekomstverkenningen zou men kunnen zien als eigentijdse vervangers van de eerdere, omvattende toekomstverkenningen van de WRR.

Hiernaast zou de WRR de forumfunctie, die met deze inventarisatie is ingezet, verder inhoud kunnen geven. Niet alleen binnen de centrale overheid, maar ook bij lagere overheden, universiteiten, bedrijven en maatschappelijke instellingen zijn kernen van toekomstverkenning ontstaan. De bij wet aan de WRR toegekende taak van communicatie en coördinatie op het gebied van toekomstonderzoek maakt hem het geschikte platform voor de vervulling van een spilfunctie binnen overheid, wetenschap en samenleving. Deze spil- en forumfunctie kan ook worden vervuld door periodiek een inventarisatie van toekomstverwachtingen te maken. Waar, zoals gezegd, de ontwikkeling van toekomstconcepties eveneens buiten de overheid plaats heeft, zal een nieuw te ondernemen inventarisatie zich niet moeten beperken tot toekomststudies bij de overheid. Verkenningen bij de universiteiten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zouden, voor zover van belang voor het regeringsbeleid, hierbij moeten worden betrokken. Ook zouden, systematischer dan nu gebeurt, buitenlandse bronnen kunnen worden benut. Dit betreft niet alleen door andere landen verricht toekomstonderzoek, maar ook elders opgedane ervaringen met problemen die zich in Nederland zouden kunnen gaan voordoen. Dergelijke inventarisaties zouden kunnen leiden tot een wenselijke verbreding van de discussie over toekomstperspectieven.

Deel 1

1. DE SPREIDING VAN TOEKOMSTONDERZOEK

In de westerse wereld is de belangstelling voor toekomstverkenning en planning vanaf de jaren vijftig sterk toegenomen. De groei van de bevolking, de economische en technologische dynamiek en vele andere maatschappelijke verschuivingen vormen de grondslag hiervoor. Deze belangstelling is geen novum, want al vanaf de achttiende eeuw keren de uitdaging van de toekomst en de ambitie om de samenleving planmatig in te richten met een zekere regelmaat terug. Europa en de Verenigde Staten kennen al lang belangrijk wetenschappelijk pionierswerk, maatschappelijke discussies en experimenten ten aanzien van planning en toekomstdenken. Na de Tweede Wereldoorlog werd hierop terug gegrepen. Concrete bijdragen kwamen in die tijd vooral uit de defensiesector, de landbouw en het industriële bedrijfsleven, de eerste en laatste in een direct vanuit de Tweede Wereldoorlog doorlopende lijn.

Het is in dit klimaat dat 'think tanks', simulatie- en spelprojecten, instituten voor toekomstonderzoek, experimenten met programmering, planning en budgettering, en het strategisch denken, een ware vlucht namen. Dit gebeurde voor een deel in de bedrijfssector, maar geleidelijk ook steeds meer in de overheidssfeer. Daar verbond dit 'actieve' denken zich met de expansie en profilering van de overheid in de jaren zestig en zeventig.

Dit is de achtergrond van de verandering die het geheel van planningbureaus en centra voor toekomststudies in het begin van de jaren zeventig ook in Nederland heeft ondergaan. Het kwam toen onder meer tot de instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), die onder andere tot taak kreeg om ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden.

In de parlementaire discussie over het wetsontwerp werd de onafhankelijkheid van de WRR ten opzichte van de regering sterk benadrukt. In de instellingswet wordt dan ook gesproken van het verschaffen van informatie 'ten behoeve van het regeringsbeleid' in plaats van – zoals in het wetsontwerp – aan de regering. Anders dan bepleit door een tweetal commissies, wier adviezen aan de instelling van de WRR vooraf gingen, heeft de WRR dan ook geen formele plaats gekregen in het planningsapparaat van de overheid¹. Hier hangt mee samen dat de WRR geacht wordt wetenschappelijk gefundeerde informatie aan te dragen, in plaats van – zoals werd voorgesteld – een toekomstvisie te ontwerpen op de maatschappij ten behoeve van de beleidsvorming op de langere termijn².

Behalve de WRR zijn er ook andere organen die een, zij het minder algemene, taak vervullen op het gebied van toekomstonderzoek. Belangrijk zijn de planbureaus – het Centraal Planbureau (CPB), de Rijksplanologische Dienst (RPD), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) – en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Binnen de ministeries zelf is een aantal centra voor toekomstonderzoek ontstaan, onder andere bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, Onderwijs en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat. Deze spreiding van toekomstonderzoek is momenteel kenmerkend voor de rijksoverheid. Ook buiten de

¹ *Rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur* (Commissie-De Wolff); Tweede Kamer 1970-1971, nr. 10 914, nr. 2. Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen), *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*; 's-Gravenhage, 1971.

² H. Huisman en H. van der Sluijs, 'Toekomstverkenningen van de WRR. Planning of verkenning?' In: Joseph van Doorn en Frans van Vught (red.), *Nederland op zoek naar zijn toekomst*; Het Spectrum B.V./Intermediair, Utrecht/Antwerpen, 1981, blz. 239-246.

centrale overheid vindt toekomstonderzoek plaats, bijvoorbeeld bij lagere overheden, bedrijfssectoren en non-profit instellingen. Organisaties in de hier genoemde verbanden beschikken vaak over een rijke traditie en kennis ten aanzien van planning en toekomstonderzoek.

Voor de verdere ontwikkeling van toekomstverkenningen bij de rijksoverheid blijkt deze schakering van grote betekenis te zijn. Meer dan een decennium geleden immers zijn toekomstverkenningen ten behoeve van het regeringsbeleid een normaal onderdeel van de beleidsvoorbereiding geworden. Het leek de Raad van belang dit toekomstverkenkend werk te inventariseren. Presentatie van deze stand van zaken zal naar verwachting niet alleen voldoen aan een informatiebehoefte bij velen, maar er kan zo ook zicht ontstaan op lacunes en op achtergronden van verschillen en overeenkomsten in methoden en resultaten.

De door de Raad ondernomen inventarisatie van toekomstverwachtingen (ITV) is geen nieuwe toekomstverkenning in de reeks algemene toekomstverkenningen van de WRR. Het gaat er nu om kenmerken en resultaten van recent toekomstonderzoek in kaart te brengen. Inzichten die hieruit voortvloeien, zijn wel van belang voor de vraag welke activiteiten op het gebied van toekomstonderzoek ondernomen zouden kunnen worden, onder meer door de WRR.

Alvorens de bevindingen van de inventarisatie te presenteren, volgt nu eerst een beschouwing over de eerder verrichte algemene toekomstverkenningen van de WRR.

2. ALGEMENE TOEKOMSTVERKENNINGEN VAN DE WRR

De Algemene Toekomstverkenning (ATV) uit de eerste raadsperiode (1972-1977) werd verricht door een commissie van raadsleden en externe deskundigen onder leiding van een raadslid. Deze commissie had tot taak te komen tot een samenhangend beeld van de op lange termijn te verwachten ontwikkelingen in Nederland. Er werd niet gestreefd naar een *integraal* beeld, in de zin van *alle* facetten en sectoren omvattend, maar naar een brede selectie van in aanmerking te nemen gebieden, zodat een algemeen beeld van de ontwikkelingen zou kunnen worden geboden. Dit streven bleek echter moeilijk te realiseren. Door gebrek aan de noodzakelijke theoretische en empirische kennis bleek het maar beperkt mogelijk deelverwachtingen tot een consistent geheel samen te voegen. Dit versterkte het (inter)subjectieve karakter van de gemaakte keuzen. In essentie bestond het resultaat uit toekomstbeelden: subjectieve en tijdsbepaalde verwachtingen over de toekomst. Het eindrapport 'De komende vijftientig jaar' bevatte twee beelden: de A-variant, die was gebaseerd op een veronderstelde voortzetting van de economische groei met 3 procent jaarlijks, en de B-variant, die uitging van een ontwikkeling naar een nulgroeisituatie ³.

In de Beleidsgerichte Toekomstverkenning (BTV) uit de tweede raadsperiode (1978-1982) is geprobeerd het impliciete subjectieve karakter van de ATV te ondervangen door waarden en normen, waarop toekomstbeelden veelal zijn gebaseerd, uitdrukkelijk in de toekomstverkenning te betrekken. De toekomst werd in de BTV niet gezien als een via wetenschappelijke middelen kenbare, objectieve realiteit, maar als de uitkomst van uiteenlopend handelen, gebaseerd op een diversiteit aan opvattingen over de na te streven toekomst. Deze uitkomst zelf werd onvoorspelbaar geacht. Wel werd het zinvol geacht informatie te verschaffen over de consequenties van dit handelen.

De BTV kan worden gekarakteriseerd als een verkenning van toekomst op basis van ideaaltypische politieke waardenoriëntaties. In de eerste publikatie 'Een poging tot uitlokking' (BTV-1) werd een 'prikkelend voorbeeld' naar Nederlandse omstandigheden uitgewerkt. Dit diende ertoe maatschappelijke en politieke groeperingen aan te zetten tot het formuleren van alternatieve uitgangspunten ⁴. Het voorbeeld was ontleend aan het OESO-project Interfutures ⁵. Aangetoond werd dat het om een *relevant* toekomstbeeld ging: het werd namelijk in sterke mate aangehangen door westerse beleidsmakers en motiveerde hun handelen. In dit scenario waren herstel van de naoorlogse prioriteit voor economische groei en een sterk marktconform overheidsbeleid belangrijke uitgangspunten.

De reacties op dit toekomstbeeld waren – overeenkomstig de verwachting – overwegend afwijzend: van vele zijden werd de wenselijkheid van alternatieven bepleit. Dit is interessant, omdat de A-variant van de ATV, die sterk op dit scenario leek, betrekkelijk weinig discussie had opgeroepen. Een verklaring kan zijn dat wat in de ATV werd gepresenteerd als een objectieve, plausibele ontwikkeling, in BTV-1 uitdrukkelijk werd voorgesteld als een subjectief toekomstbeeld: niet als een *zich voltrekkende* toekomst, maar als een *nagestreefde* toekomst. Doelen zijn blijkbaar meer vatbaar voor discussie dan 'feiten'. Ook interessant is dat het verzet tegen dit toekomstbeeld en de roep om alternatieven, die zich in 1980 zo sterk manifesteerde, enkele jaren later vrijwel waren verdwe-

³ WRR, *De komende vijftientig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland*; Rapport aan de Regering nr. 15, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

⁴ WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning; deel I: Een poging tot uitlokking*; Rapport aan de Regering nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

⁵ OESO, *Facing the Future: Mastering the probable and managing the unpredictable*; Parijs, 1979.

nen. Naar zal blijken, is dit toekomstbeeld inmiddels gemeengoed geworden. Tegelijk attendeert dit alles op de veranderlijkheid van verwachtingspatronen.

In het eindrapport van de BTV 'Een verruiming van perspectief' is – mede op basis van de reacties – de typologie van waardenoriëntaties herzien. Voor een groot aantal gebieden zijn vervolgens alternatieve perspectieven uitgewerkt⁶. In deze perspectieven zijn consequenties aangegeven, onder meer voor het beleid, van handelen op basis van de onderscheiden waardenoriëntaties, de zogeheten karakteristieke visies.

De ervaringen met de beide algemene toekomstverkenningen leiden tot de volgende overwegingen. Veel gebruikers van toekomstverkenningen verwachten dat er voorspellingen worden gedaan die ten minste bij benadering uitkomen. Ook ten aanzien van toekomstverkenningen met bescheidener pretenties speelt deze verwachting vaak een belangrijke rol. Zo berust bijvoorbeeld ook het opsporen van toekomstige 'knelpunten' op de verwachting dat men deze kan voorspellen. De onzekerheid over de ontwikkeling van bepaalde verschijnselen hoopt men zo te reduceren.

Voorspellingen zijn echter altijd gebaseerd op waarneming van het verleden en heden. Zij berusten altijd op de veronderstelling van enige continuïteit. Deze continuïteit kan op verschillende niveaus worden verondersteld⁷. In het eenvoudigste geval kan een voorspelling inhouden dat de huidige situatie niet verandert. Vervolgens kan worden verondersteld dat in het recente verleden gesignaleerde ontwikkelingen op dezelfde wijze zullen doorgaan. Ten slotte kan verondersteld worden dat bepaalde in het verleden gesignaleerde samenhangen ook in de toekomst zullen bestaan. Trendbreuken zijn echter bij deze benaderingen moeilijk te voorzien. De theorievorming in de sociale wetenschappen laat alleen voorspellingen toe die slechts onder bepaalde voorwaarden gelden⁸. Deze methodologische beschouwing wordt ondersteund door onderzoek naar de trefzekerheid van voorspellingen – die overigens zeer gering blijkt te zijn –, waaruit blijkt dat deze in hoofdzaak bepaald wordt door de juistheid van de veronderstellingen die eraan ten grondslag liggen⁹. Het gevaar dat men verkeerde lessen uit de geschiedenis trekt, is groot¹⁰.

Een ander essentieel probleem bij het voorspellen van de toekomst is de waardebepaaldheid van toekomstverwachtingen. Wie had in de jaren vijftig, toen Nederland zich nog geheel in de ban bevond van de industrialisatie, de milieuproblemen van de jaren zeventig kunnen voorspellen en zou daarbij – wat meer is – door de samenleving zijn geloofd? Iets soortgelijks geldt voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. In december 1977 schreef de WRR hierover: 'Ongeveer 10 jaar geleden ervoor men een werkloosheid van 80.000 als hoog, nu wordt 150.000 als een (vermoedelijk niet te realiseren) doelstelling genoemd'¹¹. Dit zijn cijfers waarover men nu, in het licht van de latere ontwikkelingen, slechts de schouders kan ophalen. Maar, gesteld dat men toen al een juister inzicht zou hebben gehad in de aard van de ontwikkelingen op dit terrein, dan is het nog maar zeer de vraag of een dergelijke uitspraak toentertijd als juist zou zijn aanvaard.

Deze relativering van de waarde van voorspellingen voert naar een andere benadering van toekomstverkennen. Het uitgangspunt hierbij is dat mensen en organisaties hun handelen baseren op verwachtingen over de toekomst. Dergelijke toekomstverwachtingen maken – in het geval van

⁶ WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning; deel 2: Een verruiming van perspectief*; Rapport aan de Regering nr. 25, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

⁷ WRR, *De komende vijftientwintig jaar*, op. cit., blz. 29-30.

⁸ F.A. van Vught, *Beter dan Nostradamus en Campanella? Over de wetenschappelijke status van de sociaal-wetenschappelijke toekomstkunde*; Assen/Maastricht, 1985, blz. 12.

⁹ W. Ascher, *Forecasting, An Appraisal for Policy-Makers and Planners*; Baltimore 1978, blz. 199.

¹⁰ E.R. May, *'Lessons' of the Past, The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*; London, etc., Oxford University Press, 1979.

¹¹ WRR, *Evaluatie Algemene Toekomstverkenning*; interne notitie, 's-Gravenhage, 1977, blz. 29.

overheidsorganisaties – deel uit van de beleidstheorie: het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt ¹². Hoewel de toekomst nog niet bestaat en dus niet gekend kan worden, kan men de kwaliteit van een beslissing verbeteren door deze toekomstverwachtingen te expliciteren en door andere ontwikkelingsmogelijkheden te doordenken. In deze benadering zijn toekomstverkenningen altijd hypothetisch van aard. Men beschrijft, op grond van de op dat moment beschikbare kennis, zo goed mogelijk wat er uitgaande van bepaalde veronderstellingen zou kunnen gebeuren.

Het toekomstige verloop van ontwikkelingen wordt daardoor beter omlijnd. Men verkleint de onzekerheden niet; wel wordt aangegeven welke ontwikkelingen van belang kunnen zijn voor de doelen van de gebruiker van de toekomstverkenning. De daarbij gehanteerde kennis en de presentatie van het onderzoeksresultaat is altijd partieel en selectief. De keuze voor bepaalde veronderstellingen wordt mede bepaald door waarden en normen, waaronder de genoemde beleidsdoelen.

De wetenschappelijke methode voegt zo via het instrument van toekomstverkenning waardevolle elementen toe aan de besluitvorming. Hoewel ook wetenschapsbeoefenaren zich niet kunnen onttrekken aan heersende opvattingen over wat van belang is en wat niet, over wat evident lijkt en wat niet, mag men van hen verwachten dat zij er beter dan anderen in zijn getraind om deze normen en waarden expliciet te maken. Het succes van een toekomstverkenning hangt in deze benadering niet af van het uitkomen van een voorspelling, maar van de bruikbaarheid ervan voor het nemen van een beslissing. Deze bruikbaarheid kan er zelfs toe leiden dat een voorspelling door gerichte maatregelen juist *niet* uitkomt.

Ook in de beide algemene toekomstverkenningen van de WRR wordt de functie voor het handelen in het heden belangrijker gevonden dan het uitkomen, in de zin van overeenkomen met de werkelijkheid later, van een toekomstbeeld ¹³. Er blijkt bij de voorbereiding van het beleid echter grote behoefte te bestaan aan ramingen over toekomstige ontwikkelingen, die men als uitgangspunten kan hanteren. Als gevolg daarvan werd de ATV – onbedoeld door de WRR – vooral gebruikt als voorspelling. Wellicht werd dit ook in de hand gewerkt doordat de ATV de verwachtingen weergaf van een groep maatschappelijk erkende deskundigen. Dit suggereerde wellicht dat het hier zou gaan om wetenschappelijk verantwoorde voorspellingen.

Het eindrapport van de BTV – waarover dit misverstand niet kon ontstaan – kwam ongelukkigerwijs terecht in een politieke situatie waarin de omstandigheden als dwingend werden ervaren om tot bepaalde beleidsmaatregelen over te gaan. In het politieke klimaat van de afgelopen jaren stond men blijkbaar weinig open voor de gedachte dat maatschappelijke problemen op principiële verschillende manieren het hoofd kunnen worden geboden. Het saneren van economie en collectieve sector, marktherstel en het verdelen van de pijn stonden centraal. Alternatieven of verderreikende perspectieven vallen dan al gauw buiten het gezichtsveld. Ze kunnen zelfs de politieke en bestuurlijke doorwerking van het gewenste beleid belemmeren. Nieuwe informatie zou immers bedreigend kunnen zijn voor de consensus over het toekomstbeeld dat aan het politiek en bestuurlijk handelen ten grondslag ligt. Men sluit zich daarom af voor nieuwe informatie ¹⁴.

Ook het omvattende karakter van de beide toekomstverkenningen kan het succes hebben belemmerd. De beleidsvorming is sterk verkokerd, waar-

¹² A. Hoogerwerf, 'Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie'; *Acta Politica*, jaargang XIX, nr. 4, oktober 1984, blz. 493.

¹³ WRR, De komende vijftientig jaar, op. cit., blz. 11-12.

WRR, Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 2, op. cit., blz. 9.

¹⁴ De Man beschrijft dit verschijnsel voor het gebruik van energievoorspellingen.

R. de Man, *Energy Forecasting and the Organization of the Policy Process*; Eburon, Delft 1987.

door het sectorbeleid meer gewicht heeft dan het algemene overheidsbeleid. De behoefte aan algemene toekomstbeelden is daardoor vaak niet groot. Dit wordt nog versterkt door het gevoel dat wetenschappelijke inzichten betrouwbaarder zouden zijn, naarmate zij een beperkter terrein van kennis bestrijken. Bij algemene toekomstverkenningen heeft men daarentegen juist behoefte aan veelomvattende, integrale kennis; men wil weten hoe toekomstige ontwikkelingen op één terrein inwerken op ontwikkelingen op andere terreinen. Dat betekent dat men ook inzicht moet verwerven op terreinen die buiten het eigen kennisgebied vallen.

De wetenschap kan aan toekomstverkenningen bijdragen door expliciet te maken welke onzekerheden en welke normatieve keuzen in het spel zijn. Zo kan het veld van mogelijkheden zowel worden beperkt als verruimd. Voor zover deze mogelijkheden afhangen van normatieve afwegingen, zal door groepen in de samenleving, politici en beleidsmakers dienen te worden gekozen. Van te voren kan dan door toekomstverkenning enig licht worden geworpen op de consequenties van diverse keuzemogelijkheden. Belangrijk hierbij is het besef dat toekomstverwachtingen zich voortdurend wijzigen onder invloed van veranderingen en de opvattingen daarover.

Tegen deze achtergrond kan de belangstelling van de Raad bij deze inventarisatie worden aangegeven. De inventarisatie zal zich richten op de veronderstellingen die aan de toekomstverkenningen ten grondslag liggen. Duidelijk is immers dat zowel met een schijn van zekerheid omgeven 'prognoses' als meer speculatieve 'scenario's' uit hypothetische uitspraken bestaan. Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat ook de voorspellende pretentie altijd een rol speelt. Ook scenario's pretenderen immers enige realiteitswaarde te hebben: men handelt niet op basis van toekomstverwachtingen die men bij voorbaat volstrekt onrealistisch vindt.

Gezien zijn taak gaat de aandacht van de Raad vooral uit naar de veronderstellingen met een sectoroverschrijdend karakter. De primaire vraag is welke veronderstellingen men bij het formuleren van toekomstverwachtingen op het eigen beleidsterrein hanteert over ontwikkelingen die buiten dat terrein liggen. Strikt 'sectorspecifieke' vragen, en daarmee ook veel technische aspecten van het toekomstverkennen, blijven om die reden buiten beschouwing. De Raad rekent het niet tot zijn taak daarop in te gaan.

In het volgende hoofdstuk zal de opzet van deze inventarisatie nader worden toegelicht.

3. DE INVENTARISATIE VAN TOEKOMSTVERWACHTINGEN (ITV)

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, rekenen vele overheidsinstellingen het tot hun taak zich een voorstelling te vormen van de toekomstige ontwikkelingen op hun gebied. De aandacht bij deze inventarisatie gaat vooral uit naar verwachtingen over ontwikkelingen op de langere termijn die in de verkenningen met het oog op overheidsbeleid worden gehanteerd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verwachtingen over het eigenlijke onderwerp van de verkenning en verwachtingen over ontwikkelingen in de externe omstandigheden van dit aandachtsgebied, in het vervolg 'de omgeving' genoemd. Naarmate de termijn waarop de verkenning zich richt langer wordt, winnen de over de omgeving geformuleerde verwachtingen aan belang. Denkend op de *korte* termijn kan men de relevante omgeving van het eigen aandachtsgebied veelal als gegeven veronderstellen. Wanneer men echter wil nadenken over de ontwikkeling van het eigen aandachtsgebied op *langere* termijn, zal men de omgeving niet langer als gegeven kunnen zien. De maatschappelijke verschijnselen waar de overheid zich mee bezighoudt, zijn dan niet als statisch te beschouwen. Ze ontwikkelen zich uit het oogpunt van een aandachtsgebied autonoom of in wisselwerking met elkaar. In *lange-termijn* verkenningen dient men zich, meer dan in *korte-termijn* verkenningen, rekenschap te geven van de invloed van de ontwikkelingen in de omgeving op de ontwikkelingen op het eigen aandachtsgebied. Zo moet men zich bij het denken over de toekomstige ontwikkeling van de vrijetijdsbesteding een voorstelling vormen van de ontwikkeling van de bevolkingsomvang en -opbouw, de economie, de inkomensverdeling, de arbeidstijd, enzovoort, en de relatie hiervan met de vrije tijd.

Partieel opgezette toekomstverkenningen krijgen zo een *semi-algemeen* karakter. De betreffende toekomstverkenners dienen voor de ontwikkelingen in de omgeving van hun 'eigen' gebied buiten het terrein van hun deskundigheid te treden, hetzij door te rade te gaan bij het toekomstverkenkend werk van anderen, hetzij door zelf veronderstellingen te formuleren over de ontwikkelingen op deze gebieden. Dit te rade gaan bij anderen zal niet altijd soelaas bieden. Men kan het met de daar gehanteerde veronderstellingen oneens zijn, of het spectrum van voorziene ontwikkelingsmogelijkheden is zo groot dat de resulterende complexiteit onhanterbaar wordt. De dan noodzakelijke reductie van de complexiteit kan plaatsvinden door uit te gaan van een 'algemeen aanvaarde' ontwikkeling, maar soms ook door de omgeving te definiëren vanuit doelstellingen die voor het eigen gebied gelden. Zo kan het voor onderwijsbeleid verstandig zijn uit te gaan van een demografische vooruitberekening waar sprake is van een relatief geringe mate van 'ontgroening'.

Zoals eerder werd gesteld, is de aandacht in deze inventarisatie vooral gericht op de wijze waarop in partiële verkenningen met de omgeving wordt omgegaan. Aandacht van de WRR hiervoor ligt voor de hand gezien zijn bovensectorale taakstelling. Juist het semi-algemene karakter van veel partiële langere-termijnverkenningen maakt een inventarisatie en vergelijking interessant. Het kan zijn dat de verwachtingen over bepaalde toekomstige ontwikkelingen in hoge mate convergeren, maar het omgekeerde kan ook het geval zijn. In beide gevallen is een discussie over de achtergrond van de gehanteerde verwachtingen tussen de betrokkenen interessant. Om deze reden is de inventarisatie verricht in samspraak met een forum waarin een aantal producenten van het geïnventariseerde toekomstonderzoek was vertegenwoordigd.

Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling door discussie in het forum tot consensus te komen. Voorop stond juist de erkenning dat een definitief oordeel over de waarschijnlijkheid van een ontwikkeling lang niet altijd

objectief is te vellen. Bij het beperken van de veelal ruime marges van onzekerheid spelen ook vele subjectieve factoren een rol. Inzicht hierin is informatiever dan een consistent, schijnbaar objectief beeld.

De werkwijze bij de inventarisatie was als volgt. Aansluitend op de beschikbare bronnen, werd op twaalf gebieden een hoofdstuk over de aangenomen ontwikkelingen geschreven. Deze gebieden zijn de volgende:

1. internationale ontwikkelingen;
2. demografische ontwikkelingen;
3. ruimtelijke ontwikkelingen;
4. technologische ontwikkelingen;
5. economische ontwikkelingen;
6. ontwikkelingen ten aanzien van milieu;
7. ontwikkelingen ten aanzien van leefvormen;
8. ontwikkelingen ten aanzien van onderwijs;
9. ontwikkelingen ten aanzien van arbeid, sociale zekerheid en inkomen;
10. ontwikkelingen ten aanzien van vrije tijd;
11. ontwikkelingen ten aanzien van volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening;
12. ontwikkelingen ten aanzien van rechtshandhaving.

Aanvankelijk was ook een hoofdstuk voorzien over de ontwikkelingen op het gebied van politiek en bestuur. Over dit onderwerp bleek echter geen toekomstverkenning beschikbaar, zodat van een afzonderlijk hoofdstuk moest worden afgezien.

De inventarisatie werd in principe beperkt tot actueel geachte, ten behoeve van het regeringsbeleid verrichte toekomstverkenningen. Het oordeel over de actualiteit van de resultaten werd overgelaten aan de instellingen door of vanwege wie de studies zijn verricht. Het criterium 'ten behoeve van het regeringsbeleid' betekent dat alleen verkenningen bij de inventarisatie werden betrokken die onder auspiciën van de rijksoverheid zijn verricht. Toekomstonderzoek door andere instellingen, zoals bedrijven, lagere overheden of maatschappelijke organisaties is over het algemeen gericht op andere doelstellingen.

In de praktijk zijn nog enkele beperkingen gehanteerd. Zo is in het algemeen voor ieder van de twaalf gebieden gezocht naar de voor de beleidsontwikkeling meest omvattende bron. Aan meer specifieke deelverkenningen of achtergrondmateriaal is, wanneer er ook een meer omvattende bron aanwezig was, aandacht besteed als daar afwijkende verwachtingen in zijn geformuleerd. Ten slotte heeft ook de tijdsfactor tot een beperking geleid. De inventarisatie bestrijkt studies die sinds het verschijnen van de BTV (1983) zijn gepubliceerd. Als einddatum is gekozen de zomer van 1987. Alleen wanneer aan de WRR van nadien verschenen verkenningen voorlopige versies ter hand waren gesteld, is nog geprobeerd zo veel mogelijk de meest actuele informatie te gebruiken.

De voor de twaalf gebieden geschreven hoofdstukken, die in deel II worden gepresenteerd, zijn in conceptvorm met het forum besproken. Dat kwam hiertoe vier keer bij elkaar. De hoofdstukken zijn alle opgesteld volgens een en hetzelfde stramien, ten einde een vergelijking van de gehanteerde veronderstellingen mogelijk te maken.

Zo'n vergelijking kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. De sectoren waar het overheidsbeleid in kan worden ingedeeld, vormen elkaars omgeving. De veronderstellingen over de sectorale ontwikkelingen in de toekomst zouden dus met elkaar kunnen worden vergeleken door voor elk van de twaalf gebieden te bezien of en zo ja welke veronderstellingen worden gehanteerd over de ontwikkelingen op de overige elf terreinen. Deze benadering is niet gekozen, omdat de vergelijking zo te gedetailleerd zou worden. Bovendien zouden ontwikkelingen die buiten deze indeling vallen, niet aan bod komen. Er is een meer eenvoudige,

facetmatige classificatie gehanteerd die vooral aansluit op de BTV. Deze is als volgt:

1. internationale ontwikkelingen;
2. demografische ontwikkelingen;
3. ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu;
4. technologische ontwikkelingen;
5. sociaal-economische ontwikkelingen;
6. sociaal-culturele ontwikkelingen;
7. politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.

Deze indeling sluit ook goed aan bij de ordening die in veel van de geïnventariseerde verkenningen zelf wordt gebruikt.

Bij alle geïnventariseerde studies werd nagegaan welke veronderstellingen worden gehanteerd over het verloop van ontwikkelingen op ieder van deze zeven gebieden. Vergelijking geeft dan antwoord op de vraag van welke ontwikkelingen van internationale, van demografische aard, enzovoort, wordt uitgegaan.

4. BEVINDINGEN

4.1 Institutionalisering van toekomstonderzoek

De toekomstverkenningen die bij de inventarisatie zijn betrokken, zijn vermeld in bijlage 2. Ze bestrijken te zamen een breed gebied. Er zijn grote verschillen in de mate waarin het toekomstonderzoek een gevestigd karakter heeft: bij sommige instellingen is sprake van een lange traditie van toekomstverkennen, bij andere gaat het eerder om ad hoc-activiteiten. De instellingen waarvan de geïnventariseerde studies afkomstig zijn, kunnen als volgt worden gerangschikt naar de mate waarin de toekomstverkenning taak daar is geïnstitutionaliseerd.

1. *Sterk geïnstitutionaliseerd*

Instellingen waar het toekomstonderzoek sterk is geïnstitutionaliseerd, zijn: het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze instellingen hebben gemeen dat zij beschikken over in de loop der jaren steeds verder verfijnde standaardbenaderingen, zoals modellen.

Bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Rijksplanologische Dienst en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie is toekomstverkenning eveneens sterk geïnstitutionaliseerd, maar daar zijn de uitgevoerde studies gevarieerd, zowel naar de gevolgde methode als naar het behandelde onderwerp. Dit sluit overigens standaardbenaderingen niet uit. Zo heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een standaardramingsmethode ontwikkeld voor de invloed van de demografische ontwikkeling op de collectieve sector. Deze methode wordt gebruikt voor een geregelde rapportage over dit onderwerp.

2. *In de beginfase van institutionalisering*

In een aantal gevallen is het toekomstonderzoek verricht door nieuw opgerichte instellingen, echter met de uitdrukkelijke bedoeling dat deze een toekomstverkenning taak blijven vervullen. Voorbeelden hiervan zijn: de Directie Toekomstverkenning en het Bureau Scenario's en Toekomstverkenningen bij de Directoraten-Generaal voor Hoger respectievelijk Voortgezet Onderwijs van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG) en de Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA).

Soms ook nemen bestaande instellingen expliciet een toekomstverkenning taak op zich, met de bedoeling die geregeld te blijven uitoefenen. Ten aanzien van ontwikkelingen in het milieu komt dit voor bij de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, en het Directoraat-Generaal voor Milieubeheer. Op het gebied van de arbeidsmarkt is de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) hiervan een voorbeeld. Binnen het ministerie van Justitie ontwikkelt het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) ramingsmethodieken.

3. *Niet geïnstitutionaliseerd*

Een aantal toekomstverkenningen vindt plaats door, of in opdracht van, speciaal voor een bepaald vraagstuk opgerichte commissies. Voorbeelden hiervan zijn de Commissie-Drees over de AOW in de toekomst en de Commissie-Dekker over het technologiebeleid. De heroverwegingen en evaluatiecommissies moeten hier eveneens genoemd worden, al steunen die doorgaans sterk op veel gebruikte standaardmethoden.

Incidenteel worden er ook toekomstverkenningen ondernomen door bestaande organisaties. Voorbeelden hiervan zijn: de Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid, de Gezondheidsraad en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ten slotte moet nog worden vermeld dat het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen samenwerken in de commissie Onderwijs-Arbeidsmarktprognose om op dit terrein tot een gezamenlijke raming te komen.

4.2 Lacunes

In de inventarisatie van toekomstverkenningen ontbreken tal van onderwerpen waarop toekomstonderzoek denkbaar is en van belang kan zijn. Het bestaan van dergelijke lacunes betekent overigens niet dat onderzoek altijd ontbreekt. In een aantal gevallen kon hieraan in deze inventarisatie geen aandacht besteed worden omdat op het moment van afsluiten nog geen resultaten beschikbaar waren. Op het gebied van de emancipatie van vrouwen en de ontwikkeling van de grote steden bijvoorbeeld vindt momenteel toekomstonderzoek plaats. Ook aan de resultaten van onlangs gereedgekomen studies op het gebied van de energievoorziening kon hier geen aandacht meer worden besteed¹⁵.

Het is hier niet de bedoeling alle ontbrekende onderwerpen op te sommen. Als de in de verschillende studies gepercipieerde ontwikkelingen facetmatig worden geordend, valt echter een aantal leemten op. Deze komen vooral voor bij het internationale, technologische, natuur en milieu-, politiek-bestuurlijke en sociaal-culturele aspect. Deze worden hieronder achtereenvolgens kort aan de orde gesteld.

Internationale ontwikkelingen

In de verkenningen van instellingen buiten het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt aan internationale ontwikkelingen weliswaar groot gewicht toegekend, maar men blijkt veelal niet in staat te zijn deze ontwikkelingen ook prominent in de verkenningen te laten meespelen.

Het toekomstonderzoek dat al geruime tijd door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt uitgevoerd, heeft vooral betrekking op onderwerpen die voor het eigen beleid van onmiddellijk belang zijn. Er wordt veel aandacht besteed aan de militair-strategische verhouding tussen de supermogendheden. Deze verhouding wordt als nagenoeg constant verondersteld. Internationale ontwikkelingen die de status quo op dit punt kunnen doorbreken, krijgen veel minder aandacht, evenmin als ontwikkelingsmogelijkheden op andere terreinen die voor Nederland van betekenis kunnen zijn. Wellicht is de dominantie van de militair-strategische relatie in de wereldpolitiek en de aangenomen geleidelijkheid van strategische ontwikkelingen hier mede debet aan. Dat neemt echter niet weg dat recente ontwikkelingen in de Sovjet Unie tot herbezinning dwingen ten aanzien van het belang van de strategische balans voor West-Europa en van het veronderstelde veranderingstempo. Nieuwe toekomstverkenningen zouden verdere verbetering van de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie tot uitgangspunt kunnen nemen ten einde een, zeker ook voor het Nederlandse beleid noodzakelijk, denkproces op gang te brengen over consequenties en mogelijkheden voor West-Europa, en Nederland in het bijzonder. Verschillende beleidsreacties, zowel in het westen als in Oost-Europa en de Sovjet Unie, zouden hierbij aan de orde kunnen worden gesteld.

¹⁵ Kregel van der Woerd Wouterse, *Duurzame energie; een toekomstverkenning*; Rotterdam, 1987.

Energie Studie Centrum, *Nationale Energieverkenningen 1987*; Petten, september 1987. Algemene Energieraad, *Energie-onderzoek en lange termijn-energiebeleid; advies aan de Minister van Economische Zaken*; 's-Gravenhage, november 1987.

Naast de mogelijke veranderingen in de verhouding tussen Oost en West zijn er meer internationale ontwikkelingen die zich lenen voor een verdere doordenking. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorgenomen vrijmaking van de interne markt in de EG in 1992, en voor de situatie die ontstaat als deze vrijmaking dan nog lacunes laat zien. Veel gebieden van overheidzorg zullen met deze ontwikkeling worden geconfronteerd. Er is hier dus een aanwijsbare behoefte aan onderzoek.

Ook de verschuiving van het economische zwaartepunt in de wereld naar het gebied van de Stille Oceaan, en binnen West-Europa naar het zuiden, vormen belangrijke thema's voor verdere toekomstverkenning. Een tijdige signalering van een mogelijke perifere positie van West-Europa in de wereldeconomie, en van Nederland in de EG, is van groot belang. De Nederlandse economische ontwikkeling, de ruimtelijke ordening en ook een afgeleide als de planning van het hoofdverkeerswegennet zijn hier direct bij betrokken. Dergelijke processen behoeven niet uitsluitend te worden gezien als autonome, buiten de handelingsmogelijkheden van Nederland vallende gegevens. Er kan eveneens worden nagedacht over de kansen die dergelijke veranderingen bieden en over nationale, maar zeker ook bovenationale oplossingen. Ook thema's als de ontwikkelingspotenties van de Volksrepubliek China, het groeiend fundamentalisme in de Islamwereld en de 'Newly Industrializing Countries' kunnen voor nadere beschouwing van hun mogelijke betekenis voor Nederland in aanmerking komen.

Door het open karakter van de Nederlandse samenleving, en de internationalisatie die op vele gebieden plaatsvindt, verdienen thema's als hierboven genoemd in nieuw te ondernemen toekomststudies meer aandacht. Het gaat hier vooral om verdieping van het onderzoek in een situatie waarin over de verwachte ontwikkelingen veelal overeenstemming bestaat.

Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen worden, evenals de internationale ontwikkelingen, door velen als een belangrijke motor van huidige maatschappelijke veranderingen gezien. Thans in zwang zijnde termen als de 'informatiemaatschappij' of 'de huidige technologische revolutie' duiden er op dat er een breed besef bestaat dat er sprake is van een versnelde technologische ontwikkeling, met ingrijpende consequenties. Of er op technologisch gebied werkelijk van zo'n kwaliteitssprong sprake is, is minder van belang. Ook hier gaat het om een onderwerp waaraan, gezien de mogelijke consequenties, verrassend weinig aandacht wordt gegeven. Debet hieraan is ongetwijfeld dat er, mede door het gemis van een geïntegreerd technologiebeleid, geen sprake is van een centraal overzicht. Pas sinds kort zijn organisatorische voorzieningen getroffen om via toekomstonderzoek in de signaleringsfunctie te voorzien, getuige de instelling van de Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA), activiteiten van de ministeries van Economische Zaken en Onderwijs en Wetenschappen en activiteiten van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB) en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO).

Maar ook al ontstaat een betere onderzoeksinfrastructuur, dan blijft het uit het oogpunt van algemene toekomstverkenning toch een weerbarstig onderwerp. De technologische ontwikkeling wordt in analytische zin vaak voorgesteld als een beslissingsketen waarin een onbepaald aantal beslissingen, elk met een onzekere uitkomst en van een onbekend relatief gewicht, invloed heeft op zeer uiteenlopende maatschappelijke categorieën met een nauwelijks begrepen onderlinge samenhang. Ook al zou de voor de innovatie in de komende decennia relevante wetenschappelijke en technische kennis al bekend zijn, dan nog staat de onbepaaldheid van het implementatieproces inzicht in die innovatie zelf in de weg. Ook gaat het bij de technologische innovatie om een veelheid van onge-

lijksoortige veranderingen op micro-niveau. Door het niet-optelbare karakter van deze veranderingen is het moeilijk hier algemene conclusies uit te trekken.

Zo gezien, kan er geen sprake zijn van een algemene verkenning van *de* technologische ontwikkelingen. Wel zijn partiële verkenningen denkbaar – en ook uitgevoerd – op micro- en meso-niveau. De als algemeen bedoelde verkenningen hebben noodgedwongen een fragmentarisch karakter.

De onmogelijkheid een samenvattend inzicht te verwerven in de technologische ontwikkelingen zelf, geldt a fortiori voor de maatschappelijke doorwerking ervan. Deze problemen leiden ertoe dat partiële verkenningen zich veelal richten op het innovatieproces of op de maatschappelijke doorwerking van afzonderlijke technologische ontwikkelingen. Deelbenaaderingen op het terrein van de technologische ontwikkeling zouden zich echter niet behoeven te beperken tot één van deze twee, maar zouden ook kunnen streven naar integratie van deze nu vaak gescheiden onderzoeksrichtingen. Het zou tevens interessant zijn enige algemene ontwikkelingen te onderzoeken die ook op het bedrijfsniveau hun doorwerking hebben. Blijkens de discussie hierover in het forum is bijvoorbeeld te denken aan de voortgaande internationalisatie van technologische kennis en van de toepassingen daarvan in marktgerede produkten. Verder zou het nuttig zijn een taxatie te maken van de restricties – juridische, bestuurlijke of bedrijfsmatige – in het beslissingsproces dat de technologische ontwikkeling draagt. De rol van de EG daarin zou bijvoorbeeld een onderwerp van nader onderzoek kunnen zijn.

Ontwikkelingen ten aanzien van natuur en milieu

Ontwikkelingen op het gebied van natuur en milieu krijgen in de meeste toekomstverkenningen weinig aandacht. Wellicht is hieraan debet dat slechts een beperkt aantal studies hier specifiek op is gericht.

Opvallend is dat de informatievoorziening met betrekking tot lange-termijnmilieuvraagstukken in Nederland tot voor kort voornamelijk werd overgelaten aan min of meer toevallige activiteiten van wetenschapsbeoefenaren en milieugroeperingen. Pas in 1981 werd de Commissie Lange-termijnontwikkelingen Milieubeleid (CLAT) ingesteld. Aan het in 1983 uitgebrachte advies van de CLAT om te komen tot een onafhankelijke commissie van wetenschappelijke deskundigen voor lange-termijn milieu- en natuurvraagstukken is pas onlangs gehoor gegeven¹⁶. Bij de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne is begin 1988 een dergelijke commissie officieel met haar werk begonnen.

Bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt vanaf 1985 in een bijlage van het jaarlijkse indicatief meerjarenprogramma milieubeheer (IMP-M) aandacht besteed aan milieuproblemen. In het IMP 1987-1991 wordt ingegaan op klimaatverandering, verdroging, verontreiniging van onderwaterbodems, milieu in de Derde Wereld en binnenmilieu¹⁷. Daarbij wordt de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) genoemd als een bron ten behoeve van de signalering van toekomstige milieuproblemen.

Op dit moment wordt bij het ministerie van VROM gewerkt aan de ontwikkeling van een nationaal milieubeleidsplan. Hieraan zal een brede lange-termijnverkenning ten grondslag liggen. Als eerste stap in deze richting wordt al enige jaren het eerdergenoemde IMP uitgebracht. Als onderdeel van de begroting 1988 is een Voorlopig milieuprogramma 1988 gepresenteerd. Het eerste nationale milieubeleidsplan zal naar verwachting medio 1988 verschijnen. Door deze recente activiteiten zal wel-

¹⁶ Commissie lange-termijnontwikkelingen milieubeleid, *De lange termijn begint vandaag* (hoofdrapport); 's-Gravenhage, 1983.

¹⁷ Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1987-1991; Tweede Kamer 1986-1987, 19 707, nrs. 1-2.

licht gaandeweg worden voorzien in de lacune met betrekking tot de informatievoorziening over de lange-termijnontwikkelingen op milieugebied.

Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Onder auspiciën van de overheid vinden geen zelfstandige verkenningen plaats van toekomstige ontwikkelingen op politiek-bestuurlijk gebied. In veel op andere thema's gerichte verkenningen worden hierover wel veronderstellingen geformuleerd die meestal neerkomen op een verwacht 'terugtrekken' van de overheid.

De politiek-bestuurlijke ontwikkelingen worden bepaald door drie groepen van factoren. In de eerste plaats kan het openbaar bestuur worden beschouwd als een formele categorie, een bestel van regels, instituties en verhoudingen waarvan de ontwikkeling idealiter wordt bepaald door wat er materieel van wordt verlangd. Studie van de toekomst van het politiek-bestuurlijk bestel moet dan vooraf worden gegaan door verkenningen van de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer, sociale zorg, inkomensoverdrachten, ruimtelijke ordening, en dergelijke.

In de tweede plaats kunnen de aard en de intensiteit van overheidsbeleid echter niet rechtstreeks worden afgeleid uit toekomstige ontwikkelingen. Tussen de 'eisen van de toekomst' en het overheidsbeleid staan politieke waardenoriëntaties. Zo lijkt de in veel verkenningen aangetroffen verwachting van een 'terugtrekken van de overheid' vooral een uitdrukking van het nu heersende politieke klimaat.

In de derde plaats kent het politiek-bestuurlijk bestel een eigen, interne dynamiek, die samen met de maatschappelijke behoefte en de politieke vertaling daarvan, de uiteindelijke vorm van het bestel bepaalt. Hierbij kan gedacht worden aan trends in de ontwikkeling van de verhouding tussen overheid en samenleving, zoals verzelfstandiging van het bestuur of voortgaande bureaucratische specialisatie.

In de geïnventariseerde verkenningen wordt de nadruk gelegd op de politieke wens van een terugtrekkende overheid. Deze wens zou echter geconfronteerd moeten worden met maatschappelijke materiële eisen in de richting van versterking van het overheidsbestuur en met algemene tendenties in de ontwikkelingsgang van het openbaar bestuur. Zo zouden problemen bij het huidige streven naar een terugtrekkende overheid aan het licht kunnen worden gebracht.

Een dergelijke, meer diepgaande analyse van de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen vereist wel een specificatie van het begrip 'terugtrekken van de overheid'. Dit begrip kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de omvang van het overheidsbudget of van het overheidsapparaat, op de breedte of intensiteit van de interventies en op het vermogen invloed uit te oefenen op verhoudingen en processen in de samenleving. Terugtrekken op één van deze aspecten hoeft niet te betekenen dat op de andere ook wordt teruggetrokken. Het terugdringen van het overheidsbudget bijvoorbeeld vraagt diep ingrijpende interventies. Zo ontstaat de paradox dat terugtrekken gepaard gaat met intensivering van de overheidsinvloed. Een vergelijkbare paradox kan ook opgaan voor beleidssectoren: vermindering van de interventies op het ene beleidsgebied kan nopen tot meer interventie op een ander gebied.

Wanneer materieel beleid leidt tot vermindering van het centrale sturingsvermogen, dient ook de vraag gesteld te worden of op het bovennationale niveau of juist op het decentrale niveau niet sprake is van een versterking van het sturingsvermogen. Beleidsdoeleinden op gebieden als milieu en economie kunnen versterking van bovennationaal beleid vragen.

Toekomststudies die op deze wijze op de ontwikkelingen ingaan, zullen zo een bijdrage kunnen leveren aan het nuanceren van het huidige debat over de inrichting van het openbaar bestuur, waarin schemata als de markt, de zorgzame samenleving, privatisering, deregulering en dergelijke de boventoon voeren.

Op sociaal-cultureel gebied vindt evenmin omvattend toekomstonderzoek plaats. Er zijn wel incidentele studies, zoals op het gebied van leefvormen en huishoudensontwikkeling. Over dit onderwerp worden ook in verkenningen die aan andere thema's zijn gewijd, wel verwachtingen gehanteerd. Omdat de ontwikkeling van waarden en normen zich – ook door gebrek aan inzicht in de relatie met achterliggende factoren – moeilijk laat voorspellen, volstaat men vaak met een veronderstelde voortzetting van recente tendenties. Slechts in enkele gevallen wordt de onzekerheid vorm gegeven door uiteenlopende waarden ten grondslag te leggen aan alternatieve scenario's.

Voor de empirische basis wordt veelal uitgegaan van het werk van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hoewel dit bureau diverse toekomststudies heeft verricht, ligt het accent vooral op beschrijving en interpretatie van de huidige ontwikkelingen. Deze terughoudendheid ten aanzien van toekomstonderzoek, althans op het gebied van waarden en normen, is niet verwonderlijk. Juist op dit gebied is immers de beleidsrelevantie in het geding. Als het al mogelijk zou zijn om met grote mate van waarschijnlijkheid onze toekomstige waarden en normen te voorspellen, is het de vraag of daarop nu in het beleid kan worden geanticipeerd. Is het met andere woorden mogelijk vooruit te lopen op andere oordelen dan de huidige over wat nastrevenswaardig is? Het antwoord hierop moet ontkennend zijn: beleid vormt altijd een uitdrukking van een selectie uit de heersende normen en waarden. Nu zijn normatieve opvattingen nooit homogeen; er is sprake van voortdurende rivaliteit tussen groepen met uiteenlopende opvattingen. Toekomstonderzoek kan de implicaties van uit die diversiteit voortvloeiende keuzen zichtbaar maken en zo argumenten toevoegen aan het normatieve debat. De WRR heeft in de BTV zo gewerkt. Maar die functie is een andere dan het verbinden van beleidsconsequenties aan het toekomstig verloop van waarden en normen.

Ook kan in toekomstverkenningen meer aandacht aan sociaal-culturele ontwikkelingen worden geschonken door in te gaan op mogelijke gedragsconsequenties van huidige waarden en normen. In de meeste geïnventariseerde verkenningen gaat het ook vooral daarom. Er is echter maar een beperkt aantal terreinen waarop dit gebeurt: de bevolkingsprognose, de daarvan afgeleide onderwijs- en arbeidsaanbodprognose en de huishoudensprognose.

Het is dan ook over het algemeen het gedrag, en minder het achterliggende waardenpatroon, dat voor het toekomstige beleid relevant is. Zo zijn bijvoorbeeld niet zo zeer de over individualisering heersende opvattingen van belang voor het volkshuisvestingsbeleid. Daarvoor is vooral interessant in hoeverre dit tot uiting komt in de vorming van huishoudens. Als een toekomstverkenning zich voor wat betreft de sociaal-culturele ontwikkeling concentreert op het gedrag, dan zijn daarvoor ook andere variabelen van belang. Bij de hier genoemde voorbeelden spelen bijvoorbeeld de economische omstandigheden en overheidsmaatregelen een belangrijke rol. Op de achtergrond blijft het waarden- en normenpatroon van belang, maar het gaat dan niet meer om exclusief 'sociaal-culturele' ontwikkelingen. Er hoeft niet altijd een voortgaande trend te worden aangenomen, omdat hier juist vaak een maatschappelijke keuze in het spel is. Toekomstonderzoek zou een bijdrage kunnen leveren aan de discussie hierover door consequenties van verschillende keuzemogelijkheden – toegespitst op een concreet terrein – aan te geven.

4.3 Partiele of semi-algemene verkenningen

Zoals in hoofdstuk 3 werd uiteengezet, was een belangrijke veronderstelling bij de inventarisatie dat verkenningen die informatie willen geven over ontwikkelingen op *langere* termijn, een semi-algemeen karakter

zouden hebben. Bij oriëntatie op de langere termijn kan men immers de omgeving niet als onveranderlijk gegeven beschouwen en zal aandacht moeten worden besteed aan veranderingen hierin en de implicaties hiervan voor het eigenlijke onderwerp van studie.

Inderdaad wordt in alle verkenningen aandacht besteed aan maatschappelijke ontwikkelingen buiten het eigenlijke thema van studie. Vooral in toekomstverkenningen op de gebieden ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, vrije tijd, volksgezondheid, milieu en onderwijs komt een groot aantal omgevingsfactoren voor. De beschrijving daarvan bevat doorgaans zowel kwalitatieve als kwantitatieve elementen. Als men echter ook let op de invloed van de omgevingsfactoren op het verloop van het eigenlijke onderwerp van studie, is bij deze studies toch vaak sprake van aanzienlijke reductie van de complexiteit. Doorgaans spelen dan slechts enkele factoren een belangrijke rol. Niet omdat de relevantie van de overige bij nader inzien tegenvalt, maar vooral omdat de precieze invloed moeilijk is aan te geven, laat staan te kwantificeren.

Aan het andere uiterste staan enkele studies die een relatief zeer partieel karakter hebben. Soms is de opzet uitdrukkelijk beperkt tot een enkele samenhang, zoals bij een studie naar de invloed van demografische ontwikkelingen op het gebruik van een aantal overheidsvoorzieningen. Soms ook worden ontwikkelingen op het eigenlijke thema van onderzoek als min of meer autonoom gezien, zoals bij een studie naar de ontwikkeling van leefvormen. Ten slotte kan de omgeving sterk ingeperkt zijn omdat relaties onbekend zijn of niet kwantificeerbaar. Een voorbeeld hiervan is de raming van de behoefte aan gevangenissen.

Tussen deze uitersten bevinden zich toekomstverkenningen waarin aandacht wordt besteed aan een beperkt aantal omgevingsfactoren. Deze middencategorie is verreweg het grootst. Een duidelijk aanwijsbare groep wordt gevormd door studies die berusten op exercities met een rekenmodel. De demografische vooruitberekeningen en de prognoses van de woningbehoefte vormen hiervan een voorbeeld, alsook de studies op het gebied van de economie. De mate waarin rekening wordt gehouden met omgevingsfactoren, is afhankelijk van de mogelijkheden die de modellen bieden. Ook studies waar een duidelijke beleidsvraag aan ten grondslag ligt, behoren vaak tot deze categorie. Vanuit zo'n vraag is het kennelijk beter mogelijk ontwikkelingen in de omgeving op relevantie te selecteren.

4.4 Consensus of dissensus

Het aangetroffen semi-algemene karakter van de partiële toekomstverkenningen maakt een vergelijking van de gehanteerde verwachtingen mogelijk. Het gaat bij deze vergelijking om het achteraf constateren van consensus dan wel dissensus. Hoewel de term consensus wellicht andere associaties oproept, hoeft het constateren ervan niet per se te wijzen op bewuste onderlinge afstemming van toekomstverwachtingen. Er zou evengoed sprake kunnen zijn van toeval of van het aanhalen van dezelfde gezaghebbende bron. De vergelijking zal zich slechts richten op de vraag of er sprake is van consensus of dissensus, zonder dat de achterliggende processen worden blootgelegd.

In deze beschouwing zal uitsluitend worden ingegaan op onderwerpen waaraan in twee of meer studies aandacht wordt besteed. Alleen dan kan de vraag naar overeenstemming of verschil van inzicht worden gesteld. Ondanks het vrij brede karakter van een aantal studies is het aantal onderwerpen waarover in meer dan één verkenning veronderstellingen worden geformuleerd, toch vrij gering. De selectie van relevante omgevingsfactoren blijkt sterk af te hangen van het eigenlijke onderwerp van studie. Een voorbeeld: technologische ontwikkelingen die voor de gezondheidszorg van belang zijn, zijn andere dan technologische ontwikkelingen die de ontwikkeling van de vrijetijdsbesteding beïnvloeden. Hieronder zal voor ieder van de zeven genoemde onderwerpen worden nagegaan waarop de geconstateerde consensus of dissensus betrekking heeft.

1. *Internationale ontwikkelingen*

Aan internationale ontwikkelingen wordt in de geïnventariseerde toekomstverkenningen – afgezien van die van het ministerie van Buitenlandse Zaken – zoals gezegd weinig aandacht besteed. Bovendien zijn de behandelde thema's nogal divers, zodat er slechts weinig onderwerpen zijn die in meer dan één studie een rol spelen.

Een van die onderwerpen betreft de demografische ontwikkeling. De relatieve vermindering van de omvang van de bevolking in de westerse wereld ten opzichte van de Derde Wereldbevolking komt in enkele studies naar voren. Hiermee gepaard gaat een veroudering van de westerse bevolking. Toch wordt niet verwacht dat dit zal resulteren in een versterkte emigratie uit de Derde Wereld naar West-Europa en naar Nederland. Deze opvatting werd in de discussie in het forum echter aangevochten. Door de mondiale demografische en economische ontwikkeling kan de migratiedruk op het Westen toenemen; de middelen om daaraan weerstand te bieden, zijn beperkt. Bovendien zou, juist ook door de veroudering hier, de ontvankelijkheid voor immigratie groter kunnen worden. Het perspectief dat Nederland blijvend een immigratieland wordt, werd reëel geacht. De jongste bevolkingsprognoses wijzen ook in die richting.

Een tweede thema dat in enkele studies wordt behandeld, betreft de internationale economische taakverdeling. Deze wordt in belangrijke mate beïnvloed door de demografische ontwikkeling. Het gevolg hiervan is dat de Derde Wereld rijk is aan arbeid, maar arm aan kennis en kapitaal, en dat voor de westerse landen het omgekeerde geldt. Daardoor zullen Derde Wereldlanden, met name de 'Newly Industrializing Countries' (NIC's) zich richten op de productie van arbeidsintensieve goederen, terwijl de westerse landen zich nog sterker dan in het verleden in kennis- en kapitaalintensieve goederen gaan specialiseren. Door deze opkomst van de NIC's in Azië zal een tweede concentratie van economische activiteit ontstaan rond de Stille Oceaan.

De mogelijkheid wordt niet uitgesloten dat het hierbij gaat om een nieuw centrum van de wereldeconomie. Een perifere positie van de EG kan alleen worden voorkomen door verdere integratie van de Westeuropese markt en betere beleidscoördinatie tussen de Europese landen onderling en tussen de EG, de VS en Japan. Als gevolg van de schaalvergroting door hoge ontwikkelingskosten van nieuwe producten wordt ook verwacht dat de noodzaak tot internationale samenwerking tussen bedrijven zal toenemen.

Consensus bestaat ook over de ontwikkeling van de handelsrelatie tussen de westerse landen, met name in Europa, en het Oostblok. Er wordt een zeer beperkte toename van de handel en dus ook van de uitvoersstromen verwacht. De kwaliteit van de Oosteuropese producten, alsook de ongelijke economische systemen staan een substantiële groei in de weg. In de forumdiscussie werd hierbij aangetekend dat die verwachtingen zijn geformuleerd toen zich nog niet de veranderingen in de Sovjet Unie voordeden die thans waarneembaar zijn. Een doorzetten hiervan kan op de lange termijn ingrijpende consequenties hebben, ook voor de economische relaties.

Ten slotte wordt in enkele studies de verwachting uitgesproken van een verdere verschuiving binnen West-Europa van economische activiteiten naar het zuiden. Dit houdt de mogelijkheid in dat Nederland ten opzichte van het economische zwaartepunt van West-Europa en de zich ontwikkelende infrastructuur gaandeweg een perifere positie gaat innemen.

2. *Demografische ontwikkelingen*

Over de demografische ontwikkeling bestaat een brede consensus. De bevolkingsontwikkeling vormt zonder twijfel de kernvariabele in het huidige denken over de toekomst. Zonder uitzondering wordt gebruik gemaakt van de bevolkingsprognose van het CBS. Deze positie van kern-

variabele is niet verbazingwekkend: het verloop van de bevolkingssamenstelling kenmerkt zich door een grote traagheid. Toch heeft het verleden onverwachte veranderingen in belangrijke demografische grootheden laten zien, met ingrijpende consequenties op de langere termijn. Over de ontwikkeling van bijvoorbeeld het geboortecijfer bestaat dan ook grote onzekerheid. Het CBS werkt daarom met varianten, en het stelt zelf in de prognose 1984-2035 – de prognose die overigens het meest in de geïnventariseerde verkenningen wordt gebruikt – dat het berekende verloop na het begin van de jaren negentig eerder als vooruitberekening dan als prognose moet worden gezien. Des te opmerkelijker is het daarom dat in bijna alle geïnventariseerde toekomstverkenningen wordt geselecteerd voor de ‘middenvariant’ van het door het CBS gepresenteerde drietal varianten, welke keuze vrijwel nooit wordt gemotiveerd.

Dat de onzekerheid over de demografische ontwikkelingen wordt gereduceerd, is op zich zelf niet vreemd. Het CBS heeft dit zelf al gedaan door binnen de algemene trend naar ‘ontgroening en vergrijzing’ een scala aan mogelijkheden terug te brengen tot een drietal varianten. Dat de gebruikers van de prognose tot een verdere reductie overgaan, is vaak uit een oogpunt van het beperken van een verkenning tot handzame proporties begrijpelijk. Dat de richting van de reductie steeds identiek is, is echter verwonderlijk. De belangen bij de demografische ontwikkeling zijn immers niet identiek. Juist waar de onzekerheid groot is, zou te verwachten zijn dat deze belangen zich in de keuze van een verwachte demografische ontwikkeling weerspiegelen. Bij deze gang van voorspelling naar verwachting kunnen vele argumentaties een rol spelen: ‘de waarheid zal wel in het midden liggen’, of ‘iedereen doet het’, of ‘de middenvariant vormt een voor alle belanghebbenden acceptabele onderhandelingsbasis’.

Al met al is de conclusie dat, ondanks de bestaande onzekerheden, de aangenomen demografische ontwikkeling als een belangrijk vast punt in veel toekomstverkenningen fungeert.

3. *Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu*

Van een brede doorwerking, zoals bij de bevolkingsontwikkeling, is op het gebied van het fysieke milieu geen sprake. Buiten de specifiek hierop gerichte verkenningen, wordt slechts weinig aandacht besteed aan ontwikkelingen op het gebied van ruimte, natuur en milieu.

Toch zijn er wel enkele thema's waarover in meer dan één verkenning veronderstellingen zijn geformuleerd. Ten aanzien van verkeer en vervoer wordt de opvatting gedeeld dat de mobiliteit – zelfs bij beperkte economische groei – nog fors zal groeien. Deze kan hoogstens door congestie op de wegen wat worden afgeremd. Ondanks deze toename zal het aantal verkeersslachtoffers dalen. Bij de ruimtelijke structuur zijn de spreiding van de bevolking en van de bedrijvigheid belangrijke variabelen. In verschillende studies wordt over de spreiding van de bevolking verondersteld dat deze alleen zal veranderen door regionale verschillen in geboorte en sterfte. Deze consensus betekent dat bevolkingsverplaatsing door migratie per saldo niet zal optreden. Over de toekomstige spreiding van bedrijvigheid bestaat echter wel verschil van inzicht. In sommige studies, zoals de probleemschets ten behoeve van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, wordt uitgegaan van een gelijkblijvende spreiding over de landsdelen en een versterking van de steden. In de verkenning van de economische ontwikkeling op langere termijn van het CPB wordt echter uitgegaan van een verdere concentratie van bedrijven en voorzieningen in de Randstad. Ook in de Notitie Ruimtelijke Perspectieven wordt deze concentratie beschreven, hoewel deze daar niet gekwantificeerd is.

In het forum is uitvoerig over dit punt van gedachten gewisseld. Enerzijds bestond de verwachting dat een concentratie van economische bedrijvigheid in de Randstad een gunstige uitstraling naar de andere lands-

delen zou kunnen hebben. Deze concentratie zou bovendien mogelijkheden bieden congestieverschijnselen te bestrijden door bijvoorbeeld openbaar vervoer en technologische begeleiding. Anderzijds is de verwachting geformuleerd van een gespreide groei, die juist ook mogelijk wordt gemaakt door technologische ontwikkelingen, waardoor de geografische afstand van minder gewicht wordt. Ook vanwege de beperkte mogelijkheden de congestie in de Randstad het hoofd te bieden zou in toekomstonderzoek de mogelijkheid van zo'n meer gespreide groei aan de orde moeten komen.

Over de ontwikkeling van de woningvoorraad bestaat globaal gesproken overeenstemming. Tot 2000 neemt de woningvoorraad toe. Wel neemt het tempo van de toename af en op een zeker moment na 2010 is er een omslagpunt. Dit betekent tegelijk een relatieve afneming van de nieuwbouw, en toeneming van het onderhoud. Op een minder algemeen niveau bestaat wel verschil van mening; de precieze getallen die worden voorspeld, lopen nogal uiteen. Dit heeft vooral te maken met de invloed die men aan economische factoren toekent. Globaal gezien, kan de consensus worden toegeschreven aan de invloed van demografische factoren en de dissensus aan verschillen van inzicht over de invloed van economische factoren.

Over de ontwikkeling van het milieu zijn de verwachtingen in verschillende verkenningen voorzichtig optimistisch. In de economische verkenningen wordt er bijvoorbeeld van uitgegaan dat het tegengaan van een zekere mate van milieuvervuiling nog geen belemmering hoeft te zijn voor hoge economische groei. In de probleemschets verkeer en vervoer wordt bijvoorbeeld becijferd dat, ondanks de toename van de mobiliteit, de uitstoot van verzurende en fotochemische verontreiniging zal afnemen. De mogelijkheid deze uitstoot door technische maatregelen te beperken, wordt ook in de milieustudies verondersteld. In de Notitie Ruimtelijke Perspectieven wordt er van uitgegaan dat op de langere termijn een hogere milieukwaliteit kan worden bereikt, onder meer door nieuwe technologieën. Wel zal de diffuse verontreiniging – geen *echt* schone gebieden meer – buitengewoon moeilijk te bestrijden zijn. Deze bezorgdheid over diffuse verontreiniging wordt ook beklemtoond in de haalbaarheidsstudie voor Gelderland.

Ook in het WRR-rapport Ruimte voor groei worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de bestrijding van milieuvervuiling. Ten eerste biedt het aanpakken van grote oorzaken niet altijd de garantie dat het uiteindelijke effect op het milieu ook te niet wordt gedaan. Vaak bestaat geen rechtlijnig verband tussen ingreep- en effectgrootheden. Ook kunnen milieuproblemen een heel scala van oorzaken hebben, die elk afzonderlijk te klein lijken om aan te pakken. Dit geldt niet alleen voor emissies, maar ook voor ruimtelijke ingrepen. Een sprekend voorbeeld is de afname van het aantal plant- en diersoorten. Hoewel het effect van afzonderlijke ingrepen nauwelijks is aan te geven, is het totaaleffect duidelijk negatief. Ten slotte wordt in Ruimte voor groei gesteld dat de milieukwaliteit ook wordt beïnvloed door grensoverschrijdende water- en luchtverontreiniging. Met nationaal beleid alleen kan hier weinig direct aan worden gedaan.

Overigens zijn de milieustudies zelf weinig optimistisch. In de haalbaarheidsstudie voor Gelderland bijvoorbeeld worden de effecten van de verwachte ontwikkelingen met betrekking tot het bodemgebruik in de provincie op de natuur overwegend negatief geschat. Uit de scenariostudie naar vier milieugevaarlijke stoffen blijkt dat met behulp van de voorgenomen maatregelen de gestelde doelen over het algemeen niet worden gehaald. In het advies van de Gezondheidsraad over de CO₂-problematiek ten slotte wordt geconcludeerd dat binnen 50 jaar ingrijpende gevolgen zullen optreden voor de kustveiligheid en de waterhuishouding.

Ook in de forumdiscussie kwam een grotere bezorgdheid over de ontwikkeling van het milieu naar voren. Zo werd gesteld dat de toenemende milieuverontreiniging de kwaliteit van het leven kan gaan bedreigen en op de lange termijn bijvoorbeeld ook grotere sterfte zal gaan veroorzaken. Over de uiteindelijke effecten van aantasting van het milieu voor de volksgezondheid, voor gebruiksfuncties van het milieu en voor natuur en landschap, blijken de studies weinig uitspraken te kunnen doen.

Over energie en grondstoffen overheerst een optimistisch geluid. Volgens de economische lange-termijnsenario's en de omgevingsscenario's Verkeer en Vervoer vormt de beschikbare energievoorraad geen belemmering voor een hoge economische groei, respectievelijk een sterk groeiende mobiliteit.

4. *Technologische ontwikkelingen*

In veel studies wordt aandacht besteed aan de technologische ontwikkelingen. Er bestaat een brede consensus dat de samenleving onder invloed van deze ontwikkelingen in tal van opzichten ingrijpend zal veranderen. De technologie wordt, zo lijkt het, gezien als de 'prime mover' van de maatschappelijke verandering. Werden in het verleden de mogelijk negatieve consequenties hiervan vaak belicht, nu is de houding veelal neutraal of positief. Er is een besef dat Nederland niet bij de internationale ontwikkelingen mag achterblijven. Eventuele problemen leiden niet tot een negatieve houding ten opzichte van de techniek, maar eerder tot het zo zorgvuldig mogelijk willen begeleiden van het vernieuwingsproces.

Verreweg de meeste aandacht wordt gegeven aan de informatie- en communicatietechnologie en de automatisering. De technische ontwikkelingen zelf worden vaak heel globaal behandeld; het gaat in de verkenningen vooral om de consequenties. Deze zijn onder meer:

- besparing van arbeid als direct effect; onduidelijkheid over indirect effect op de werkgelegenheid;
- verhoging van de scholingseisen van arbeid;
- flexibilisering productieproces en arbeid;
- schaalvergroting productie-organisatie naar mondiaal niveau;
- toeneming thuisarbeid;
- toeneming van het amusementsaanbod in de woning.

Ook de biotechnologie wordt een grote veranderingspotentie toegekend, onder meer in landbouw en voedselindustrie. Deze zal op deze gebieden ook een toenemende produktiviteit tot gevolg hebben. Consequenties voor de vraag naar energie en de milieubestrijding worden eveneens voorzien. In verschillende milieustudies is toepassing van nieuwe techniek de enige manier waarop de uitstoot van vervuiling kan worden verminderd.

Ten slotte krijgt ook de medische technologie in meer studies aandacht. Hoewel een positieve invloed op de gezondheidstoestand wordt waargenomen, bestaat er verschil van mening over de vraag of deze invloed ook voor de ontwikkeling van het sterftcijfer van belang is.

5. *Sociaal-economische ontwikkelingen*

Ogenschijnlijk bestaat er dissensus over de economische ontwikkelingen. In een aantal studies wordt op de langere termijn met een gemiddeld geringe economische groei gerekend, in andere wordt een hogere groei voorzien. Bij nader inzien lijkt er echter sprake te zijn van een in de tijd veranderende consensus. De wat oudere verkenningen gaan uit van een somberder toekomstbeeld dan de meer recente. De verkenning van het CPB van de ontwikkeling van de Nederlandse economie op langere termijn uit 1985 markeert waarschijnlijk een omslag naar een groter optimisme. In dit rapport worden drie scenario's uitgewerkt, die naar de mate van groei van het volume BNP tot 2000 uiteenlopen van jaarlijks 1¼ tot 4 procent. In het rapport van de WRR Ruimte voor groei wordt de mogelijkheid van een met de hoge groeivariant van het CPB vergelijkbaar groeiscenario onderzocht.

Men kan dus zeggen dat de ontwikkelingsruimte die op het gebied van de economie wordt geanalyseerd, groter is geworden, en wel in een optimistische richting. In een aantal verkenningen die gebruik maken van de studie van het CPB wordt aangesloten bij de middenvariant, die uitgaat van een groei van het BNP van 3 procent. Ook hier doet zich het verschijnsel voor van een trek naar de middenvariant, dat al bij demografie werd geconstateerd. Het CPB zelf presenteerde de drie scenario's als uitdrukking van een grote onzekerheid over de economische ontwikkeling en verbond aan de scenario's geen waarschijnlijkheidsoordeel. De trek naar de middenvariant is hier echter minder prominent dan bij de demografische vooruitberekeningen. De onzekerheid over de economische ontwikkelingen uit zich vaker in het gebruik van varianten of in globaal gehouden uitspraken. Ook wordt lang niet altijd gebruik gemaakt van de CPB-scenario's. Deze nemen voor de economie dan ook niet de dominante positie in die de CBS-prognoses voor de bevolkingsontwikkeling hebben.

Het gesignaleerde toenemende optimisme over de economische ontwikkelingen op langere termijn is waarschijnlijk tot stand gekomen onder invloed van de economische opleving van de laatste jaren. De verwachting over de toekomst vormt zo een functie van de actuele situatie; het toekomstbeeld weerspiegelt het heden.

Er bestaat ook een brede consensus over het blijvend hoge niveau van werkloosheid. Substantiële daling wordt alleen mogelijk geacht door hoge economische groei, zoals uitgewerkt door het CPB in het hoge groei-scenario en door de WRR in het afgewogen groei-scenario. Alleen in een wat oudere studie van de RPD over de vrije tijd wordt in een op solidariteit gebouwd scenario een oplossing uitgewerkt met drastische arbeidstijdverkorting. In de recente studies wordt uitgegaan van een trendmatige verkorting van de arbeidstijd van 0,5 procent jaarlijks.

Ook over de ontwikkeling van het arbeidsaanbod bestaat grote overeenstemming. Vrijwel steeds wordt gebruik gemaakt van de raming van het CPB. Over de vraag naar arbeid lopen de meningen echter uiteen. Omdat de totale werkgelegenheidsgroei als sterk afhankelijk van de economische groei wordt gezien, geldt daarvoor dezelfde indruk van onzekerheid als voor de economische groei. Daar komen enkele onzekerheden bij, zoals met betrekking tot de verdeling van de werkgelegenheidsgroei. Hiervoor is het eerder beschreven proces van een toenemende internationale taakverdeling van belang. Op enkele globale punten bestaat er consensus. Zo verwacht men ten minste het gelijkblijven van de werkgelegenheid in de tertiaire dienstensector. De veronderstelde werkgelegenheidsontwikkeling in de landbouw en de industrie varieert met de veronderstelde economische groei. De uitspraken hierover in de verschillende studies spreken elkaar tegen. Hetzelfde geldt voor de quartaire sector. Hier spelen ook veronderstellingen over het overheidsbeleid een belangrijke rol. De onzekerheid wordt nog groter als de arbeidsvraag per opleidingsniveau wordt beschouwd. Er bestaat consensus over het onder invloed van internationale ontwikkelingen steeds kennis- en kapitaalintensiever worden van de economie. Dit leidt in het algemeen tot een grotere vraag naar goed geschoolde arbeidskrachten. De uitkomsten van ramingen hiervan blijken echter sterk uiteen te lopen.

Aan de ontwikkeling van de inkomensverdeling zijn geen zelfstandige verkenningen gewijd. Voor zover hieraan als omgevingsfactor aandacht wordt gegeven, wordt denivellering verondersteld als gevolg van flexibilisering en decentralisatie van de vorming van de arbeidsvoorwaarden, waardoor het mogelijk wordt te belonen volgens marktverhoudingen en prestatie. Ook de ontwikkeling van het aantal tweeverdieners versus het aantal uitkeringsafhankelijken zal denivellerend werken. Alleen in het Trendrapport Volkshuisvesting treedt dit verschijnsel niet op; hier blijft het aantal inkomensbronnen per huishouden constant en is bij een lage economische groei zelfs sprake van nivellering.

6. *Sociaal-culturele ontwikkelingen*

Ten aanzien van sociaal-culturele ontwikkelingen doet zich een grote consensus voor. Thans waarneembare tendenties worden geacht zich voort te zetten. De consensus is waarschijnlijk groot door de globaliteit van de veronderstellingen: uitspraken als 'voortgaande secularisatie' of 'voortgaande emancipatie' lenen zich minder gemakkelijk voor verschil van inzicht dan verwachtingen over de ontwikkeling van bijvoorbeeld economische grootheden, die betrekking hebben op aantallen en percentages.

De gedeelde opvattingen over de sociaal-culturele veranderingen zijn als volgt samen te vatten. De secularisatie zal voortgaan. Onder invloed van individualisering, dat wil zeggen een toenemende behoefte aan zelfstandigheid en onafhankelijkheid, ontstaat meer pluriformiteit: een grotere diversiteit aan leefvormen, leefstijlen en subculturen. Deze subculturen hebben niet het karakter van zuilen; men behoort zowel tegelijk als achtereenvolgens tot verschillende subculturen. Verwant aan deze culturele fragmentatie is de ontwikkeling naar een meer anonieme samenleving met een minder hiërarchisch en meer pluriform waarden- en normenstelsel. Onder invloed hiervan neemt de sociale controle af. Dit is een belangrijke achtergrond van de verwachte voortgaande stijging van de criminaliteit.

Toch gaat de individualisering niet zover dat deze ontaardt in individualisme en hedonisme. Het SCP verwacht, tegen de achtergrond van een vrij onbeweeglijke culturele context, een versterking van de arbeidsoriëntatie. In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan wordt een tendens naar 'utilitarisme' verwacht: een versterkt denken in termen van zichtbaar economisch nut. Deze mentaliteit werd in de economische verkenningen aangewezen als een belangrijke voorwaarde voor herstel van de economische groei.

Van de genoemde sociaal-culturele ontwikkelingen krijgen vooral de individualisering en de emancipatie van vrouwen in veel studies aandacht. De inhoud van deze begrippen blijft echter nogal vaag. Zo lijkt de betekenis van het begrip individualisering bepaald te worden door de context waarin het wordt gebruikt. Bij de huishoudensprognose (PRIMOS) staat het voor de tendens naar meer een- en tweepersoonshuishoudens, terwijl het zowel in de scenariostudie Ouder worden in de toekomst als in de Scenario's vrije tijd van de RPD als het tegengestelde van 'solidariteit' wordt gedefinieerd. Dit heeft dan in het eerste geval vooral betrekking op de onderlinge hulpverlening en in het tweede geval vooral op de verdeling van vrije tijd. Opmerkelijk is dat in de laatste twee gevallen niet zonder meer een doorgaande trend wordt geschetst, maar dat op dit punt de scenario's juist verschillen. Waar de PRIMOS-huishoudensprognose wordt overgenomen, wordt een in de tijd afzwakende individualiseringstendencie verondersteld, terwijl op andere plaatsen in dezelfde studies vaak weer een voortgaande individualisering wordt verondersteld¹⁸. Het zou dus kunnen dat de consensus over individualisering minder algemeen zou zijn als het begrip preciezer werd gedefinieerd.

Hoewel ook 'emancipatie' doorgaans niet wordt gedefinieerd, lijkt er over de inhoud hiervan meer overeenstemming te bestaan. Doorgaans wordt het begrip echter niet uitgewerkt. Bij de vrouwenbeweging gaat het niet alleen om formele gelijkstelling van mannen en vrouwen, maar ook om de feitelijke herverdeling van arbeid en macht. Dit houdt in zowel deelname van vrouwen aan betaalde arbeid, als van mannen aan huishouden en opvoeding. In de verschillende verkenningen lijkt het accent op het eerste te liggen.

Onder invloed van individualiserings- en emancipatietendensen treden volgens een aantal studies veranderingen op. Er is een tendens naar een

¹⁸ Het PRIMOS-model werd ontwikkeld voor de actualisering van het Trendrapport Volkshuisvesting. Zie deel II, hoofdstuk 3.

hogere deelname van vrouwen aan betaalde arbeid en naar een dalend kindertal. Ook binnen het huishouden vinden veranderingen plaats: de partners en ook de kinderen stellen zich zelfstandiger en onafhankelijker op. In verband hiermee wordt wel gesproken van een overgang van een 'bevelshuishouding' naar een 'onderhandelingshuishouding'. Ook de duurzaamheid van relaties staat onder druk. Het huwelijk blijft belangrijk, maar ook zal het aantal echtscheidingen toenemen. Het aantal ongetrouwd samenwonenden zal, zo verwacht men, echter wel stijgen. Men knoopt wel duurzame relaties aan, maar die duren niet meer een heel leven (serie-monogamie).

Voorts wordt in enkele studies onder invloed van individualisering en emancipatie een afname van informele hulp in de directe omgeving verondersteld. Voor andere, minder traditionele vormen van onderlinge zorg ziet men wel ontwikkelingsmogelijkheden, maar deze vormen van zorg zullen niet vanzelf ontstaan. In de studies over vrije tijd wordt een toename van het vrijwilligerswerk verwacht.

Als gevolg van aangenomen sociaal-economische ontwikkelingen verwacht men een toename van de vrije tijd. Ook hier is er sprake van consensus. De verwachte gevolgen zijn weinig opzienbarend, omdat men veronderstelt dat tijdsbestedingspatronen van bepaalde generaties en bepaalde groepen een stabiel patroon zullen houden. Door het generatie-effect verwacht men dat ouderen actiever zullen participeren in sport, cultuur en educatie. Ook vrouwen zullen zich meer op de arbeidsmarkt gaan bewegen en meer tijd steken in educatie.

Over de ontwikkeling van gewoonten die voor de gezondheid riskant zijn, signaleert de Nota 2000 van het ministerie van WVC een aantal positieve en negatieve tendenties. Men voorziet dat hierdoor in de toekomst uiteindelijk problemen zullen ontstaan. De pessimistische verwachtingen ten aanzien van het gebruik van alcohol en drugs worden gedeeld in het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit. Het CBS verwacht dat er weinig verandering zal komen in de mannelijke oversterfte, waarvan wordt verondersteld dat deze wordt veroorzaakt door een verschil in leefstijlen. In het krimpscenario van 'Ouder worden in de toekomst' wordt echter verondersteld dat vrouwen, naarmate ze geëmancipeerder worden, even ongezonde gewoonten als mannen zullen aannemen, waardoor ze vroeger zullen sterven.

7. Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Globaal beschouwd, is er consensus over een verdere terugtrek van de overheid. Dit wordt soms als verwachting, soms als wenselijkheid gepresenteerd. Er zal meer keuzevrijheid (moeten) ontstaan voor individu en maatschappelijke actoren. Over de consequenties voor de aard van de regelgeving wordt niet gelijk gedacht: soms wordt gesproken over een ontwikkeling naar meer globale en meer inhoudelijke regelgeving in plaats van procedurele of voorwaardenscheppende regelgeving; soms over een meer bemiddelende en adviserende rol in plaats van die van een regelaar. Hoe dit ook zij, gemeengoed is de notie dat de overheid door haar omvang en 'bureaucratisme' de maatschappelijke dynamiek eerder in de weg staat dan stimuleert, en dat een nieuwe balans gevonden zal of moet worden. Over de aard van de herverdeling van verantwoordelijkheden valt in algemene termen weinig te zeggen. Deze varieert van gebied tot gebied. Zo lijkt bij een concept als de 'zorgzame samenleving' vooral gedacht te worden aan een grotere verantwoordelijkheid van individu en kleine groep ('solidariteit') en aan niet-commerciële instellingen. Bij het 'bestuur op afstand' in het hoger onderwijs zou een grotere verantwoordelijkheid van de instellingen meer ruimte voor marktprocessen kunnen creëren.

Dat de gedachten hierover snel kunnen evolueren, kan worden geïllustreerd aan het terrein van de volksgezondheid. Sinds het verschijnen

van de Nota 2000 zijn voorstellen gedaan die uit het oogpunt van heralocatie van verantwoordelijkheden een stap verder gaan. Bij deze voorstellen gaat het om versterkte concurrentie, bijvoorbeeld tussen ziekenfondsen en particuliere verzekeraars en om het 'ondernemende ziekenhuis'. In de nota ging het nog om keuzemogelijkheden; kort daarop was er al sprake van beleidsvoorstellen.

Maar bij al deze ideeën, ook in de geïnventariseerde studies, gaat het niet meer om toekomstverwachtingen maar om beleidsvoorstellen en deze vallen buiten het kader van deze inventarisatie. Wel zullen deze voorstellen worden bevorderd door de algemene verwachting dat de overheid haar bemoeienis zal inkrimpen en zich meer op een aantal basisfuncties zal concentreren.

De conclusie van deze paragraaf moet zijn dat op het niveau van algemene verwachtingen eerder consensus dan dissensus wordt aangetroffen. Afwijkende opvattingen op dit niveau komen nauwelijks voor. Deze consensus doet zich vooral voor bij verwachtingen over omgevingsfactoren. De initiële producenten van informatie over een bepaalde ontwikkeling zien vaak meer onzekerheden dan de gebruikers van die informatie. Ook wanneer de uitspraken concreter uitgewerkt of gekwantificeerd worden, neemt de dissensus toe. Dit is in veel gevallen te herleiden tot de gevoeligheid van de resultaten voor de gebruikte methode, en verschillen in prognosetechniek en empirische gegevens. Er bestaat een sterke consensus over de hoofdveronderstellingen, terwijl precieze uitkomsten een afspiegeling vormen van de vele onzekerheden die bij de uitwerking een rol spelen. Gedetailleerde uitspraken zijn vaak alleen van belang voor een bepaald terrein, zodat vergelijking niet mogelijk is.

De beperking van de inventarisatie tot verkenningen die onder auspiciën van de overheid zijn verricht, zou een verklaring kunnen zijn voor de geconstateerde consensus. Personen en instellingen daarbuiten zouden andere toekomstverwachtingen kunnen hebben. Toch is het moeilijk voorstelbaar dat belangrijke maatschappelijke controverses over toekomstige ontwikkelingen niet hun weerslag zouden hebben gevonden in de onderzochte verkenningen. Vooralsnog lijkt het niet denkbeeldig dat met de gedefinieerde consensus, althans in ruwe trekken, in kaart is gebracht hoe medio jaren tachtig in Nederland over de toekomst wordt gedacht.

4.5 Doorwerking van de omgevingsfactoren

Het semi-algemene karakter van veel van de geïnventariseerde verkenningen betekent nog niet dat aan de ontwikkelingen in de omgeving altijd belangrijke consequenties voor de toekomst van het eigen gebied worden toegekend. Het belang van de verschillende omgevingsfactoren, bekeken voor het totaal van de geïnventariseerde studies, loopt sterk uiteen. In het onderstaande is daarin enige ordening gebracht.

De *demografische ontwikkeling* springt er naar doorwerking uit. In zeer veel verkenningen wordt aandacht besteed aan de consequenties van de verwachte verandering in de omvang en de structuur van de bevolking. Dit is begrijpelijk, niet alleen omdat het inderdaad om belangrijke relaties gaat, maar ook vanwege de relatief gemakkelijke kwantificeerbaarheid. Verwachte bevolkingsaantallen kunnen eenvoudig worden vertaald in consequenties voor verschillende voorzieningen; waar het gebruik van voorzieningen naar leeftijd uiteenloopt, is de ontgroening en vergrijzing een uit het oogpunt van toekomstverkenning zeer handzame verwachting. Toch zijn hier wel enige kanttekeningen bij te plaatsen. Zoals al eerder is opgemerkt, is de zekerheid over de demografische ontwikkeling minder groot dan het vrijwel unanieme gebruik van de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose doet vermoeden. Ook suggereert de vertaalslag naar voorzieningen dat deze relatie ongewijzigd blijft. Het inzicht in het zogenaamde 'generatie-effect' versus het 'leef-

tijdseffect' is echter zeer beperkt. Misschien lijkt de oudere van de toekomst naar gedragspatroon en gebruik van voorzieningen meer op de jongere dan op de oudere van nu. Bovendien blijkt uit onderzoek van het SCP dat de ontwikkeling van de voorzieningen in het verleden maar in beperkte mate door demografische factoren kan worden verklaard.

Hoe dan ook, de prominente rol van de verwachte demografische ontwikkeling is opvallend. Juist deze factor fungeert in de toekomstverkenningen als extern punt ter vermindering van de complexiteit.

Ook *sociaal-economische verwachtingen* spelen een belangrijke rol. Het aantal verkenningen waarin deze verwachtingen ook doorwerken op het eigen gebied is minder groot dan bij de demografische ontwikkeling. Deels werkt de aangenomen economische ontwikkeling op een zelfde manier als de demografische ontwikkeling, namelijk als een gegeven, waaruit consequenties kunnen worden getrokken voor het eigen gebied. Daarnaast fungeert zij vaak tevens als een doelstelling waaraan het eigen gebied dienstbaar wordt gemaakt. Zo wordt in het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan de kwaliteit van het onderwijs gezien als een belangrijke factor voor economische groei. Ook bij ruimtelijke ordening en bij verkeer en vervoer wordt het eigen gebied gezien vanuit de bijdrage die het kan leveren aan de economische ontwikkeling. Het aansluiten in de betreffende studies op scenario's van het CPB houdt dan ook deels een normatieve keuze in. Deze bieden dan vooral een handelingsperspectief.

Waar echter wel van verwachtingen sprake is, fungeren deze minder vaak als vast punt dan bij de demografische ontwikkeling. De onzekerheid over de economische ontwikkelingen werkt sterker dan bij de andere omgevingsfactoren door in de voorziene ontwikkelingen op het eigenlijke gebied van aandacht. Maar ook fungeren veronderstelde economische ontwikkelingen soms als een decor met weinig implicaties voor het eigen gebied. Zo wordt in de Nota 2000 uitvoerig informatie gegeven over de werkgelegenheidsontwikkeling, maar consequenties worden hier niet aan verbonden. Ook in sommige andere studies is dit te constateren. Dit zal samenhangen met een gebrek aan inzicht in de relatie tussen de economische ontwikkeling en de ontwikkeling op het eigen gebied. Deze onbekendheid speelt ook sterk bij de demografische ontwikkeling, de ontwikkeling van leefvormen en de criminaliteitsontwikkeling.

Na de demografische en economische ontwikkelingen is de *sociaal-culturele ontwikkeling* de omgevingsfactor die het sterkst doorwerkt. Algemene uitspraken over voortgaande individualisering, emancipatie en dergelijke werken echter vaak in geringe mate door in de uiteindelijke prognoses, behalve in de gevallen waarin deze cijfermatig zijn te vertalen. Voor emancipatie is dit het geval bij de raming van het arbeidsaanbod en bij de geraamde onderwijsparticipatie. Voor individualisering is er doorwerking via de huishoudensontwikkeling, zoals bij de woningbehoefte-prognoses. In een enkel geval vormen sociaal-culturele ontwikkelingen de basis voor scenario's. Meestal echter wordt een voortzetting van trends verondersteld. Aangezien op de implicaties hiervan zelden wordt ingegaan, krijgt men de indruk dat dergelijke veronderstellingen vaak fungeren als een soort ceteris paribus veronderstelling: 'er zijn geen ingrijpende culturele veranderingen te verwachten'.

De doorwerking van de andere omgevingsfactoren is veel minder sterk. *Internationale ontwikkelingen* spelen een belangrijke rol in de economische verkenning van het CPB en in die op het gebied van het hoger onderwijs. Eveneens spelen ze als motief voor de conceptie Randstad-Wereldstad in de Notitie Ruimtelijke Perspectieven. In de andere verkenningen is de internationale component veel minder merkbaar.

Technologische ontwikkelingen spelen vooral een rol in de verkenningen op de gebieden ruimtelijke ordening (m.n. landbouw en milieu), economie (produktiviteitsstijgingscijfers), onderwijs en gezondheidszorg. Dit wil niet zeggen dat technologische ontwikkelingen op andere gebieden als van weinig belang worden gezien; het tegendeel is het geval. Het blijkt echter moeilijk de consequenties ervan aan te geven en in de prognose te

betrekken. Vaak worden de aangenomen technologische ontwikkelingen daarom slechts zeer globaal aangeduid.

Ook de *politiek-bestuurlijke veronderstellingen* hebben vaak een globaal karakter. De doorwerking hiervan blijft vaak onduidelijk. Soms valt deze af te leiden uit problemen die uit de verkenning naar voren komen, maar deze relatie wordt lang niet altijd expliciet gelegd. In een aantal gevallen is vooral sprake van doorwerking in de beleidsaanbevelingen. De voorstellen in bijvoorbeeld het HOOP, Vrije Tijd: een Visie en de Nota 2000 staan in het verlengde van een verwachte terughoudende rol van de overheid. De in het kader van de Heroverwegingsoperatie verrichte studies hebben in dit opzicht een gemengd karakter. Normatief uitgangspunt hierbij is vermindering van het aandeel van de overheid-suitgaven. In de studies worden de beleidsmogelijkheden hiertoe verkend. Overigens kan niet worden gesteld dat de beleidsaanbevelingen, waar de toekomstverkenningen toe leiden, per saldo altijd in een terugtreden van de overheid resulteren. Deze balans is moeilijk op te maken, zowel per studie als voor de studies gezamenlijk.

Ontwikkelingen op het gebied van *ruimte, natuur en omgeving* ten slotte worden over het algemeen niet gezien als een belangrijke omgevingsvariabele. Is dit wel het geval, dan wordt nogal eens verondersteld dat de fysieke voorwaarden niet problematisch zijn voor de ontwikkelingen op het eigen gebied. De geringe aandacht voor natuur en milieu in verkenningen die op andere thema's gericht zijn, kan op dit moment onder andere zijn oorzaak vinden in het ontbreken van geautoriseerde verkenningen op dit gebied. Met de opstelling van een nationaal milieubeleidsplan wordt mogelijk binnenkort in deze lacune voorzien. Een andere oorzaak kan liggen in de grote (wetenschappelijke) problemen om de zogenaamde tweede orde effecten van veranderingen in het milieu kwantitatief te beschrijven. Het is vaak onduidelijk welke uiteindelijke gevolgen veranderingen in het milieu zullen hebben. Dergelijke relaties zijn vaak bijzonder complex en moeilijk te beschrijven. Het is de vraag of in de toekomst deze kennislacune wel voldoende kan worden opgevuld. In vele gevallen wordt de fysieke omgeving dan ook eerder als gevolg van de geprognoseerde ontwikkeling op het eigen terrein behandeld.

4.6 Verandering van toekomstbeeld

In het voorgaande is gebleken dat, waar bij de geïnventariseerde toekomstverkenningen sprake is van veronderstellingen over dezelfde onderwerpen, de verwachtingen over het toekomstig verloop vaker gelijklopend dan uiteenlopend zijn. Deze consensus kan tot stand zijn gekomen door afstemming, overleg of coördinatie. Het is ook mogelijk dat een bepaalde verwachting wordt gehanteerd omdat deze deel uitmaakt van een breder aanvaard toekomstbeeld. De definitie van de toekomst vindt niet op cultuurvrije wijze plaats. Dat wil zeggen dat ze niet onafhankelijk is van geldende waarden en normen en de prioriteiten daarbinnen, en van de kennis en collectieve ervaringen in een bepaalde periode. Voorspellingen en prognoses zijn hiervan een geformaliseerde uitdrukking; in het begrip toekomstverwachting wordt het a-prioristische, vanzelfsprekende en sociale karakter benadrukt.

De 'tijdgeest' blijkt vaak van invloed te zijn, maar het is tegelijk lastig het tijdsbepaalde karakter van verwachtingen onder woorden te brengen. Dat zou immers vereisen dat men afstand neemt van de eigen tijd. Een historische vergelijking, namelijk met de toekomstbeelden uit 1977 die in de Algemene toekomstverkenning (ATV) van de WRR werden gepresenteerd, kan hier enige uitkomst bieden. In de ATV werden verwachtingen over het verloop van de ontwikkelingen op een groot aantal gebieden bij elkaar gebracht. Het verschil met de ITV-opzet is dat in de ATV uitdrukkelijk werd gestreefd naar de presentatie van een door alle betrokkenen plausibel geacht, samenhangend toekomstbeeld, terwijl in de ITV slechts kan worden geconstateerd of er consensus bestaat of niet. Word

de consensus in de ATV van te voren aan het resultaat opgelegd, in de ITV blijkt deze achteraf op een aantal punten te construeren. Een vergelijking is daarom slechts mogelijk voor die onderwerpen waar in de ITV een consensus of dissensus werd geconstateerd. Dat kan alleen dan wanneer veronderstellingen over een bepaalde ontwikkeling in meer dan één toekomstverkenning voorkomen. Voorts worden hieronder alleen hoofdpunten gepresenteerd. Ondanks deze beperkingen werpt deze vergelijking toch licht op de in tien jaar veranderde wijze van denken over de toekomst, en op de constante elementen daarin.

In de ATV werden twee toekomstbeelden uitgewerkt, de A- en de B-variant. De verschillen berustten niet op de wenselijkheid van de beschreven ontwikkelingen; door sommigen werd de A-variant plausibel geacht en door anderen de B-variant. In variant A werd uitgegaan van een voortgaande stijging van de produktiegroei met 3 procent per jaar tot 2000. In variant B werd een geleidelijke daling van de produktiegroei tot 0 procent in 2000 voorzien. Deze nulgroei zou optreden onder invloed van een toenemend milieubesef. In samenhang hiermee zou er tegelijkertijd verandering optreden in het arbeidsaanbod, hetgeen teruggaat op een gewijzigde houding ten opzichte van betaalde arbeid. Binnen het gezin zou zich ook een verandering voordoen ten aanzien van de rolverdeling tussen vrouwen en mannen.

Hoewel het hieronder gepresenteerde schema betrekkelijk summier is, maakt het toch enkele hoofdkenmerken duidelijk van het toekomstdenken van toen en nu. Een decennium geleden speelde het Club van Rome denken een belangrijke rol en wel zo sterk dat het tot scharnierpunt van de twee alternatieve toekomstbeelden werd gemaakt. Dit leidde tot aanzienlijke verschillen op het gebied van economie, arbeid, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, en emancipatie. Achteraf is het opvallend dat het denken over de rol van de overheid in de samenleving destijds sterk in het teken stond van uitbreiding van de overheidsbemoeyenis op tal van gebieden: zo werd over de verzorgingsstaat gedacht in termen van voltooiing. De besturingsproblemen, die uit een sterk toenemende wens tot participatie van de geïndividualiseerde en mondige burger zouden voortvloeien, werden in de verkenning breed uitgemeten.

Vergelijken we deze beelden met het huidige toekomstbeeld, dan valt op hoezeer de accenten zijn veranderd. Waren de toekomstverwachtingen toen te ordenen in twee, soms ingrijpend verschillende toekomstbeelden, nu is veel meer sprake van één toekomstbeeld. Het denken over de rol van de overheid is 180° van koers veranderd: op veel gebieden staat nu de vraag voorop hoe de bevoegdheden en bemoeyenissen van de overheid kunnen worden verminderd ten gunste van meer verantwoordelijkheden voor het (semi-)particuliere initiatief. Stond de ATV in het teken van participatietendities, nu lijkt dat geen onderwerp van discussie. De concurrentie tussen de doelstellingen economische groei en kwaliteit van het milieu wordt thans als veel minder sterk ervaren. De opvatting is nu veel eerder dat de eisen die het milieu stelt, economische groei niet in de weg staan. Bij gebieden als ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer is thans de vraag vooral op welke wijze deze aan de economische ontwikkeling kunnen bijdragen. De grote betekenis die nu aan technologische ontwikkelingen wordt toegekend, staat in scherp contrast met de zeer geringe aandacht die de ATV hieraan besteedde. Wellicht dat vanwege deze betekenis nu, thans de indruk overheerst dat gerekend moet worden met een blijvend hoge werkloosheid.

Naast deze contrasten tussen de verschillende toekomstbeelden, is er op enkele punten eveneens sprake van een continuïteit. Deze heeft in de eerste plaats betrekking op de verwachting van ontgroening en vergrijzing. Hoewel de demografische prognoses in de tussenliggende jaren vaak zijn bijgesteld, blijft dit algemene beeld overeind. Min of meer in het verlengde van de demografische verwachtingen over de veroudering

Schema 1 Verandering van toekomstbeeld 1977-1987

Bron	ATV		ITV
	Variant A	Variant B	
Onderwerp			
Demografie	Ontgroening en vergrijzing	Idem	Idem
Milieu	Milieu-eisen geen belemmering voor voortzetting economische groei	Milieu-eisen dwingen tot nulgroei	Milieu-eisen geen belemmering voor voortzetting economische groei
Energie	Reële verdubbeling energieprijis vanwege stijgende produktiekosten	Idem	Stijgende energieprijis gedictieerd door marktomstandigheden
Grondstoffen	Toenemende schaarste manifesteert zich in voortdurende ruilvoetverslechtering	Idem	Geen belemmering voor hoge economische groei
Technologie	Niet expliciet behandeld		Versnelde ontwikkeling technologie
Economie			
= Groei BNP	Tot 2000: 3% groei BNP	Daling groei BNP tot 0% in 2000	Minstens matige groei
= Werkloosheid	In 2000 terug op frictie niveau	Idem	Blijvend hoog ¹⁾
Sociaal-cultureel			
= Eenheid van denken en gedrag	Voortgaande differentiatie	Idem	Idem
= Secularisatie	Gaat voort	Idem	Idem
= Individualisering (leefvormen)	Gaat voort	Idem	Idem
= Emancipatie van de vrouw	Gaat voort, vooral ten aanzien van arbeid	Gaat voort, naar herverdeling taken in arbeid en gezin	Gaat voort, vooral ten aanzien van arbeid
= Arbeidsethos	Geen verzwakking	Nadruk op arbeid vermindert	Geen verzwakking
Politiek-Bestuurlijk			
= Rol overheid	Neemt op vele gebieden toe	Idem	Terugtrekken overheid
= Participatie burger in besluitvorming	Neemt sterk toe	Idem	Is niet aan de orde

Bron: WRR.

¹⁾ In sommige studies, met name die van het CPB en de WRR, wordt de mogelijkheid van een sterke daling van de werkloosheid onderzocht; het betreft hier geen verwachtingen, maar mogelijkheden.

en de afname van het geboortecijfer, blijven ook de verwachtingen over huishoudensverdunding en de arbeidsparticipatie van vrouwen ongewijzigd. Ook werden in 1977 net als nu een voortgaande sociaal-culturele differentiatie en een voortgaande secularisatie verwacht. In het algemeen kan bovendien worden opgemerkt dat de verschillen tussen de resultaten van de ITV en de A-variant minder groot zijn dan die ten opzichte van de B-variant. Een belangrijk verschil tussen 1977 en 1987 lijkt dan ook te liggen in het ontbreken van een breed alternatief voor het nu overheersende toekomstbeeld.

Achteraf beschouwd, is de wijze van denken over de toekomst, zoals vastgelegd in de ATV, zeer herkenbaar. Allereerst valt het tijdsbepaalde karakter van de verwachtingen op. De toekomstbeelden representeren – uitgelegd in een periode van enkele decennia – de vraagstukken die ten tijde van de opstelling de maatschappelijke discussie domineerden. Voorts valt op hoezeer de feitelijke ontwikkelingen van deze verwachtingen kunnen afwijken. De economische recessie leidde weliswaar tot nulgroei, maar dit had weinig te maken met mentaliteitsveranderingen, zoals milieubesef, emancipatie of veranderend arbeidsethos. In het voetspoor hiervan is ook de rol van de overheid in discussie gekomen, aanvankelijk sterk geïnspireerd door financieel-economische motieven, maar later ook door een principiële meningsvorming over de legitimiteit van de bevoegdheidsverdeling tussen overheid en maatschappij. De genoemde voorbeelden geven aan dat een toekomstverkenning, zoals ook in de ATV werd gesteld, meer leert over de situatie ten tijde van het opstellen van de verkenning dan over de toekomst zelf. De dynamiek van de maatschappelijke verandering is in de eigen tijd moeilijk te begrijpen;

pas terugkijkend kan men patronen onderkennen, en onderscheiden tussen wat modegevoelige verwachtingen en wat meer fundamentele veranderingen bleken te zijn.

In vergelijking met de ATV valt, zoals gezegd, in de ITV op dat er nu geen sprake is van omvattende concurrerende toekomstbeelden. Hoewel de geconstateerde consensus partieel is, is ze nu wellicht groter dan een decennium geleden. Dit betekent echter niet dat de voorspellingskracht ook groter is. De ontwikkelingen die tot een ander resultaat voerden dan door de ATV werd voorzien, vloeiden voort uit een complex van externe, internationale ontwikkelingen en ontwikkelingen in eigen land. Zo'n dynamiek is op voorhand ook voor de komende periode niet uit te sluiten.

4.7 De functie van toekomstverkenningen

Toekomstverkenningen ten behoeve van de overheid verschillen in afstand ten opzichte van het beleid. Er zijn studies die aan het begin van het proces van beleidsvoorbereiding staan en waarvan de resultaten vooral worden gezien als onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie. Veel verder in de beleidsketen zitten verkenningen die functioneren als grondslag voor het doorlopend beleidsproces. Dat de beoogde rol in het planningsproces van invloed is op de opzet van de verkenning, ligt voor de hand. Hier hangt uiteraard de positie van de verkennende instelling mee samen: het maakt verschil of de verkenning is verricht door of in opdracht van departementale organisaties of door een planbureau of de WRR.

Departementale toekomstverkenningen presenteren meestal eerst een verkenning van de omgeving, vervolgens een analyse van de invloed van die omgeving op het eigen beleidsterrein, om te eindigen met beleidsimplicaties of beleidsvoorstellen. Dit suggereert ook een opbouw en totstandkoming van de toekomstverkenning in deze volgorde. Het lijkt daardoor vaak alsof het beleid pas na een lange, min of meer beleidsneutrale redenering wordt geconfronteerd met nieuwe, voor het beleid relevante inzichten.

Door ministeries ondernomen toekomstverkenningen worden verricht ten behoeve van de beleidsontwikkeling. Daarom zijn ze verbonden met problemen, doelstellingen of belangen van de organisaties waarvoor zij zijn ontwikkeld. Elke departementale toekomstverkenning moet worden gezien als resultante van een afwegingsproces waarin wordt vastgesteld in hoeverre het beleid op dit moment kan reageren op veranderingen die zich in de toekomst kunnen gaan voordoen. Dit afwegingsproces leidt ertoe dat een toekomstverkenning voor de betreffende organisatie twee te onderscheiden functies vervult: de opening van de organisatie voor impulsen van buiten, en een dusdanige presentatie van de toekomst dat de organisatie de verwachte problemen ook kan oplossen. De eerste functie – de *signaleringsfunctie* – blijkt daar, waar in een toekomstverkenning wordt aangegeven welke ontwikkelingen van belang kunnen zijn op het terrein van de gebruiker. In de verkenning wordt er dan naar gestreefd mogelijke ontwikkelingen, en de daaraan verbonden onzekerheid met betrekking tot de feitelijke toekomst, in beeld te brengen. Voor zover mogelijk wordt inzicht geboden in de gevolgen van de ontwikkelingen voor het betreffende beleidsterrein. Er worden nieuwe problemen signaleerd en eventueel maatregelen gesuggereerd om aan deze problemen het hoofd te bieden.

De tweede functie – de *legitimeringsfunctie* – blijkt daar, waar uit de mogelijke toekomstige ontwikkelingen een dusdanige selectie wordt gemaakt dat eventuele problemen door het bestaande of voorgenomen beleid kunnen worden opgelost. In elke toekomstverkenning vindt reductie plaats van de scala aan mogelijke ontwikkelingen. Dat gebeurt soms op grond van ontoereikende empirische kennis, soms vanwege een gebrek aan hypothesen over samenhangen of door de noodzaak een complex

beeld overzichtelijk te houden. Soms ook vindt reductie zo plaats dat het huidige beleid, de beleidsvoornemens of de organisatie in bescherming worden genomen.

Uit de hier gepresenteerde inventarisatie blijkt dat van de twee genoemde functies vooral de legitimeringsfunctie in het algemeen krachtig is ontwikkeld. Dat geldt met name voor de departementale verkenningen. De niet-departementale verkenningen hebben veeleer een signalerend karakter.

Niet-departementale verkenningen kennen dezelfde opbouw als de departementale, zij het dat het beleidsgerichte deel ontbreekt of althans minder nadruk krijgt. Hun bruikbaarheid wordt niet bewaakt in een afwegingsproces in verband met het lopende of het voorgenomen beleid, zoals bij de departementale verkenningen. Deze bruikbaarheid wordt bepaald door de, vooral wetenschappelijke, onderbouwing van hun argumentatie en de behoefte die elders aan de geleverde informatie blijkt te bestaan. Hierdoor is de signaleringsfunctie sterk ontwikkeld, wat niet wegneemt dat er toch sprake is van een, zij het zwakke en afgeleide, afweging tegen de doeleinden van de gebruikers van deze verkenningen. In de afweging van welke ontwikkeling wel en welke niet dient te worden onderzocht, of welke reducties er kunnen worden toegepast, spelen vooral argumenten mee als kwantificeerbaarheid van variabelen, operationalisering van factoren of houdbaarheid van veronderstelde samenhangen. Dit tegen de achtergrond van het gebruik dat de 'afnemers' van de verkenningen zullen maken.

Doordat de signaleringsfunctie en de legitimeringsfunctie twee facetten zijn van hetzelfde afwegingsproces, zijn ze slechts analytisch te scheiden. In alle departementale toekomstverkenningen lopen beide door de gehele argumentatie heen. Soms is de signaleringsfunctie dominant, maar meestal de legitimeringsfunctie. Dat wisselt niet alleen tussen de toekomstverkenningen, maar ook binnen de verkenningen zelf. In het algemeen is te constateren dat binnen de verkenningen de signaleringsfunctie afneemt naarmate de fase van de beleidsimplicaties of beleidsvoorstellen dichter nadert; de omgeving wordt qua complexiteit steeds verder tot hanteerbare proporties gereduceerd. De legitimeringsfunctie neemt die-novoreenkomstig in belangrijkheid toe. Ook lijkt het erop dat de functionele afstand van een toekomstverkenning tot het beleid de verhouding tussen de beide functies beïnvloedt. De afstand bijvoorbeeld tussen de Notitie Ruimtelijke Perspectieven (NRP) van de RPD en het ruimtelijke beleid dient ten minste te worden overbrugd door de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en vele planologische kernbeslissingen, met als gevolg dat in de NRP de signaleringsfunctie prominent aanwezig kan zijn. Bij Defensie daarentegen maakt de toekomstverkenkende activiteit onmiddellijk deel uit van het planningsproces voor het lopende beleid. Daar treedt de legitimeringsfunctie weer sterk op de voorgrond.

In het nu volgende zullen aan de hand van voorbeelden uit de geïnventariseerde toekomstverkenningen de signaleringsfunctie en de legitimeringsfunctie in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. Begonnen wordt met verkenningen die vooral de signaleringsfunctie beklemtonen om te eindigen met verkenningen die vooral een legitimerende functie vervullen. Daar tussen in staan enige verkenningen ruwweg geordend naar afnemende signaleringsfunctie en toenemende legitimeringsfunctie.

De signaleringsfunctie is vooral zichtbaar in de niet-departementale verkenningen. In de CBS-bevolkingsprognoses worden enkele grensvarianten gepresenteerd waarbinnen het bevolkingsverloop zich met een bepaalde waarschijnlijkheid zal afspelen. De signaleringsfunctie is hier sterk aanwezig. De zekerheidsmarges in het gehanteerde model bepalen hier de omvang van de gepercipieerde ontwikkelingsruimte. Dit model is opgebouwd uit vier factoren: geboorte, sterfte, emigratie en immigratie. Met betrekking tot de laatste factor worden beleidsveronderstellingen

gemaakt. Deze zijn niet onbelangrijk, aangezien de verhouding geboorte/immigratie ongeveer 2:1 bedraagt. De demografische prognose wordt dan ook beïnvloed door het beleid ten aanzien van de inkomende bevolkingsstromen. Dit beleid werkt zo ook door in elk gebied dat mede op een demografische prognose is gebaseerd.

Ook het CPB vervult, evenals het CBS, vooral een signaleringsfunctie. In de lange-termijnverkenning van het CPB wordt de onzekerheid in de economische ontwikkelingen zo groot geacht, dat slechts de grenzen worden aangegeven waarbinnen te spreken zou zijn van een min of meer plausibele ontwikkelingsruimte. Deze grenzen zijn niet alleen het gevolg van empirische of theoretische onzekerheden, maar ze berusten ook op wat als wenselijk of mogelijk wordt gezien. De economische groei in het hoge-groeiscenario bedraagt vier procent; een groeicijfer dat theoretisch en ook historisch gezien in de buurt zal liggen van het maximaal mogelijke. Tot zover geldt vooral de signaleringsfunctie. Voor de groeivarianten onder het hoge-groeiscenario geldt de theoretische verankering niet meer. Een ondergrens van de groei is daardoor niet eenvoudig vast te stellen, anders dan op grond van wat maatschappelijk nog aanvaardbaar kan worden geacht. De lage-groeivariant vertoont een groei van 1,5 procent. De werkloosheid schiet tot het jaar 2000 naar een zeer hoog niveau van 1,2 miljoen, het financieringstekort zakt niet verder dan 7,5 procent, de sociale premiedruk en de belastingdruk lopen op.

Bij departementale verkenningen gaan de signalerings- en de legitimeringsfunctie hand in hand. Aan de ene kant wordt inzicht geboden in mogelijke ontwikkelingen, maar aan de andere kant blijft de breedte van de geschetste ontwikkelingen toch ook weer beperkt. Trendextrapolaties komen veelvuldig voor, wat kan leiden tot het signaleren van toekomstige knelpunten. Trendbreuken echter, die een gevarieerder toekomstbeeld opleveren, worden veelal niet verondersteld. De verkenningen bieden het beleid dan ook weinig aangrijpingspunten om vooronderstelde trends zelf om te buigen.

De wisselwerking tussen beide functies is goed zichtbaar in verkenningen waarin in eerste instantie een brede omgeving wordt gedefinieerd. Dat levert dan in aanleg een rijk geschakeerd beeld op van de mogelijke toekomst op het betreffende beleidsterrein. Reductie van de complexiteit is niet alleen noodzakelijk om het overzicht te kunnen behouden, maar ook vanwege de beperkte empirische grondslag van waargenomen ontwikkelingen en de zwakke theoretische basis van aangenomen verbanden. Daarenboven gaat de reductie ook verder in de richting van wat binnen of voor de organisatie wenselijk wordt geacht. De legitimeringsfunctie doet zich dan gelden.

Een eerste voorbeeld biedt de Notitie Ruimtelijke Perspectieven (NRP) van de RPD. In vergelijking met andere toekomstverkenningen valt op hoe breed het spectrum is van de relevant geachte toekomstige ontwikkelingen. Toch worden er keuzes gemaakt, onder andere op grond van eigen voorkeuren. In een eerder verrichte scenario-exercitie had de RPD drie modellen ontwikkeld met betrekking tot de hoofdinfrastructuur. Het scenario 'Randstad-Wereldstad', is van deze drie het meest gericht op internationalisering van de productie en de goederenstromen. Hoewel dit scenario ooit was gepresenteerd als een mogelijkheid waarmee rekening kon worden gehouden, wordt het als input voor de NRP gebruikt als de uit het oogpunt van ruimtelijke effecten meest gerede mogelijkheid. Het beleid zou er dan op gericht moeten worden de centrale functie van de Randstad te versterken, opdat de internationale goederenstromen ook werkelijk naar Nederland komen. Naast de signaleringsfunctie blijkt hier ook de invloed van de legitimeringsfunctie voor zover in de loop van de analyse niet alle of enkele, maar slechts één mogelijkheid wordt uitgewerkt. De organisatie wordt voorzien van een nieuwe of versterkte doelstelling: de bevordering van de economische groei door middel van de ruimtelijke ordening. Nadat deze keuze eenmaal was gemaakt, had de legitimeringsfunctie ertoe kunnen leiden dat ook keuzes

zouden zijn gemaakt met betrekking tot belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen zoals die van de infrastructuur, stedelijke herstructurering of het gebruik van vrijkomende landbouwgrond. Dat dit, althans in deze fase van de beleidsvoorbereiding, niet is gebeurd, dat men de signaleringsfunctie hier niet heeft ingeperkt, spoot met de bedoeling die men met de NRP had: het aangaan van de beleidsdiscussie met andere instellingen. Men erkende op deze wijze de legitimiteit van de doelen van andere organisaties. Er was een opening voor de introductie van wenselijkheden uit de beleids sfeer, zowel uit het eigen ministerie als uit andere departementen.

Een tweede voorbeeld van een verkenning met een breed signalerend karakter is de Nota 2000 van het ministerie van WVC. De signaleringsfunctie is zelfs sterk aanwezig in de rapporten van de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg. In de Nota 2000, die mede op deze rapporten is gebaseerd, wordt de legitimeringsfunctie al vrij snel zichtbaar als in de verkenning van de omgeving de ontwikkeling van het medische zorgstelsel zelf niet wordt opgevoerd als een factor die de gezondheidstoestand wezenlijk beïnvloedt. Deze keuze leidt tot het buiten haken plaatsen van een door velen als cruciaal beschouwde factor in het verbeteren van de volksgezondheid. De Nota, en daarmee ook het proces van beleidsontwikkeling, wordt zo gevrijwaard van principiële discussies en stellingnames die het huidige zorgstelsel kunnen raken. Bij de verdere beschrijving van de ontwikkelingen op het eigen beleidsterrein speelt de legitimeringsfunctie een rol waar men ten aanzien van de zorgverlening consequenties zou moeten trekken uit geconstateerde ontwikkelingen in de omgeving. De lange aanloop in de beschouwingen over het voorkomen van ziekten mondt niet uit in toekomstverwachtingen waarin het te verwachten medische zorgstelsel wordt afgeleid van de zorgvraag. De nota behandelt het vraagstuk van de structuur van de medische zorgverlening binnen de huidige opvattingen over wat beleidsmatig wenselijk zou zijn. Hierbij wordt wel geput uit inzichten met betrekking tot de omgeving, maar alleen voor zover deze passen binnen het bestaande beleidsperspectief.

De modelexercitie bij de voorbereiding van het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een sterk signalerend karakter. De exercitie geeft inzicht in de mogelijke invloed van economische variabelen, als werkgelegenheid, arbeidsduur per week, inkomen, produktievolume, import en export, op de groei van de mobiliteit op de weg. De legitimerende functie van deze voorbereiding sluit daar naadloos op aan. Het gaat erom aan te tonen welke knelpunten maximaal kunnen worden verwacht, en dan vooral met betrekking tot de mobiliteitsgroei. Deze inperking van de signaleringsfunctie is terug te voeren op een veranderde houding van het departement ten opzichte van de verkeersontwikkeling. In het eerste structuurschema (SVV-1) werden, naast een alternatief waarin zo veel mogelijk tegemoet werd gekomen aan de potentiële vraag naar vervoer over de weg, alternatieven gegeven voor een beperking van dat vervoer. Inmiddels is de aandacht meer toegespitst op het congestieprobleem op de weg. De beleidsvraag is nu niet primair hoe het vervoer is te beperken, maar welke problemen zullen voortvloeien uit toekomstige ontwikkelingen van het verkeer en vervoer. Naar aanleiding van de te vinden knelpunten kan dan beleid worden ontwikkeld. De knelpunten worden gevonden door in de verwachte ontwikkelingen eerst een accentuering aan te brengen in een hoge richting. Pas later wordt dit beeld genuanceerd door voorgestelde beleidsmaatregelen.

Nog een voorbeeld van een toekomstverkenning waarin de signaleringsfunctie belangrijk wordt ingeperkt, is te vinden in de verkenningen ten aanzien van de criminaliteitsontwikkeling. De gepercipieerde ontwikkelingen laten daar een beeld zien van voortgezette groei. Afnemende invloed van traditionele sociale verbanden, individualisering, verstedelijking en schaalvergroting spelen – volgens en in navolging van de

Commissie-Roethof – een belangrijke rol. Hiernaast zijn ook economische ontwikkelingen van betekenis, zoals het sterk gestegen aanbod van diefstalgevoelige goederen. De trendextrapolaties geven een beeld van onstuitbare criminaliteitsstijging. Duidelijk is hier sprake van een legitimeringsfunctie: de onzekerheid van de extrapolaties of de positieve krachten in de maatschappelijke ontwikkelingen worden niet krachtig benadrukt, waardoor de scala aan mogelijke toekomsten in feite tot slechts één wordt gereduceerd. De aldus gepresenteerde analyses onderbouwen of versterken de algemene roep om een actiever beleid.

In de geïnventariseerde toekomstverkenningen komt het niet voor dat het huidige beleid de analyse volledig domineert. Dat zou ook niet stroken met de signalerende functie van toekomstverkenningen als bijdrage tot het beleid. Deze functie zou immers verloren gaan als de beschreven ontwikkelingen en de verwachtingen daaromtrent in de organisatie in hoge mate op elkaar zouden lijken. Deze situatie dreigt soms wel te ontstaan bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Bij Buitenlandse Zaken gaat men er niet ten onrechte vanuit dat Nederland de internationale verhoudingen slechts in uiterst marginale zin kan beïnvloeden. Het buitenlands beleid is vooral reactief van aard. Ontwikkelingen in de zeer complexe omgeving worden pas interessant op het moment dat men ermee te maken krijgt en er op moet reageren. Door deze verzwakkende factor ten aanzien van de signaleringsfunctie komen signaleringen van ontwikkelingen die nieuwe problemen voor het beleid kunnen vormen, minder voor dan elders. De signaleringsfunctie wordt wel vervuld in die gevallen, waarin het beleid zich reeds gesteld weet voor geheel nieuwe situaties. De introductie van SDI is daarvan een sprekend voorbeeld.

Hiermee vergelijkbaar is het toekomstonderzoek van het ministerie van Defensie. Dat staat geheel in dienst van het planningsstelsel van het personeelsbeleid en het aanschafbeleid. Dit beleid heeft een sterk continu karakter. Er blijken weinig redenen te zijn om de ontwikkelingen in de omgeving ruimer te beschrijven dan voor het beleid strikt noodzakelijk is. Maar ook hier blijkt toch steeds meer behoefte aan het onderzoeken van een onzekere toekomst. Er komt bijvoorbeeld steeds meer beweging in de prioriteitsstelling van het kabinet met betrekking tot de defensie-inspanning. De planning zal daarom deze factor steeds meer als een in de toekomst onzeker element moeten gaan behandelen. De invloed van de omgeving op het beleid neemt toe, waardoor de behoefte aan een verbeterde signaleringsfunctie zal groeien.

De toekomstverkenningen van het directoraat-generaal voor de Volkshuisvesting (DGVH), zoals die blijken uit het recente Trendrapport, kennen de signaleringsfunctie nog maar nauwelijks. Het model dat aan dit rapport ten grondslag ligt, is in hoge mate een politiek instrument. Het sluit aan bij de politieke keuze dat iedere volwassene recht heeft op een woning als hij of zij daar behoefte aan heeft. Dit behoeftebegrip is weinig gevoelig voor veranderingen in inkomens of woonlasten. Door in het model geen plaats in te ruimen voor veranderingen in het overheidsbeleid, krijgt de voorspelde woningbehoefte de schijn van bijna tastbare zekerheid. Deze onaantastbaarheid van het model en zijn uitkomst zijn bruikbaar in het onderhandelingsproces van DGVH met andere beleid-sinstanties. Zolang het model niet duidelijk ondeugdelijk is, ligt de gepercipieerde woningbehoefte – de politieke eis van DGVH – vast. Het blijkt dat DGVH op dit moment weinig behoefte heeft aan toekomstverkenningen die verstorend kunnen werken met betrekking tot de oplossing van het kwantitatieve woningtekort. Zodra dit tekort geheel of gedeeltelijk zal zijn opgelost, is te verwachten dat ook de toekomstverkenningen zich zullen openen voor nieuwe impulsen van buiten. Aanzetten binnen het directoraat-generaal om meer kwalitatieve aspecten in de verkenningen op te nemen, zijn al bespeurbaar.

4.8 Methodologische kenmerken

Werd in het voorgaande vooral de aandacht gericht op inhoudelijke kenmerken van de geïnventariseerde toekomstverkenningen, nu zal nog op enkele methodologische aspecten worden ingegaan. Er bestaat een grote variatie in aanpak: naast sterk geformaliseerde gekwantificeerde, modelmatige benaderingen komen meer kwalitatieve redeneringen voor; zowel de scenariomethode als trendextrapolaties worden gehanteerd. Ook verschilt de positie van de verkenning in het proces van beleidsvoorbereiding. De meest algemene verkenningen bevinden zich vooral aan het begin van de planningscyclus, de meer partiële aan het eind daarvan.

Ondanks de grote verschillen, zijn er enkele karakteristieken aan te geven die steeds voor de meeste verkenningen gelden. Hierop zal nu worden ingegaan.

De reductie van de complexiteit

De toekomst is vooraf niet kenbaar. Uitspraken over toekomstige ontwikkelingen hebben altijd het karakter van hypothesen. Toekomstgericht handelen is dan ook gebaseerd op verwachtingen, zo staat in hoofdstuk 2. Dit fundamenteel onzekere karakter van de toekomst neemt niet weg dat het nuttig is zich een voorstelling te vormen van het toekomstig verloop van gebeurtenissen. De onzekerheden zijn zo beter aan te geven, waardoor informatie ontstaat waar het handelen op kan worden gebaseerd. De aan- of afwezigheid van empirisch getoetste kennis is op zichzelf geen voldoende argument om in toekomstverkenningen aan bepaalde factoren of relaties wel of geen aandacht te geven. Wel zal men de, in essentie altijd speculatieve, uitspraken zoveel mogelijk moeten baseren op informatie over de ontwikkeling in het verleden of elders. Toekomstverkenning kan dan aanleiding zijn voor empirisch onderzoek.

In het voorgaande bleek dat in de verschillende toekomstverkenningen de aandacht voor de onderscheiden omgevingsfactoren zeer ongelijk verdeeld is. Ook bleek dat in de verkenningen een aanzienlijke reductie van de complexiteit plaatsvindt. Deze reductie is op zichzelf onontkoombaar: zonder deze zou elke beschrijving onmogelijk zijn. Interessanter is op welke wijze deze reductie tot stand wordt gebracht.

Een vraag in dit verband is of deze reductie vooraf wordt gezocht in de omgeving of juist in de ontwikkelingen op het eigen gebied. Niet ondenkbaar is dat op het eigen gebied – waarvan men de complexiteit beter overziet – een variatie aan ontwikkelingsmogelijkheden wordt gepercipieerd, terwijl de omgeving wordt ‘gebruikt’ om de vaste punten te verschaffen. De geïnventariseerde verkenningen overziend, blijkt het meest voorkomende beeld dat zowel voor het eigen terrein als voor de omgeving de complexiteit aanzienlijk wordt gereduceerd: meestal wordt voor de behandelde onderwerpen één ontwikkeling voor de toekomst aangenomen.

Bij een minderheid van de studies gaat men voor de ontwikkeling van het eigen gebied evenwel uit van een grotere ontwikkelingsruimte. Hier wordt deze ontwikkelingsruimte meestal bepaald door de veronderstelde variatie van één omgevingsvariabele. De economie brengt dan relatief vaak de dynamiek in het eigen terrein.

Voor het overige kan inderdaad worden geconstateerd dat voor een ontwikkeling een grotere ruimte wordt verondersteld als deze het eigen terrein betreft dan wanneer deze als omgevingsfactor wordt behandeld. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de demografische prognose: van de drie varianten die het CBS opstelt, wordt vrijwel altijd alleen de middenvariant gebruikt. Een ander voorbeeld is de verdeling van de werkgelegenheid over bedrijfstakken die in de economische studies van CPB en WRR in verschillende scenario's wordt uitgerekend, terwijl in andere studies wordt volstaan met een kwalitatieve schets van één ontwikkeling.

Hiernaast zijn nog enkele kenmerken van complexiteitsreductie te formuleren. Het valt op dat in veel verkenningen de aandacht vooral uitgaat naar wat men eerste orde effecten zou kunnen noemen. Als omgevingsfactoren eenmaal zijn vertaald naar de ontwikkeling op het eigen terrein, bestaat er nog maar weinig aandacht voor de mogelijke implicaties daarvan voor weer andere terreinen. Zo wordt bijvoorbeeld in verschillende studies gerekend met een voorlopig hoge werkloosheid. Op de gevolgen daarvan wordt nauwelijks ingegaan. Hetzelfde kan bijvoorbeeld worden gezegd van de denivellering van de inkomens die voor de komende tijd wordt verondersteld, of de concentratie van bedrijvigheid en voorzieningen in de Randstad. Ten slotte is er geen aandacht voor de rechtstreekse terugkoppeling tussen ontwikkelingen. De veronderstelde economische ontwikkeling leidt bijvoorbeeld tot een aanzienlijke verkeerscongestie. Onduidelijk blijft dan hoe deze congestie vervolgens de economische ontwikkeling zal beïnvloeden.

Gevoeligheidsanalyse

Veronderstellingen over de omgeving spelen vaak een belangrijke rol voor de ontwikkeling van het eigenlijke aandachtsgebied. De omgeving wordt daarbij vaak sterk vereenvoudigd voorgesteld. Bij ieder onderwerp zijn in theorie meer belangrijke relaties denkbaar dan er zijn uitgewerkt. In paragraaf 4.5 bleek dat in het huidig toekomstonderzoek vooral demografische ontwikkelingen, en in mindere mate economische en sociaal-culturele ontwikkelingen, een rol spelen. De verkenningen dienen er vooral toe de verschillende sectoren aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden ten aanzien van deze onderwerpen. Deze beperking zal zijn ingegeven door het ontbreken van kwantificeerbare informatie over de ontwikkelingen op andere gebieden.

Toch valt op dat juist waar wel van expliciete veronderstellingen sprake is, de relevantie van de gemaakte keuzen vaak moeilijk is te beoordelen. Zeker op het gebied van de bevolkingsontwikkeling – die als kernvariabele in de verkenningen functioneert – is informatie beschikbaar over verschillende ontwikkelingsmogelijkheden. De keuze voor de middenvariant geschiedt echter vaak onberedeneerd: slechts in een enkel geval wordt verkend in hoeverre andere veronderstellingen tot andere uitkomsten kunnen leiden.

Dit kenmerk geldt voor veel van de veronderstelde ontwikkelingen in de omgeving. In de studies over de ontwikkeling van de vrije tijd wordt van een gelijkblijvende koopkracht uitgegaan. Het belang van deze veronderstelling blijft echter onduidelijk, omdat niet is aangegeven welke implicaties een andere koopkrachtontwikkeling voor de vrije tijdsbesteding zouden hebben. Op het gebied van de volkshuisvesting zou de betekenis van de veronderstelde afgezwakte individualiseringstrend meer reliëf krijgen wanneer eveneens informatie zou worden geboden over de implicaties voor volkshuisvesting van een stagnerend, respectievelijk versneld tempo van individualisering.

Ook is het denkbaar dat andere, eveneens plausible veronderstellingen tot betere toekomstige situaties zouden leiden. De RPD werkt in de Notitie Ruimtelijke Perspectieven vooral het Randstad-Wereldstad Model uit. Dit is verdedigbaar tegen de achtergrond van de wens de Nederlandse economie te stimuleren door ruimtelijk beleid. Opvallend is dat hierdoor het probleem van de congestieverschijnselen op de weg – lange tijd een van de hoofdonderwerpen van het ruimtelijke beleid – naar de marge wordt verwezen. Als de RPD de internationale distributiefunctie van Nederland door middel van ruimtelijk beleid wil stimuleren, zou bij de selectie uit de vele mogelijke ontwikkelingsmodellen ook de voorkeur kunnen worden gegeven aan modellen waarin – bijvoorbeeld door een bredere ruimtelijke spreiding van economische activiteiten – de verkeersdruk zich minder in de Randstad zou concentreren.

Continuïteit

Toekomstverkenningen zijn veelal sterk geënt op een veronderstelde continuïteit van recente ontwikkelingen. Dit geldt voor de ontwikkelingen in de omgeving, en in mindere mate ook voor de ontwikkelingen op het eigenlijke terrein van studie. Soms heeft deze continuïteit betrekking op het voortduren van de huidige situatie, soms op voortzetting van trends volgens recente patronen. Slechts in een beperkt aantal verkenningen wordt uitgegaan van een grotere ontwikkelingsruimte. Veelal wordt dan de scenariomethode gevolgd.

Dit continuïteitsdenken weerspiegelt vermoedelijk een besef dat zich nu ontwikkelingen voltrekken die in hoge mate de toekomst bepalen. Deze ontwikkelingen moeten worden gekend om verstandige anticipatie mogelijk te maken. In de woorden van Naisbitt, auteur van *Megatrends*: 'Trends, like horses, are easier to ride in the direction they are already going'¹⁹.

Toekomstonderzoek met een sterke nadruk op continuïteit biedt wel aanknopingspunten voor het beleid als er knelpunten zijn geformuleerd die door anticiperend beleid kunnen worden verzacht. Bij zo'n aanpak blijven de veronderstelde trends zelf echter buiten bereik van het beleid. De vraag is immers: 'voor welke opdrachten wordt de overheid gesteld door ontwikkelingen x, y en z,' en niet: 'welke mogelijke ontwikkelingen doen zich voor ten aanzien van de verschijnselen x, y en z, en hoe zijn deze te realiseren of te verhinderen'.

Bij gebrek aan inzicht in de samenhangen ligt het overigens wel voor de hand dat men voor de toekomstige ontwikkeling voortzetting veronderstelt van het tot nu toe bekende beeld. Voor zover de maatschappelijke verandering met een zekere traagheid verloopt, kan deze benadering voor de korte of middellange termijn ook redelijke voorspellingen opleveren. Ontwikkelingen in het verleden en ervaringen elders laten echter wel degelijk trendbreuken zien. Bij het denken over ontwikkelingen op langere termijn moet met deze mogelijkheid rekening worden gehouden. De beleidsrelevantie van toekomstverkenningen wordt dan niet alleen groter omdat zicht ontstaat op denkbare afwijkingen van de trend, maar ook omdat de beïnvloedbaarheid van trends dan onderwerp van aandacht wordt.

¹⁹ J. Naisbitt, *Megatrends, Ten New Directions Transforming Our Lives*; London, 1984.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Bevindingen uit de inventarisatie van toekomstverkenningen

Nu inzicht is verkregen in het toekomstverkennen ten behoeve van de rijksoverheid, rijst de vraag welke aanbevelingen voor te ondernemen toekomstonderzoek kunnen worden geformuleerd. Allereerst zullen echter de belangrijkste bevindingen nog eens kort worden aangegeven.

De eerste belangrijke constatering is dat bij de overheid toekomstverkenningen op veel terreinen onderdeel van de beleidsontwikkeling zijn geworden.

Een tweede conclusie is dat in alle verkenningen de complexiteit sterk wordt gereduceerd. In het algemeen wordt slechts een beperkt aantal factoren in beschouwing genomen. Het verwachte semi-algemene karakter van de verkenningen bleek maar in beperkte mate te bestaan. In het geïnventariseerde materiaal konden lacunes worden aangewezen op het gebied van internationale ontwikkelingen, ontwikkelingen ten aanzien van natuur en milieu, technologische ontwikkelingen, sociaal-culturele ontwikkelingen en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.

Een derde bevinding is dat de verkenningen begrijpelijkerwijs veelal sterk beleidsgericht zijn. Normatieve keuzes spelen een belangrijke rol. In een aantal gevallen worden keuzemogelijkheden door de verkenningen aangegeven of verhelderd. De toekomstverkenningen bevatten echter ook vaak een keuze voor het bestaande beleid.

Een vierde opvallende bevinding is het bestaan, zeker bij de gebruikers van door anderen geproduceerde informatie, van consensus over een aantal grote lijnen van de toekomstige ontwikkeling. Dit is een consensus over ontwikkelingen op lange termijn, terwijl het aannemelijk is te maken dat het heersende toekomstbeeld zich op veel kortere termijn kan wijzigen.

Hiermee samenhangend, kan ten vijfde worden geconstateerd dat vrijwel steeds het trendmatig verkennen van de toekomst overheerst. Trendbreuken of veranderingen in ontwikkelingstempo zijn moeilijk te voorzien, terwijl juist deze verschuivingen de toekomst zo anders laten zijn dan de nu verwachte toekomst. Het te sterk aansluiten bij het heersende beeld zou daarom een belemmering kunnen vormen voor de signalerende functie van toekomstverkenningen. Omdat de richting van verandering niet vooraf is te kennen, lijkt hier het werken met alternatieven de enige uitweg. De geïnventariseerde verkenningen schieten juist op dit punt vaak tekort.

5.2 Toekomstverkenningen buiten de WRR

Het succes van een toekomstverkenning hangt niet af van het uitkomen van een voorspelling, maar van de bruikbaarheid voor het nemen van beleidsbeslissingen en van de bijdrage aan een richtinggevend toekomstperspectief. Dit criterium is zeer ruim geformuleerd en kan op vele wijzen inhoud worden gegeven. De toekomst is onzeker; toekomstverkenning levert maar zelden zulke dwingende argumenten op, dat er slechts één weg voor beleidshandelen resteert. Spreken over de 'eisen van de toekomst' is dan ook veelal niet zinvol: het suggereert dat de toekomst er al is. Toch is het wel begrijpelijk dat men beslissingen mede probeert te legitimeren door het argument dat men de toekomst aan zijn of haar zijde heeft. Vanuit deze optiek zal men dat inzicht in de toekomst bruikbaar achten, dat in het verlengde ligt van wat men wil. Zo'n zelfbevestigende functie ten opzichte van het beleid kan echter niet de enige taak van toekomstverkennen zijn. Er worden dan immers geen argumenten toegevoegd aan de politieke besluitvorming. De beleidswaarde van toekomstonderzoek is vooral gelegen in het zichtbaar maken van

onzekerheden en mogelijkheden. Dit betekent meer zicht op kansen die als wenselijkheden kunnen worden opgevat, of juist als onwenselijkheden die moeten worden voorkomen. Dergelijke inzichten kunnen ook een bijdrage leveren aan de vergroting van de robuustheid van beleid: een beleid dat zoveel mogelijk is opgewassen tegen uiteenlopende omstandigheden.

Kennis van onzekerheden en mogelijkheden kan ook het politieke gehalte van keuzen verduidelijken. Een voorbeeld: er kan worden aangegeven welke milieuverontreiniging zal resulteren bij een bepaalde ontwikkeling van de economie of het verkeersaanbod. Welke de precieze effecten zullen zijn voor de volksgezondheid, voor verschillende gebruiksfuncties van het milieu, en voor natuur en landschap is vaak onduidelijk. Omgekeerd is bij aantoonbare effecten vaak niet duidelijk wat de oorzaken precies zijn. Ingreepeffectrelaties zijn meestal zeer complex en moeilijk te onderzoeken. Voor de politiek betekent dit beslissen in onzekerheid. Moet worden gekozen voor een houding van 'wat niet weet dat niet deert' of juist voor een voorzichtiger opstelling?

De bevindingen van deze inventarisatie, die in paragraaf 5.1 nog eens kort zijn samengevat, zijn voor de Raad aanleiding om te pleiten voor een versterking van de eerder omschreven signaleringsfunctie. Deze functie komt vaak maar in beperkte mate tot zijn recht. De omgeving wordt doorgaans verregaand gereduceerd tot enkele van belang geachte factoren; trends worden doorgetrokken. Als eerste stap is dit zinvol om knelpunten in kaart te brengen. Hiermee kan echter niet worden volstaan. De onzekerheden op de langere termijn zouden moeten worden vertaald in aandacht voor alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden. Anders blijven de verkende beleidsmogelijkheden beperkt tot aanpassingen. Onwillekeurig wordt dan het beeld bevestigd dat het bij trends gaat om neutrale, zich onontkoombaar voltrekkende gegevens. Maar, of het nu gaat om de veronderstelde voortgaande individualisering, dan wel voortgaande concentratie van bedrijvigheid in de Randstad, het betreft steeds maatschappelijke verschijnselen waarvan de uitkomst mede wordt bepaald door uiteenlopende belangen. Wanneer dit maatschappelijk karakter sterker doorklinkt, worden de verkenningen niet alleen van groter belang voor de betreffende overheidsinstellingen, maar ook voor andere actoren.

Een versterking van de signaleringsfunctie vergroot de mogelijkheid om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Aan een bestaande consensus over de toekomst mag immers geen voorspellende waarde worden toegekend. Verwachte ontwikkelingen kunnen snel veranderen door nieuwe beleidsoriëntaties of door nieuwe feitelijke gegevens. Een voorbeeld van dit laatste is de bevolkingsontwikkeling. De CBS-prognoses uit 1986 en 1987 tonen voor de komende decennia, als gevolg van de in de laatste jaren gestegen immigratie, een veel grotere bevolkingsgroei dan in hieraan voorafgaande prognoses werd voorzien. De in deel II te bespreken studies zijn meestal op deze oudere prognoses gebaseerd. Deze herziening zal aanzienlijke gevolgen hebben voor veel beleidsgebieden. Ogenschoonlijk evidente problemen in de toekomst kunnen zo binnen korte tijd van karakter veranderen. Dit kan zich op veel gebieden voordoen. Het milieu, dat in de verkenningen maar bescheiden aandacht kreeg, kan door incidentele gebeurtenissen weer in het centrum van de aandacht komen, met consequenties voor vele beleidsgebieden.

Dit alles neemt vanzelfsprekend niet weg dat in toekomstverkenningen steeds keuzen moeten worden gemaakt. Reductie van de complexiteit is altijd noodzakelijk. In de relevantie van de gemaakte keuzen moet zo veel mogelijk inzicht worden geboden. Zoals in paragraaf 4.8 is opgemerkt, blijft de betekenis van een gekozen veronderstelling echter vaak onduidelijk, omdat deze niet wordt voorafgegaan door een gevoeligheidsanalyse of een beargumenteerde keuze. Ook hieraan zou meer aandacht moeten worden besteed.

Bij de opzet van de ITV werd er vanuit gegaan dat de inventarisatie licht zou kunnen werpen op het toekomstbeeld medio jaren tachtig. Bovendien werd verwacht dat er een aanzienlijke dissensus zou blijken te bestaan. Juist omdat de toekomst onzeker is, zou de wijze waarop de toekomst wordt gedefinieerd mede afhankelijk zijn van de doeleinden van de beleidssectoren waarbinnen de verkenningen plaatsvinden. Hoewel dit laatste zeker het geval is, resulteert dit toch niet in belangrijke verschillen van inzicht. Wellicht is deze consensus dan ook mede tot stand gekomen door een onderlinge afstemming van de veronderstellingen.

Interessanter dan de vraag wat de oorzaak is van de geconstateerde consensus, is de vraag of op het niveau van toekomstverkennen moet worden gestreefd naar coördinatie van het werk en – nog sterker – naar afstemming van de veronderstellingen. Uitgaan van dezelfde veronderstellingen betekent niet dat de onzekerheid geringer wordt. De zienswijze op de toekomst wordt mede bepaald door waarden en normen. Juist wanneer dit zo onverhuld mogelijk gebeurt, kan blijken waar beleidscoördinatie nodig is. Coördinatie of integratie vooraf herbergt het gevaar in zich dat overheidsinstellingen hun doeleinden op het verkeerde moment op elkaar afstemmen. Gezien de uiteenlopende doelstellingen is het vanzelfsprekend dat de gehanteerde toekomstperspectieven, en de veronderstellingen waarop ze zijn gebaseerd, niet gelijklopend behoeven te zijn. De uiteindelijke beslissing vraagt een politieke afweging en moet niet verscholen liggen in toekomstverkenningen op ambtelijk niveau.

5.3 Toekomstverkenningen door de WRR

Bij nieuw door de Raad te ondernemen toekomstonderzoek is het wenselijk uit te gaan van de inmiddels gegroeide situatie. Meer dan bij het begin van de ATV en de BTV is toekomstverkenning een normaal onderdeel van de beleidsvoorbereiding geworden. Vormde bijvoorbeeld de presentatie van de ontwikkelingen op een aantal deelgebieden een belangrijk deel van de door de ATV geboden informatie, in de inmiddels gegroeide praktijk wordt hierin door andere instellingen in aanzienlijke mate voorzien.

Dit roept de vraag op of niet geprobeerd moet worden in een nieuwe algemene, de partiële studies omvattende, toekomstverkenning de beschikbare informatie te integreren. Deze integratie kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de eerste plaats kan de informatie op deelgebieden worden gesommeerd. Zo'n nevenschikking voegt op zichzelf geen nieuwe informatie toe, behalve wanneer gewezen kan worden op inconsistenties, verschillen en overeenkomsten. De ITV kan op deze wijze worden gelezen en gebruikt. De Raad kan in de tweede plaats proberen de verbanden tussen de deelontwikkelingen aan te geven. Twee benaderingen zijn dan denkbaar: een inductieve, die van onderop werkt en een deductieve, die vanuit een algemeen gezichtspunt verbanden legt.

Ook als men uit zou gaan van de beperkte ontwikkelingsruimte die in de geïnventariseerde verkenningen voor de bestudeerde ontwikkelingen wordt aangenomen, blijkt al snel de onmogelijkheid van integratie langs inductieve weg. Het aantal te leggen verbanden en het aantal alternatieven dat zo ontstaat, zou onoverzienbaar groot worden.

De ontwikkelingen op de verschillende gebieden staan echter niet los van elkaar. Reductie van het aantal ontwikkelingsalternatieven via deductie is mogelijk, als men zou beschikken over een theorie die deze verschijnselen met elkaar verbindt. Evenmin als ten tijde van de ATV – waar hetzelfde probleem speelde – is zo'n theorie thans beschikbaar. De verwachting dat de wetenschap tot dergelijke theorievorming in staat zou zijn, is vergeleken met tien jaar geleden zelfs geringer geworden. Een zwakkere vorm van zo'n deductieve benadering zou kunnen bestaan uit de opvatting dat zich een ontwikkeling voordoet met zeer ingrijpende consequenties. Het zou dan mogelijk zijn vanuit een dergelijk, centraal gezichtspunt consequenties op een groot aantal gebieden aan te geven.

Zo'n 'Sachzwang'-karakter werd een decennium geleden door velen bijvoorbeeld toegekend aan de Club van Rome problematiek. Eén van de varianten van de ATV droeg hiervan dan ook een duidelijk stempel. Het zijn vooral individuele auteurs, zoals vroeger Heilbroner en Fourastié, en nu Toffler, of rond zo'n gezichtspunt georganiseerde groepen, die tot zo'n benadering in staat zijn²⁰. Vanuit een individuele of collectieve overtuiging kan zo'n Leitmotiv worden uitgewerkt. Voor een naar verschillende criteria pluriform samengesteld orgaan als de WRR is dit vrijwel onmogelijk, tenzij de evidentie van zo'n ontwikkeling vrijwel niet ter discussie zou staan. Zo'n situatie doet zich echter op dit moment niet voor. Dit kan natuurlijk veranderen, bijvoorbeeld wanneer gebleken zou zijn dat de recente beurskrach een nieuwe periode van ernstige economische recessie had ingeluid.

Een laatste, deductieve mogelijkheid is de integratie tot stand te brengen vanuit normatieve uitgangspunten. Zo'n visie maakt het mogelijk verschijnselen op grond van een oordeel over wenselijkheid aan elkaar te relateren. In de BTV heeft de Raad zo gewerkt. De doorwerking is – zoals eerder gesteld – in politiek en beleid echter beperkt gebleven. De toen gevolgde werkwijze, waarbij de Raad zelf in de vorm van ideaaltypische constructies de inhoud van politieke visies omschreef, is hiervan mede een oorzaak. Voorop stond hierbij de bedoeling om recht te doen aan uiteenlopende opvattingen in de politieke discussies. Alternatieve benaderingen zouden zijn: het kiezen van het regeringsbeleid tot uitgangspunt van een toekomstverkenning of het formuleren van een eigen visie op de gewenste toekomst. Beide wegen zijn echter voor de Raad moeilijk begaanbaar. Bij de eerste is er het probleem dat ook in de BTV een rol speelde. Het beleid is voortdurend in beweging; het op een bepaald moment vastleggen van de uitgangspunten van regeringsbeleid, zo al mogelijk, miskent de dynamiek hierin. Bovendien zijn deze uitgangspunten uit het oogpunt van explicietheid en coherentie niet zonder meer bruikbaar voor een toekomstverkenning. Daartoe zijn ze immers ook niet geformuleerd. Het ontwikkelen van een eigen visie lijkt, vanwege de pluriforme samenstelling van de Raad, onbereikbaar. Maar ook zou de Raad daarmee een politieke stelling gaan innemen, hetgeen de onafhankelijkheid zou bedreigen. Bovendien is in de parlementaire discussie over de instellingswet van de WRR, juist vanwege deze gevaren, een dergelijke opstelling afgewezen.

Vanwege deze overwegingen heeft de Raad in de derde raadsperiode vastgesteld dat het voorlopig minder opportuun is een nieuwe, omvattende toekomstverkenning aan te vatten.

Voor de komende jaren zou de taak van toekomstverkenning als zelfstandige activiteit van de WRR op twee manieren gestalte kunnen worden gegeven. Deze suggesties vloeien mede voort uit de bevindingen van deze inventarisatie en uit de discussie in het begeleidende forum.

De signaleringsfunctie van de geïnventariseerde verkenningen blijkt ernstig te worden gehinderd door gebrek aan inzicht ten aanzien van een aantal algemene onderwerpen. Deze zijn voor bijna alle maatschappelijke velden of beleidsterreinen van belang. Te denken valt aan strategische onderwerpen als internationale, technologische, sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Het is van belang informatie te genereren over de ontwikkelingsmogelijkheden en de samenhang met specifieke beleidsgebieden.

De argumentatie om in toekomstverkenningen in elk geval aan deze gebieden aandacht te besteden, is drieërlei. In de eerste plaats vindt dan op deze, door velen cruciaal geachte gebieden aanvullend toekomstonder-

²⁰ R.L. Heilbroner, *An Inquiry Into the Human Prospect*; New York, 1974.

J. Fourastié, *40.000 uur; De Mens in het perspectief van een verkorte arbeidstijd*; Hilversum/Antwerpen, 1966 (oorspronkelijke titel: *Les 40.000 heures*, Paris 1965).

A. Toffler, *De derde golf*; Utrecht 1981 (oorspronkelijke titel: *The Third Wave*, 1980).

zoek plaats. In de tweede plaats biedt de beperking tot een weliswaar breed onderwerp toch de mogelijkheid om althans enigszins de belangrijkste ontwikkelingen te selecteren. Het onderwerp van studie geeft richting aan de noodzakelijke reductie van de complexe omgeving. In de derde plaats maakt deze beperking het ook gemakkelijker om normatieve uitgangspunten in de verkenning te betrekken. Bij de keuze van uitgangsveronderstellingen kan men zich laten leiden door uiteenlopende normatieve opstellingen. Het gaat immers om thema's die maatschappelijk of politiek soms hoogst controversieel zijn, zodat een normatieve lading ook moeilijk is te vermijden. Juist daarom ook lenen deze thema's zich bij uitstek voor onderzoek door een onafhankelijke instelling als de WRR.

Een dergelijke opzet zou uitmonden in toekomstverkenningen met een sterk informerende functie ten aanzien van de mogelijke doorwerking van uiteenlopende veronderstelde ontwikkelingen. Het vorig jaar verschenen rapport van de WRR Ruimte voor groei is een voorbeeld van een dergelijke toekomstverkenning. Hierin werd een instrument ontwikkeld waarmee de gevolgen van uiteenlopende veronderstellingen over de economische ontwikkeling zichtbaar zijn gemaakt²¹. Aandacht voor deze categorie onderwerpen zou men kunnen zien als een eigentijdse vervanger van ATV en BTV. Het is duidelijk dat het onderwerpen betreft die, meer dan deze studies, een 'middle range' karakter hebben. In plaats van de eerdere, brede verkenningen gaat het nu om 'thematische' toekomstverkenningen.

De tweede manier waarop aan de toekomstverkenning taak van de WRR inhoud kan worden gegeven, hangt samen met de eerste. De WRR zou de forumfunctie, die met de ITV is ingezet, verder inhoud kunnen geven. Geconstateerd werd dat binnen de centrale overheid inmiddels op verscheidene plaatsen kernen voor toekomstverkenning zijn ontstaan. Maar ook bij lagere overheden, universiteiten, bedrijven en maatschappelijke instellingen wordt op uiteenlopende wijze inhoud gegeven aan de vorming van toekomstperspectieven. De bij wet aan de WRR toegekende taak van communicatie en coördinatie op het gebied van toekomstonderzoek maakt hem het geschikte platform voor de vervulling van een spilfunctie tussen overheid, samenleving en wetenschap. Inhoudelijk betekent dit voor de genoemde strategische onderwerpen – die binnen en buiten de overheid in diverse netwerken van beleid en management aan de orde zijn – dat de gedachtenvorming hierover in nauwe discussie en confrontatie met die netwerken tot stand moet komen. De onafhankelijke positie van de WRR kan er toe bijdragen dat die discussie niet alleen tot stand komt, maar ook resultaten afwerpt.

Deze spil- en forumfunctie kan ook worden vervuld door periodiek een inventarisatie van toekomstverwachtingen te maken. De vele bilaterale contacten tussen WRR, departementen en planbureaus, en de confrontatie van meningen en inzichten in het begeleidend forum, bevestigen het belang van deze forumfunctie. Niet zozeer de afstemming is hier in het geding, maar vooral informatie-uitwisseling en signalering van nieuwe onderwerpen, trends of algemene problemen. De signaleringsfunctie, die toekomstverkenning van de WRR bij uitstek heeft, moet door nauwe contacten met de omgeving worden gestimuleerd.

Waar, zoals gezegd, de ontwikkeling van toekomstconcepties eveneens buiten de overheid plaats heeft, zal een nieuw te ondernemen inventarisatie zich niet, zoals bij deze ITV, moeten beperken tot toekomststudies bij de overheid. Verkenningen bij de universiteiten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zouden, voor zover van belang voor het

²¹ WRR, *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapport aan de Regering nr. 29, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

regeringsbeleid, hierbij moeten worden betrokken. Ook zouden, systematischer dan nu gebeurt, buitenlandse bronnen kunnen worden benut. Dit betreft niet alleen door andere landen verricht toekomstonderzoek, maar ook elders opgedane ervaringen met problemen die zich in Nederland zouden kunnen gaan voordoen. Dergelijke inventarisaties zouden kunnen leiden tot een wenselijke verbreding van de discussie over toekomstperspectieven.

BIJLAGE 1

Samenstelling WRR-forum toekomstonderzoek

Prof.dr. W. Albeda (WRR, voorzitter)
Prof.dr. P.R. Baehr (WRR)
Prof.dr. W. Begeer (Centraal Bureau voor de Statistiek)
Prof.dr. E. Berg (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
Drs. H.J. Brouwer (Min. v. Sociale Zaken en Werkgelegenheid); plv. dr. G.E. van Vliet
Drs. N.J. Dersjant (Min. v. Onderwijs en Wetenschappen)
Dr. W. van Drimmelen (WRR)
Dr. J.J.M. van Dijk (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum; Min. van Justitie)
Drs. J.P.J. Fit (Rijksplanologische Dienst); plv. drs. J.B.T. van Dam
Drs. P. Jansen Schoonhoven (Min. v. Financiën; afd. Beleidsanalyse)
Drs. R.M.A. Jansweijer (WRR)
Drs. A.H.M. de Jong (Centraal Planbureau); plv. dr. C. van Paridon en drs. H.R. Timmer
Drs. J.A. van de Kraats (Min. v. Verkeer en Waterstaat); plv. drs. P. Veninga en ir. H.J.M. Verkooyen
Prof.dr. A.M.J. Kreukels (WRR)
Prof.dr. D.J. Kuenen (oud-voorzitter Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek)
Drs. H.H.K. Labohm (Min. van Buitenlandse Zaken), opgevolgd door mr. J.J. de Visser (idem)
Dr. A.P.N. Nauta (Sociaal en Cultureel Planbureau)
Drs. C.M.I. Richter (Min. van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), opgevolgd door ir. H.E. Gordijn (idem)
Drs. F.M. Roschar (WRR)
Drs. H. Schartman (WRR)
Drs. I.J. Schoonenboom (WRR, secretaris)
Mr. R.F. Schreuder (Min. van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur)
Mr. Y.M.M. Starrenburg (WRR)
Prof.dr.ir. F.J.A. Willekens (Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut), opgevolgd door prof.dr. J. de Jong-Gierveld (idem); plv. drs. N. Keilman
Prof.dr.ir. C.T. de Wit (oud-lid WRR)
Prof.ing. W.C.L. Zegveld (TNO).

BIJLAGE 2

Lijst van geïnventariseerde toekomstverkenningen

Van de hieronder vermelde toekomstverkenningen zijn de veronderstellingen systematisch geïnventariseerd. De conclusies in deel I zijn op deze inventarisatie gebaseerd. De inventarisatie zelf is opgenomen als deel II van dit rapport. Daarbij wordt soms ook verwezen naar andere bronnen, die hier niet zijn opgenomen. De rubricering van deze lijst sluit aan bij de hoofdstukindeling van deel II. Hoewel sommige bronnen in meer dan één hoofdstuk worden besproken, zijn ze hieronder slechts één keer vermeld.

1. Internationale ontwikkelingen

- a. Diverse confidentiële interne notities van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
- b. Defensienota 1984-1993; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 169, nrs. 1-2.

2. Demografische ontwikkelingen

- a. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose Nederland 1984-2035*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.
- b. Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984; hypothesen betreffende de sterfte'; *Maandstatistiek van de bevolking*, juli 1985, 33e jaargang nr. 7, blz. 48-60.
- c. Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984; hypothesen betreffende de geboorte'; *Maandstatistiek van de bevolking*, augustus 1985, 33e jaargang, nr. 8, blz. 28-46.
- d. Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984; hypothesen betreffende de nuptialiteit'; *Maandstatistiek van de bevolking*, oktober 1985, 33e jaargang, nr. 10, blz. 50-68.
- e. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980; deel 2: Modelbouw en hypothesevorming*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.
- f. Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose voor Nederland, 1986-2035'; *Maandstatistiek van de bevolking*, februari 1987, 34e jaargang, nr. 2, blz. 15-21.
- g. Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose voor Nederland, 1987-2035'; *Statistisch Bulletin*, 3 december 1987, 43e jaargang nr. 47.

3. Ruimtelijke ontwikkelingen

- 3.1 Ontwikkelingen ten aanzien van ruimtelijke ordening
 - a. Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Perspectieven, op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening*; 's-Gravenhage, 1986.
- 3.2 Ontwikkelingen ten aanzien van volkshuisvesting
 - b. Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, *Trendrapport Volkshuisvesting 1982*, Delft, 1983.
 - c. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toetsing en Actualisering Trendrapport Volkshuisvesting; een onderzoek naar mogelijke ontwikkelingen*; 's-Gravenhage, 1985.
 - d. *Heroverweging 1985: Huur- en subsidiebeleid in de negentiger jaren; eindrapport van de werkgroep*; deelrapport nr. 78, 1985.
 - e. *Evaluatierapport 1986; Nieuwbouwprogrammering*; rapport nr. 90, 1986.
 - f. H. van Fulpen, *Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief*; Sociale en Culturele Studies nr. 8, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

- 3.3 Ontwikkelingen ten aanzien van verkeer en vervoer
- g. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Op weg naar 2010; deel A: Probleemverkenning*; interne notitie.
 - h. Van den Broecke/Social Research, *De mogelijke groei van het personenautobezit tot 2010*; 's-Gravenhage, 1987.
 - i. Van den Broecke/Social Research, *De mogelijke groei van het personenautobezit na 2010*; 's-Gravenhage, 1987.
4. *Technologische Ontwikkelingen*
- a. Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid, *Wissel tussen kennis en markt*, 's-Gravenhage, 1987.
 - b. Studiecentrum voor Technologie en Beleid TNO, *Technology Assessment; op zoek naar een bruikbare aanpak*; Achtergronddocument 1 bij de Beleidsnota Integratie van Wetenschap en Technologie in de Samenleving, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.
 - c. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Het huidige internationale klimaat en beleidsbeslissingen inzake technische innovatie*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.
 - d. Studiecentrum voor Technologie en Beleid TNO, *Aanzet voor inventarisatie van onderzoek in Nederland voor technologisch aspectenonderzoek (TA)*; 1987.
5. *Economische ontwikkelingen*
- a. Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*; Werkdocument nr. 1, 's-Gravenhage, 1985.
 - b. WRR, *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapport aan de Regering nr. 29, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.
6. *Ontwikkelingen ten aanzien van milieu*
- a. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Lange-termijnontwikkelingen en provinciale milieubeleidsplannen; een haalbaarheidsstudie in Gelderland*; Publikatiereeks milieubeheer nr. 11, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.
 - b. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Scenario's voor vier gevaarlijke stoffen in 2000*; Publikatiereeks milieubeheer nr. 6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.
 - c. Gezondheidsraad, *Deeladvies inzake CO₂-problematiek*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.
 - d. Gezondheidsraad, *CO₂-problematiek; wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke gevolgen. Tweede advies*; 's-Gravenhage, 1986.
7. *Ontwikkelingen ten aanzien van leefvormen*
- H.M. Langeveld, *Binding in vrijheid; een studie naar toekomstige gezinnen, relaties en hulpverlening*; Sociale en Culturele Studies nr. 6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.
8. *Ontwikkelingen ten aanzien van onderwijs*
- a. Centraal Planbureau, *De onderwijsprognose 1986; leerlingen, schoolverlaters en bevolking naar opleidingsniveau tot 2000*; Werkdocument nr. 9, 's-Gravenhage, 1986.
 - b. J. de Voogd, G. den Broeder en H. Stijnen, *De capaciteit van de universitaire en de nieuwe lerarenopleidingen*; TEASE 85; Rotterdam, 1986.
 - c. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP)*; 's-Gravenhage, 1987.
 - d. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1988, Hoofdstuk VIII, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 200, hoofdstuk VIII, nr. 2.*
 - e. WRR, *Basisvorming in het onderwijs*; Rapport aan de Regering nr. 27, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

9. *Ontwikkelingen ten aanzien van arbeid, sociale zekerheid en inkomen*

9.1 *Ontwikkelingen ten aanzien van arbeid*

- a. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Informatietechnologie en werkgelegenheid; inzichten en vooruitzichten*; 's-Gravenhage, 1986.
- b. Centraal Planbureau, *De arbeidsmarkt naar opleidingscategorie 1975-2000*; Werkdocument nr. 17, 's-Gravenhage, 1987.
- c. 'Demografische ontwikkeling en arbeidsmarkt'; door J.M.G. Frijns, B. Kuhry, A. Nieuwenhuis e.a., in: *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*; Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, preadviezen 1987, Leiden/Antwerpen, H.E. Stenfert Kroese BV, 1987.
- d. J.W. Becker, R. Vink, met medewerking van J.J. Godschalk, *Enige aspecten van arbeid in de toekomst; een verkenning tot het begin van de jaren negentig*; Sociale en Culturele Studies nr. 7, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.
- e. Stichting het Nederlands Economisch Instituut, *Een verkenning van de arbeidsmarkt naar beroep en opleiding tot 1990*; OSA-werkdocument nr. W17, 's-Gravenhage, 1986.
- f. W.H.J. Reynaerts, W.J.P.M. Fase, R. de Boer, *Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners*; OSA-voorstudie nr. 5, 's-Gravenhage, 1985.

9.2 *Ontwikkelingen ten aanzien van sociale zekerheid en inkomen*

- g. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling 1970-2030*; SCP-cahier nr. 38, Rijswijk, 1984.
- h. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*, Stukwerk nr. 33, Rijswijk, 1985.
- i. Heroverwegingswerkgroep demografische ontwikkelingen en collectieve sector, *Demografische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de collectieve sector; deel I en II*; 1986.
- j. Centraal Planbureau, *De oudedagsvoorziening tot 2030; de financieringsmogelijkheden op langere termijn*; 1987.
- k. WRR, *Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*; Rapport aan de Regering nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

10. *Ontwikkelingen ten aanzien van vrije tijd*

- a. Interdepartementale Coördinatie-commissie Welzijnsbeleid, projectgroep vrije tijd, *Vrije tijd; een visie*; Rijswijk, 1985.
- b. A. Dernison en J. Elsinga, *Scenario's vrije tijd; een verkenning van de ruimtelijke gevolgen van mogelijke ontwikkelingen op het gebied van de vrije tijd*; 's-Gravenhage, 1986.

11. *Ontwikkelingen ten aanzien van volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening*

11.1 *Ontwikkelingen ten aanzien van volksgezondheid*

- a. Over de ontwikkeling van gezondheidsbeleid: feiten, beschouwingen en beleidsvoornemens (Nota 2000); Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 500, nrs. 1-2.

11.2 *Ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening*

- b. *Tendrapport kwartaire sector 1983-1990*, door: R. Goudriaan, H. de Groot, F. van Herwaarden, e.a., SCP-cahier nr. 43, Rijswijk, 1984.
- c. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Memorandum Kwartaire Sector*; SCP-cahier nr. 52, Rijswijk, 1986.
- d. Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg, *Ouder worden in de toekomst; scenario's over gezondheid en vergrijzing 1984-2000*; Utrecht, Jan van Arkel, 1985.

12. *Ontwikkelingen ten aanzien van rechtshandhaving*
- a. Samenleving en Criminaliteit; een beleidsplan voor de komende jaren; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 995, nrs. 1-2.
 - b. Structuurplan Penitentiaire Capaciteit; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 996.

Deel 2

1. INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN

1.1 Inleiding

Binnen de Nederlandse rijksoverheid zijn toekomstverkenningen op internationaal terrein vooral te vinden op de ministeries van Buitenlandse Zaken (BuZa) en Defensie. BuZa is vooral van belang voor het beleid ten aanzien van internationale organisaties, de Europese Gemeenschap, ontwikkelingssamenwerking en veiligheid. Dit ministerie is eveneens betrokken bij het beleid van andere ministeries als daar internationale dimensies aan zijn verbonden. De afgelopen jaren is binnen de algemene uitgangspunten van het buitenlands beleid een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid gegroeid van BuZa en Defensie voor het veiligheidsbeleid. De bijdrage van Defensie aan het veiligheidsbeleid is sterk taakgericht: de organisatie van de krijgsmacht en de aanschaf van defensiematerieel. De taakuitvoering – de handhaving van de Nederlandse en westerse veiligheid – brengt hoge personeelslasten met zich mee en omvangrijke investeringen in personeel en materieel. Bij de investeringen is een tijdshorizon van tien jaar, of zelfs meer, een normaal verschijnsel.

De taakgerichtheid van Defensie leidt er geenszins toe dat het lange-termijndenken bij Defensie weinig aanwezig zou zijn. De behoefte aan toekomstonderzoek wordt in Defensie vooral gevoeld in verband met het wapenaanschaftbeleid en personeelsbeleid. De tijdshorizon van dit beleid is hierbij een dwingende factor. Zo'n dwingende factor ontbreekt bij BuZa. Het buitenlands politieke terrein wordt gekenmerkt door langzaam veranderende verhoudingen en door snel opkomende problemen die om een onmiddellijke beleidsreactie vragen. Deze eigenschap van het beleidsterrein heeft tot gevolg dat veel studies van BuZa zich richten op de op het moment van samenstelling prominente beleidsproblemen. Deze studies zijn echter niet altijd te kwalificeren als onderzoek, waarin uitdrukkelijk mogelijke toekomstige ontwikkelingen worden onderzocht.

Het blijkt dat er bij Defensie en BuZa minder openlijk gebeurt aan toekomstverkenningen dan op gebieden die meer behoren tot het binnenlandse beleid. Dit kan uit twee factoren worden verklaard: de behoefte aan geheimhouding naar binnen en naar buiten toe. Het zinspelen op bijvoorbeeld mogelijk minder nobele motieven of doelstellingen bij met name te noemen regeringen kan moeilijk zonder schade in de openbaarheid worden gebracht. Ook de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid vormt een overweging om althans naar buiten toe geheimhouding te betrachten. Verder is het voor een onderhandelaar niet verstandig zijn verwachtingen aan de buitenwereld prijs te geven. Naar binnen toe wordt het niet verstandig geacht te veel onzekerheid te creëren. Door deze omstandigheid vormt het hiernavolgende slechts een beperkte weergave van het door beide ministeries verrichte toekomstonderzoek.

Zowel Defensie als BuZa nemen in internationaal verband deel aan toekomstonderzoek. BuZa is onder andere actief in de Europese Politieke Samenwerking (EPS), de Westeuropese Unie (WEU) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), en Defensie vooral in de NAVO en de WEU.

1.2 Internationale verhoudingen

1.2.1 Inleiding

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn de Adviseur Beleidsplanning en zijn staf belast met het identificeren en analyseren van de toekomstproblematiek op het gebied van de hoofdelementen van het buitenlandse beleid, te weten de Europese, de Atlantische, de wereldwijde

en de ontwikkelingssamenwerking en met het adviseren ten aanzien van de ontwikkelingen op lange termijn, met de indicatie van alternatieve mogelijkheden en de richting van door Nederland te nemen initiatieven.

1.2.2 *Afbakening van de ontwikkelingsruimte*

Men gaat er bij het ministerie in het algemeen van uit dat Nederland de internationale verhoudingen slechts in uiterst marginale zin kan beïnvloeden. Het buitenlands beleid is daardoor vooral reactief van aard. Doordat de internationale ontwikkelingen als autonoom worden gezien, komen voor toekomstonderzoek in principe veel onderwerpen in aanmerking. De 'omgeving' is immers zeer uitgebreid. Uitdrukkelijk hanteert men daarom een uiterst selectieve werkwijze die vooral wordt geleid door de bruikbaarheid voor het praktische beleid.

De algemene beleidsopvatting dat internationale verhoudingen zelden onverwachts veranderen, leidt tot toekomstverwachtingen waarin vooral de in die verhoudingen stabiel geachte trends worden doorgetrokken. Het veronderstelde lage ontwikkelingstempo vermindert soms zelfs de noodzaak de veronderstelde trends uitgebreid te behandelen. Bij de veronderstelde continue voortgang van trends is er weinig behoefte om de toekomstverkenningen een signaleringsfunctie te geven. Deze functie is wel zichtbaar waar het beleid zich gesteld ziet voor geheel nieuwe situaties. De introductie van SDI is daarvan een sprekend voorbeeld. Men ontwikkelde in dit geval scenario's waarin een fors aantal factoren tot min of meer consistente beelden wordt samengevoegd. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor studie naar de opkomst van nieuwe machtscentra in de wereld, of naar de implicaties van regionale ontwikkelingen c.q. spanningshaarden (Zuid-West Azië, Zuidelijk Afrika, e.d.). Het beleid heeft dan behoefte aan de signalerende en conceptualiserende functies van toekomstonderzoek. De status van het beleid is in deze gevallen dusdanig dat ook toekomstverkenningen waarin de omgeving variabelere wordt voorgesteld, relevant kunnen zijn.

De binding tussen beleid en toekomstverkenning bepaalt niet alleen het karakter van de toekomstverkenningen maar ook de behandelde onderwerpen. Het buitenlands politieke beleidsterrein wordt gekenmerkt door praktische problemen die om een beleidsreactie vragen. Dit heeft tot gevolg dat veel BuZa-materiaal de sporen draagt van op het moment van samenstelling prominente beleidsproblemen of waargenomen trendveranderingen. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de relevant geachte omgevingsfactoren niet systematisch zijn geanalyseerd. Men richt de aandacht op een veelheid aan onderwerpen. De ontwikkelingsruimte wordt bij deze onderwerpen ook niet op een bepaalde wijze afgebakend: soms worden trends doorgetrokken, soms worden mogelijkheden geëxploreerd, bijvoorbeeld in de vorm van scenario's of door 'verstandig redeneren'.

1.2.3 *De definitie van de omgeving*

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken worden ontwikkelingen in de internationale omgeving van Nederland in beschouwing genomen voor zover deze van invloed kunnen zijn op het beleid. De definitie van de omgeving wordt daardoor sterk bepaald door de afbakening van de ontwikkelingsruimte zoals die op het ministerie gangbaar is.

1.2.3.1 *Ontwikkelingen in internationale krachtsverhoudingen*

Uit BuZa-materiaal is een aantal ontwikkelingen te destilleren die in hoge mate de grenzen vormen waarbinnen Nederland zijn buitenlands beleid zal moeten gaan voeren of reeds voert: de verhouding met de supermogendheden, de militair-strategische balans, en de verschuiving in het gebied van de Stille Oceaan.

In EPS-verband wordt onder meer gespeculeerd over toekomstige ontwikkelingen op grond van trends en 'educated guesses'. Er wordt wel gebruik gemaakt van de scenario-methode, zoals de uitwerking van een optimistisch en een pessimistisch scenario van de Europese positie tussen de supermogendheden. Er wordt daarbij een tijdshorizon gehanteerd van tien tot vijftien jaar.

Men kan volgens BuZa-materiaal stellen dat SDI de strategiekaarten opnieuw heeft geschud door de twijfel die het werpt op de toekomstige effectiviteit van de kern van het Sovjet-arsenaal, te weten de raketten. In de wapenbeheersingsonderhandelingen verschaft het de Verenigde Staten een troef die zij in de eerdere onderhandelingen ontbeerden en waarvan de invloed nu reeds merkbaar is. De invloed op de onderhandelingen zal, naarmate de research vordert, alleen maar groter worden. Drie problemen zijn voor Nederland van groot belang: de kwetsbaarheid van Europa, de koppeling met de Verenigde Staten, en de gevolgen voor de conventionele krachtsverhouding in de relatie met Oost-Europa.

Het probleem van de kwetsbaarheid moet in het perspectief worden gezien dat West-Europa door zijn ligging nabij de Sovjet Unie, of door de Sovjet Unie gedomineerde gebieden, altijd kwetsbaarder is geweest dan het door zeeën omringde Noord-Amerika. Indien SDI op de lange termijn een redelijke bescherming van Noord-Amerika zou opleveren, is ook enige bescherming van West-Europa mogelijk, maar niet in dezelfde mate.

Met betrekking tot de koppeling worden vier scenario's opgesteld waarvan het resultaat is dat het antwoord op de 'koppelingsvraag' in hoge mate scenario-afhankelijk is. Uit BuZa-materiaal wordt duidelijk dat SDI het reeds lang bestaande probleem van de conventionele verdediging in Europa extra onderstreept.

Er bestaan weinig aanwijzingen dat de Sovjet Unie binnen afzienbare tijd haar greep op Oost-Europa substantieel zou willen verminderen. Steeds zal zich de vraag voordoen in welke mate zelfstandig gedrag in Oost-Europa kan worden toegestaan zonder de controle te verliezen.

De militair-strategische verschuiving naar het gebied van de Stille Oceaan zal ingrijpende gevolgen hebben. De groei van de Sovjet-militaire macht in Azië zal een toenemende belasting voor het Amerikaanse defensiebudget worden. De Amerikaanse druk op Japan meer aan de eigen defensie te doen zal derhalve een constant thema blijven. Indirect zullen de toenemende Amerikaanse verplichtingen in de Pacific ook een extra reden zijn voor Amerikaanse aandring op de Europese bondgenoten om althans in hun eigen regio meer aan defensie te doen. Het valt niet te overzien in hoeverre de Verenigde Staten deze factor in het NAVO-overleg zullen introduceren. De gemeenschappelijke waarden en het gedeelde erfgoed vormen een minstens even belangrijke ondersteuning van de Amerikaanse veiligheidsgarantie als de gemeenschappelijke veiligheidsbelangen in de Oost-West-context. Een en ander geeft aan dat over een vergaande verlegging van de Amerikaanse oriëntatie naar de Pacific geen al te grote bezorgdheid hoeft te bestaan.

De Amerikaanse politiek lijkt er op gericht te bewerkstelligen dat de Japanse marine de verantwoordelijkheid kan dragen voor het open houden van de zeeroutes in het noordwesten van de Stille Oceaan. Het lijkt echter hoogst onwaarschijnlijk dat Japan deze taak zal kunnen vervullen. Voor een dergelijk optreden is immers een militaire capaciteit nodig die het Japanse militaire vermogen, gezien de sterkte van de Sovjetvloot, voor langere tijd nog ver te boven zal gaan. Het lijkt duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor een en ander nog geruime tijd bij de Verenigde Staten zal liggen. Zowel vanwege het verzet van grote delen van de Japanse publieke opinie, de angst antagoniserende herinneringen op te roepen bij de Aziatische landen waarvan Japan afhankelijk is, en de hoge Japanse staatsschuld, lijkt een massale Japanse herbewapening uitgesloten. Het lijkt eerder waarschijnlijk dat Japan vooreerst militaire technologie zal ontwikkelen en deze zal exporteren.

Voor de andere niet-communistische landen in het Pacific-gebied lijkt de Sovjet-militaire aanwezigheid geen probleem op te leveren. De economische kracht en de relatieve politieke stabiliteit in de meeste landen maken hen weinig vatbaar voor communistische druk. Wel zijn er gevaren in de toekomst. De ontwikkeling van de Sovjet-presentie in de laatste jaren is een potentiële bron van militair-strategische problemen. Voor dit gebied is de ontwikkeling van de Chinese Volksrepubliek van eminent belang. Gezien de omvang van de noodzakelijke programma's en de technologische en industriële achterstand lijkt een werkelijke modernisering van de conventionele Chinese strijdkrachten niet waarschijnlijk voor het jaar 2000. Bovendien speelt zonder twijfel ook de Sovjet nucleaire bedreiging die voortdurend groeit en China dwingt prioriteit te verlenen aan de opbouw van een 'Second Strike', een extra belemmerende rol.

1.2.3.2 Demografische ontwikkelingen

Rekening houdend met recente ontwikkelingen lijkt er weinig twijfel te bestaan over de demografische situatie in Europa aan het eind van de eerste helft van de volgende eeuw. Tot 2000 neemt de totale Europese bevolking (zonder die van de Sovjet Unie) nog toe. Neemt men aan dat de mortaliteit een dalende tendens vertoont, dan zal tot 2050 het bevolkingsaantal gelijk blijven. Neemt men aan dat de nataliteitsdaling niet kan worden goedge maakt door een verhoging van de levensverwachting, dan zal na 2000 het inwoneraantal gaan dalen. In ieder geval zal de bevolking verder verouderen. Van de Europese bevolking behoorde in 1980 40 procent tot de categorie 0 tot 25 jaar; in 2025 zal dat minder zijn dan 20 procent. Over dezelfde periode neemt het percentage ouderen, van 65 en ouder, toe van 10 tot meer dan 40¹.

Tabel 1.1 Ontwikkeling van de wereldbevolking tot het jaar 2025

	Relatieve omvang in procenten	
	1980	2025
Europa	10,9	6,4
Sovjet Unie	6,0	4,5
Noord-Amerika	5,7	4,2
Latijns-Amerika	8,1	9,6
Afrika	10,7	20,1
Oost-Azië	26,6	20,7
Zuid-Azië	31,6	33,9
Oceanië	0,5	0,5
	100	100

Bron: *World Population Prospects; Estimates and Projections as assessed in 1982*; VN-publikatie, 1985.

De prognose van de demografische ontwikkeling blijkt spectaculair te zijn als deze wordt vergeleken met prognoses over andere delen van de wereld. Het wordt duidelijk genoemd dat de economische ontwikkeling en vooral de industrialisatie de voorwaarden hebben geschapen voor de afname van de demografische groei; omgekeerd wordt de vroegere demografische groei in West-Europa gezien als factor die de economische groei heeft versneld.

De toename van het aantal economisch inactieven ten opzichte van de actieven zal in West-Europa leiden tot aanpassing van de economische structuren. Men neemt aan dat de demografische ontwikkeling de economische ontwikkeling zal afremmen en de pensioneringssystemen in gevaar zal brengen. Ook wordt gewezen op noodzakelijke aanpassingen waarvan de negatieve economische gevolgen aanzienlijk zullen zijn. Met betrekking tot de concurrentiekracht van de Europese economieën wordt

¹ *World Population Prospects; Estimates and Projections as assessed in 1982*; VN-publikatie, 1985.

opgemerkt dat de Verenigde Staten zich onderscheiden van Europa en ook Japan. Zij zullen in de komende decennia een aanzienlijke toename kennen van economisch actieve personen. De Verenigde Staten kennen nu een veel jongere populatie, de nataliteit blijft hoger, en het land zal ongetwijfeld grote aantallen immigranten blijven opnemen.

De ontwikkelingslanden moeten tot het jaar 2000 bijna 800 miljoen arbeidsplaatsen creëren. De verwachting is dat in de Derde Wereld, vooral op het platteland, het probleem van de werkloosheid nog verder zal toenemen. De demografische ontwikkeling in de meeste ontwikkelingslanden zal de daar bestaande duale economie in stand houden en zelfs versterken. Binnen deze landen kan dat leiden tot ernstige sociale en etnische spanningen, zeker daar waar de economische tegenstellingen groot blijven.

De bevolkingsgroei vormt ook een bedreiging voor het natuurlijk milieu. Cultiveerbaar land en water zijn evenmin onbeperkt voorhanden als niet-vernieuwbare grondstoffen. Ook optimistische beschouwingen, zoals in het rapport 'Global 2000', wijzen op de kwetsbaarheid van het milieu². De bevolkingstoename zal dit probleem zeker niet doen verkleinen.

Er wordt gesteld dat migratie niet de voornaamste oplossing kan zijn voor de demografische problemen. De opnamecapaciteit van de ontwikkelde wereld zou daarvoor te gering zijn. Deze veronderstelling lijkt echter te gemakkelijk. De economische problemen en de politieke instabiliteit in vele ontwikkelingslanden maken het denkbaar dat uit die landen een grote migratiedruk op de ontwikkelde wereld zal komen. De mogelijkheden om die te weerstaan, zijn beperkt. Het argument van een geringe opnamecapaciteit zou bovendien bij de te verwachten lage demografische groei in de ontwikkelde landen aan betekenis inboeten. Als opname van etnische minderheden in de ontwikkelde wereld verder doorgaat, heeft de toenemende etnische pluriformiteit niet alleen gevolgen voor de binnenlandse verhoudingen. Er zijn ook repercussies te verwachten voor de internationale politieke betrekkingen.

1.2.3.3 Technologische ontwikkelingen

De grote uitdaging voor de Sovjet Unie is SDI. De competitie verplaatst zich naar een terrein waar de smalle technologische basis van de Sovjet-civiele economie een sterk nadeel vormt. De Verenigde Staten zullen de komende paar jaar onverminderd doorgaan met hun research. Het momentum van SDI is groeiende en de attractie van een verschuiving van offensieve vernietiging naar een defensief systeem behoudt haar kracht. Naast het politieke commitment van de huidige regering heeft het programma de warme belangstelling van de Amerikaanse industrie en het enthousiasme van de betrokken 'scientific community' herinnert aan het Manhattan-project tijdens de oorlog en het Apollo-maanlandingsprogramma.

Met betrekking tot de economische ontwikkelingen volgt men bij BuZa de toekomstverkenningen van toonaangevende internationale instellingen als IMF, Wereldbank, GATT en OESO. In BuZa-materiaal wordt het ook elders ontwikkelde idee gevolgd dat de geïndustrialiseerde wereld zich in een situatie bevindt van snelle overschakeling naar een economische groei die gebaseerd is op flexibele computergestuurde technologie. De veronderstelling is dat de Sovjet Unie door deze ontwikkeling voor ernstige problemen wordt gesteld. De opbouw van dit land is tot stand gekomen door de kanalisering van de omvangrijke natuurlijke hulpbronnen in een inflexibele centraalgeleide zware industrie, ten koste van de landbouw, de dienstensector en consumptiegoederen. Het Sovjet-beleid op die terreinen remt de deelname aan de zogeheten nieuwe technische revolutie. Als men bedenkt dat West-Europa zich al zorgen maakt

² *The Global 2000 report to the President*; rapport van de Council on Environmental Quality en het Department of State van de Verenigde Staten, 1980.

over technologische achterstand op de Verenigde Staten, geeft dit aan hoe de Sovjet-regering de vaak nog veel grotere achterstand moeten ervaren. Om zijn plannen voor modernisering van de Sovjet-economie door te voeren heeft men het westen nodig.

Een zeer belangrijke ontwikkeling zal plaatsvinden in de biotechnologie. Japan heeft een uitgebreide capaciteit op het terrein van biotechnologie. Van oudsher is deze techniek gericht op de productie van voedsel en dranken. Als Japan met betrekking tot biotechnologieën in toenemende mate onafhankelijk wordt van het buitenland, zal het handelstekort van de Verenigde Staten met Japan aanzienlijk toenemen. In de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en West-Europa spelen agrarische producten een zeer grote rol. Biotechnologie zal hierdoor een grote invloed op deze betrekkingen kunnen uitoefenen. Toenemende produktiviteit in de Verenigde Staten en in West-Europa kan leiden tot groeiende overschotten en scherpere concurrentie op de wereldmarkt. Op het terrein van de Oost-West-handel zal de biotechnologie ook het sterkst voelbaar zijn in de landbouw. Indien de toepassing van biotechnologische processen zou leiden tot een substantiële vermindering van de westelijke vraag naar energie, zal ook de Sovjet-export van olie naar West-Europa teruglopen. Alles bijeen kan de toepassing van biotechnologie bijdragen tot een stagnatie of zelfs vermindering van de Oost-West-handel. De dematerialisatie van de productie, de industrialisatie van de landbouw en de toenemende verwisselbaarheid van grondstoffen en energiebesparingen, kunnen de vraag naar landbouwproducten uit de ontwikkelingslanden beperken, hetgeen de economische mogelijkheden van die landen verder beperkt.

1.2.3.4 Sociaal-economische ontwikkelingen

De afname van de groei van de Sovjet-economie ondermijnt het gezag van de communistische ideologie. Deze afname wordt veroorzaakt door exogene, structurele en systeem-inherente factoren. Tot de exogene factoren kunnen de slechte weersomstandigheden worden gerekend die hebben geleid tot misoogsten. Daarnaast heeft ook de verslechtering van de ruiivoet een belangrijke rol gespeeld, als gevolg van de daling van de olieprijs. Onder de structurele factoren kunnen allereerst de afname van de mogelijkheden van energie- en grondstoffenwinning in het Europese deel van de Sovjet Unie worden genoemd. Daarnaast is de Sovjet Unie gestuit op de grenzen van het landbouwareaal. Voorts dient de veroudering van fabriekscomplexen en andere kapitaalgoederen te worden genoemd. Ten slotte vindt de in- en doorvoering van nieuwe technologieën slecht zeer langzaam plaats. Een belangrijk systeem-inherente handicap is dat het Sovjet-systeem niet kan beantwoorden aan de toenemende vraag naar diversiteit en kwaliteit. Daarnaast kan er een gebrek aan motivatie bij de werknemers worden vastgesteld. Dit wordt nog versterkt door het verval van de ideologische bezieling.

Wat betreft de vooruitzichten voor de Sovjet-economie lijkt het niet uitgesloten dat de thans ingezette hogere groei zich op middellange termijn zal stabiliseren. Er lijkt weinig grond voor de voorspelling dat de Sovjet-economie op een totale crisis zou aansturen. Maar het is wel duidelijk dat het Sovjet-systeem voor grote problemen staat en dat dit indirect effect kan hebben op het buitenlands beleid. De huidige knelpunten in de Sovjet-economie lijken zonder drastische hervormingen in het systeem niet te kunnen worden overwonnen, en ook niet zonder invoer uit het westen van goederen als graan en staal, technisch geavanceerde producten, kennis en kredieten. Het feit dat er grenzen zijn aan de beperking van de consumptie, vormt een potentiële rem op een verhoging van de defensie-uitgaven.

De kans op substantiële uitbreiding van de handel met Oost-Europa is beperkt, gezien de kwaliteit van de Oosteuropese producten en het verschil in economisch systeem. De mogelijkheid van uitbreiding van de handel zal primair worden bepaald door ontwikkelingen in Oost-Europa zelf.

1.2.3.5 Overige omgevingsfactoren

Bij de definitie van de omgeving wordt vooral gelet op de ontwikkeling in de internationale krachtsverhouding, demografische ontwikkelingen, technologische en economische ontwikkelingen. Ruimtelijke en natuurlijke aspecten komen in recent BuZa-materiaal niet voor. De grondstoffenvoorziening, met name van energiedragers en strategische grondstoffen, waren in het begin van de jaren tachtig onderwerp van toekomstonderzoek. Wel zijn er recent scenario's opgezet met betrekking tot de ontwikkelingen op de energiemarkt. Deze scenario's zijn echter uitdrukkelijk gepresenteerd als korte-termijnverkenningen.

Ook sociaal-culturele ontwikkelingen komen in het BuZa-materiaal niet voor. Voorstelbaar is echter dat zowel binnenlandse als buitenlandse sociaal-culturele ontwikkelingen voor het toekomstige buitenlandse beleid van belang kunnen zijn. Culturele ontwikkelingen in de Verenigde Staten, zoals het neo-conservatisme, veranderingen in de Duitse waardering van het eigen verleden, of de ontwikkeling van de taalstrijd in België, kunnen voor Nederland gevolgen hebben.

Ook politiek-bestuurlijke ontwikkelingen komen in de definitie van de omgeving weinig voor. In een bron wordt gesteld dat de Russische internationale ideologische aantrekkingskracht een afnemende tendentie vertoont. Ontwikkelingsstrategieën, gebaseerd op een socialistisch éénpartij-systeem zouden onwerkzaam zijn. Omdat het Sovjet-imago achteruit gaat, en omdat de relatieve machtspositie van de Sovjet Unie in ongunstige zin verschuift, worden in de Sovjet Unie pogingen ondernomen om de economie en de politieke moraal te verbeteren.

Met betrekking tot de Derde Wereld heeft BuZa onderzoek gedaan naar de sociale en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die daar gaande zijn en die verder mogen worden verwacht. Conclusies ten aanzien van te verwachten ontwikkelingen worden niet vermeld.

Zoals werd gesteld in paragraaf 1.2.2 wordt het toekomstonderzoek door BuZa gedomineerd door de eisen van het beleid. Dit leidt tot een veelheid van bestudeerde onderwerpen, die op een uiteenlopende wijze worden aangepakt. Een meer omvattende benadering, waarin rekening wordt gehouden met een groot aantal onvoorspelbare variabelen, zou voor de beleidsontwikkeling onvoldoende relevante conclusies opleveren. Niettemin kan wel een algemene grondtoon worden gesignaleerd waaruit een zekere verwachting over de toekomst spreekt. Er is vertrouwen in de militaire, technologische en economische kracht van het westen, de Sovjet Unie wordt gezien als een supermogendheid die zich in de komende decennia kan ontwikkelen naar een handelbare onderhandelingspartner of zelfs meer, de Atlantische connecties zijn in stand te houden op ongeveer het huidige niveau. In het geval van fricties worden beheersbaarheid en aanpassingsvermogen verondersteld in vele gevallen aanwezig te zijn. De algemene toonzetting van de toekomstverkenningen van BuZa is hierdoor voorzichtig optimistisch.

1.3 Ontwikkelingsproblematiek

Ontwikkelingssamenwerking vertoont, zoals elk beleidsterrein, een expliciet toekomstgericht karakter. De rapporten van ontwikkelingssamenwerking zijn echter niet te kenschetsen als toekomstverkenningen. Hooguit is er sprake van een algemeen gebruikte notie ten aanzien van de ontwikkelingsproblematiek, waarin ook veronderstellingen zijn opgenomen over ontwikkelingsmogelijkheden. Dit stoelt op de perceptie dat toekomstverkenningen van ontwikkelingen op de langere termijn, als gevolg van bijvoorbeeld het grote aantal onvoorspelbare variabelen waarmee rekening moet worden gehouden, onvoldoende voor de beleidsontwikkeling relevante conclusies opleveren.

Voor de beleidsontwikkeling beschikt het Directoraat-Generaal Interna-

tionale Samenwerking (DGIS) over het 'bureau beleidsvoorbereiding, tevens secretariaat van de Nationale Adviesraad'. Dit bureau, dat rechtstreeks toegang heeft tot de DGIS-leiding en tot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, oriënteert zich voor de beleidsontwikkeling op toekomstgerichte studies van belangrijke internationale instellingen en organisaties (OESO, Wereldbank, IMF, universiteit, enz.). Dit bureau signaleert op basis van beschikbaar materiaal en door eigen analyses, te verwachten ontwikkelingen die tot beleidsaanpassing aanleiding kunnen geven. De gerichtheid op directe beleidsrelevantie leidt er echter toe dat de termijn waarop wordt vooruitgezien, beperkt blijft tot drie à vier jaar.

Het belangrijke beleidsdocument 'Nota herijking bilateraal beleid' (1984) beperkt zich tot een schets van de omgeving waarbinnen ontwikkelingsamenwerking moet plaatsvinden. Direct hierop aansluitend worden gerichte voorstellen gedaan om het beleid op de belangrijkste knelpunten te richten. Het beleid wordt gericht op beperkte doelstellingen, zowel geografisch (bepaling van het aantal landen dat hulp krijgt), als inhoudelijk (hulp moet vallen binnen de drie programma's: industrialisatie, plattelandsonwikkeling en onderwijsonderzoek). De nota bevat echter geen verkenning van de toekomstige situatie waarbinnen over enige tijd ontwikkelingsamenwerking zou moeten plaatsvinden. Evenmin is er aandacht voor de impact van hernieuwde mondiale groei op de ontwikkelingslanden.

1.4 Veiligheid

Bij het ministerie van Defensie ligt de nadruk zeer sterk op planning, waarvoor enig onderzoek wordt gedaan met een toekomstverkenning karakter. Dit verkennende onderzoek vindt in internationaal verband plaats in de NAVO.

Voor het tweejaarlijks op te stellen *Conceptual Military Framework (CMF)* kent toekomstgerichte componenten. Op nationaal niveau kent Defensie eveneens een cyclisch planningsproces waarin voor toekomstverkenning een, zij het bescheiden, plaats is ingeruimd.

Het CMF is voortgekomen uit de gevoelde noodzaak om de technologische ontwikkelingen op conventioneel terrein en de operationele behoeftebepalingen van de lidstaten te coördineren. Uitgaande van de te verwachten ontwikkelingen in de dreiging wordt bezien welke militaire middelen op lange termijn de afschrikkingsfunctie van de NAVO in stand kunnen houden en een aanval van het Warschau-Pakt het hoofd kunnen bieden³. De evaluatie van de dreiging leidt tot ernstige zorgen omtrent de steeds toenemende mogelijkheden van het Warschau-Pakt om een offensief te openen, gedragen door een op snelheid gebaseerd scenario.

Uit Defensiebronnen blijkt zorg over de groei van de Warschau-Pakt strijdkrachten en dan vooral de groei van de conventionele strijdkrachten. Het betreft de expansie van de marine, de toename van aantallen tanks en artillerie en de toenemende capaciteit van de luchtmacht. Behalve in de groei van het militaire potentieel is ook verandering merkbaar in het militair-operationele denken. Steeds meer signalen zouden wijzen op een versoepeling van de tot dusverre nogal rigide bevelvoering. In de toekomst zal meer flexibiliteit en initiatief van lagere commandanten worden gevraagd en zal de operationele uitvoering minder volgens vaste sjablonen verlopen⁴.

Ten behoeve van de geïntegreerde defensie door de NAVO zal, zo is de uiteindelijke bedoeling, in gezamenlijk overleg worden bepaald hoe deze taken in de toekomst zullen worden vervuld. Nieuw is deze methode niet,

³ H.W.M. Satter, W. Breeschoten, B.A.C. Droste, 'Koninklijke luchtmacht en jachtvliegtuigen - een lange-termijnvisie'; *Militaire Spectator*, 1/1986, blz. 5.

⁴ G.L.J. Huyser, 'De NAVO naar 2000'; *Mars in Cathedra*, 70, 1986, blz. 2419 e.v.

maar wel hebben de leden zich nu gecommitteerd aan de methode en aan de uitkomsten. De aanvulling van eventuele tekorten wordt evenwel nog steeds overgelaten aan de lidstaten zelf, zij het in overleg in NAVO-verband.

Het is de bedoeling om de nationale planningsactiviteiten te koppelen aan het nu nog in ontwikkeling zijnde CMF-systeem⁵. In Nederland is daarvoor het CMF-planningsproces betrokken bij het *Nederlandse Defensie Planning Proces (NDPP)*. Dit NDPP bestaat al wat langer maar bijvoorbeeld bij de Koninklijke Marine is pas onlangs overgeschakeld op een daarbij aangepast planningssysteem. Voor zover er materiaal aanwezig is – zoals bijvoorbeeld het defensieplan – is de inhoud strikt geheim.

Aan het begin van de planningscyclus staat het zogeheten Memorandum Voorstudies. In dit memorandum geeft de Chef Defensiestaf aanwijzingen voor studies over onderwerpen die tot aanpassing of aanvulling van de vigerende grondslagen van het beleid kunnen leiden. Dat gebeurt in september van de even jaren. Half december van deze jaren zijn deze zogeheten voorstudies gereed. Elke voorstudie bevat onder meer een beschrijving van de huidige stand van zaken, beschouwingen over toekomstige ontwikkelingen en consequenties voor het beleid.

Deze voorstudies zijn inhoudelijk niet openbaar, maar gezien de opzet van het NDPP zouden ze het karakter van toekomstverkenningen kunnen hebben. Op basis van de verrichte voorstudies vindt eind februari van de oneven jaren de actualisering plaats van de Grondslagen voor het defensiebeleid. Deze grondslagen omvatten onder meer een globale beschrijving van de factoren die de taken van de krijgsmacht beïnvloeden, alsmede verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen in de defensietaken. De grondslagen zijn fundamenteel van aard en zijn daardoor niet op korte termijn aan wijzigingen onderhevig.

Het vervolg van het planningsproces is verder simpel. De grondslagen vormen direct, en indirect via de afzonderlijke plannen van de krijgsmachtdelen, de basis voor het defensieplan. Dit defensieplan vormt de basis voor de inhoud van de defensienota. De nota heeft ten doel het defensiebeleid op lange termijn in een nota aan het parlement voor te leggen. De minister bepaalt of een defensienota dient te worden opgesteld.

De opbouw van de nota (dus ook van het plan) en de inhoud zelf doen vermoeden dat bij de totstandkoming van het defensieplan de nagestreefde centrale greep op de planvorming en beleidsvoorbereiding niet overheersend is. Een belangrijk vast gegeven blijkt te zijn dat het beschikbare reële budget met een vast percentage stijgt (tot 1986 met 2% en daarna met 3%) en dat dit budget via een vaste sleutel (1:2:1) over de krijgsmachtonderdelen (KM, KL, KLu) wordt verdeeld. Binnen deze verdeling zijn, althans tot 1984, de krijgsmachtonderdelen vrijwel autonoom. De toonzetting en inhoud van het algemene deel van de Defensienota 1984 is namelijk zodanig dat de krijgsmachtplannen er misschien wel door worden gehinderd maar niet belemmerd⁶.

De geldende NAVO-strategie van het aangepaste antwoord biedt volgens de nota nog steeds de beste mogelijkheden om oorlog te voorkomen. Hoewel accentverschuivingen denkbaar zijn, zijn er in de nabije toekomst geen bruikbare alternatieven voor deze strategie. De ruimte voor ontspanning tussen Oost en West wordt beperkt geacht. De veiligheid van Nederland kan daarom niet los worden gezien van die van de omringende landen. De defensie-inspanning van Nederland heeft alleen betekenis in bondgenootschappelijk verband. De regering beschouwt de NAVO als het fundament voor de veiligheid, zodat de defensiebehoefte berust op het in bondgenootschappelijk verband gevormd inzicht in de internationale situatie. De defensie-inspanning wordt echter bepaald

⁵ R.D. Peat, 'The Conceptual Military Framework'; *Highlights*, 86/2, blz. 6, 7.

⁶ Defensienota 1984, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18169, nrs. 1-2.

door de vooral financiële offers die Nederland zich daarvoor wil getroosten en door de wijze waarop de krijgsmacht haar taak vervult. De redenen die 35 jaar geleden golden voor het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO zijn volgens de nota onverkort van kracht.

Deze setting van de planningsruimte voor de krijgsmachtonderdelen biedt de mogelijkheid om het huidige beleid ongewijzigd voort te zetten. Dat gebeurt ook inderdaad. De continuïteit komt tot uitdrukking in het handhaven van de aard van de bijdrage door elk krijgsmachtdeel aan de bondgenootschappelijke verdediging en het voltooiën en vervolgen van materieelprogramma's. Centraal staat de vervanging van oude wapensystemen, het completeren van bestaande wapensystemen en de invoering van procedures en geautomatiseerde systemen ter verbetering van de bedrijfsvoering.

Een ontwikkeling die in de Defensienota duidelijk naar voren wordt gehaald is dat nieuw, ingewikkeld materieel de introductie met zich meebrengt van verschillende, vaak hoogwaardige technologieën. Dat leidt weer tot gecompliceerder onderhoud, moeilijker voorspelbaarheid van technisch functioneren van het materieel, ruimere gebruiksmogelijkheden en daardoor hogere eisen aan het personeel. De personeelsbehoeften veranderen hierdoor eveneens. Het is goed mogelijk dat deze aspecten van nieuwe wapensystemen worden genoemd en uitgewerkt in de voorstudies in de eerste fase van de planning.

Men zou kunnen verwachten dat de nota aandacht zou besteden aan de ontwikkeling van het aantal voor de dienstplicht beschikbare personen. Problemen met de werving van vrijwillig dienenden worden niet verwacht; de jaarlichtingen dienstplichtigen zullen in de planperiode groot genoeg zijn om in de behoefte te voorzien. De veranderde maatschappelijke waardering van de krijgsmacht wordt wel genoemd maar niet betrokken op de vervulling van de dienstplicht. Andere invloeden op deze vervulling, zoals het vrijstellingsbeleid, zijn kennelijk geen onderwerp van onderzoek geweest. De nota bevat geen speculaties over, of verkenningen van mogelijke politieke ontwikkelingen. Een situatie waarbij West-Europa een zelfstandiger positie zou gaan innemen, wordt niet tot de reële mogelijkheden gerekend. De regering verwacht niet dat zich in de Verenigde Staten een fundamentele kentering in het veiligheidsdenken zal voordoen. Een nieuwe politiek van Amerikaans isolationisme, met als gevolg dat de Amerikaanse troepen in Europa aanzienlijk zouden worden ingekrompen of zelfs geheel teruggetrokken, wordt 'zeer onwaarschijnlijk' genoemd. Hier is het denkbaar dat voorstudies wèl op mogelijke ontwikkelingen ingaan.

Aan deze invulling van het planningsproces lijkt nu een einde te gaan komen. De constantheid van het beleid, met name met betrekking tot de hoogte van het defensiebudget, is niet langer een vrijwel vaststaand gegeven; evenals de verdeelsleutel tussen de krijgsmachtonderdelen. De Atlantische cohesie – die altijd al aan spanning heeft bloot gestaan – wordt nu ook binnen Defensie niet langer gezien als volstrekt onveranderlijk. Verder is het wapenaanschafbeleid steeds minder eenvoudig te baseren op vervangingsnoodzaak, budgetruimte en werkgelegenheidsargumenten. De noodzaak tot internationale samenwerking, afweging van kwantiteit en kwaliteit, verhoging van de flexibiliteit, de toekomstige mogelijkheden van training, de veranderingen in het terrein van het eventuele gevecht, worden nu ook in de beschouwingen betrokken. De dynamische elementen in de planprocedures winnen aan gewicht.

Deze ontwikkeling van de dynamiek heeft ook te maken met de ontwikkeling van het CMF. Het CMF is in eerste instantie leidraad bij het vaststellen van de nationale prioriteiten, maar in tweede instantie is het de bedoeling om in het kader van het CMF gemaakte afspraken ook na te komen. De planstructuur van het CMF, dat toekomstverwachtingen kent, zal daardoor in de nationale planstructuur in enigerlei vorm zijn terug te vinden. Het is te verwachten dat in de komende jaren verken-

ningen zullen worden verricht ten aanzien van de financiële grenzen van de militaire investeringen, de demografische ontwikkeling in samenhang met de ontwikkeling op de arbeidsmarkt, en de ontwikkeling van de belasting van het milieu. De financiële grenzen moeten worden geschat binnen zo zeker mogelijke grenzen. Zonder dat is een adequaat materieelbeleid niet voorstelbaar. De demografische ontwikkeling is niet alleen van belang bij het recruterende van dienstplichtigen maar ook richtinggevend voor het aanschaffen van bepaalde typen materieel. De milieufactor wordt steeds belangrijker in verband met trainingen van de landmacht en de luchtmacht. De grenzen van de geluidsoverlast raken in zicht. Ten slotte zal het van belang zijn de wisselingen van de politieke situatie verfijnder in te schatten. Het verleden heeft geleerd dat er steeds meer beweging komt in de prioriteitenstelling van het kabinet, bijvoorbeeld door werkgelegenheidsargumenten. De planning zal daarom deze factor steeds meer als een in de toekomst onzeker element moeten gaan behandelen.

2. DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

2.1 Inleiding

Voor het overheidsbeleid is inzicht in toekomstige demografische ontwikkelingen belangrijk. Voor planning van bijvoorbeeld de bejaardenzorg, volkshuisvesting en onderwijs is kennis van de demografische ontwikkeling noodzakelijk. Het is op deze beleidsterreinen gebruikelijk de demografische prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) als gegeven te beschouwen. Bij de ontwikkeling van een beleidsplan wordt meestal niet ingegaan op de achtergronden van deze prognoses. In dit hoofdstuk zal vooral op dit onderwerp worden ingegaan.

De CBS-bevolkingsprognose wordt jaarlijks bijgesteld. De hierna besproken prognose van het CBS heeft betrekking op de periode 1986-2035¹. In 1987 is er een nieuwe prognose verschenen waarin vooral het migratiesaldo is bijgesteld. De meeste in deze inventarisatie besproken studies maken echter gebruik van de prognose 1984-2035, waarin een aanzienlijk geringere bevolkingsomvang wordt genoemd dan in de prognose 1986-2035.

Voor de omvang en opbouw van de toekomstige bevolking zijn de ontwikkelingen met betrekking tot geboorte, sterfte, migratie, huwelijkssluitingen en huwelijksontbindingen van belang. In dit hoofdstuk gaat het vooral om de eerste drie verschijnselen.

2.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

In 1965 achtte het CBS het nog waarschijnlijk dat Nederland in 2000 21 miljoen inwoners zou hebben. In 1972 werd een lager aantal voorspeld: tussen de 15,4 en 16,1 miljoen. De daarop volgende prognoses moesten op basis van de waargenomen bevolkingsontwikkeling steeds naar beneden worden bijgesteld totdat met de prognose 1984-2035 het laagste punt bereikt werd: 15,1 miljoen personen volgens de middenvariant. In de prognose 1986 werd weer een wat hoger inwonertal verwacht, namelijk 15,6 miljoen. De feitelijke wijzigingen in het verloop van de bevolking hebben een spectaculaire verschuiving van de toekomstverwachtingen tot gevolg gehad. Stond de discussie eertijds in het teken van overbevolking, nu is het toekomstperspectief er één van veroudering en van een teruglopend inwonertal.

Wijzigingen in prognoses volgen uit andere toegekende waarden aan sterfte, migratie en vooral aan geboorten. Deze aanpassingen worden gerechtvaardigd door geconstateerde trends en door verwachte maatschappelijke ontwikkelingen die deze demografische kenmerken kunnen beïnvloeden. Er zijn grote onzekerheden over de determinanten van demografische ontwikkelingen. Men kan hierbij verschillende soorten onzekerheden onderscheiden. Er is onzekerheid over de vraag welke factoren precies een rol speelden bij de demografische ontwikkeling in het verleden (kernegevens: geboorte, sterfte en migratie), en over toekomstige veranderingen in deze factoren. Er is nog een derde onzekerheid, die in het algemeen geldt voor sociale verschijnselen. Sociale 'spelregels', die achteraf bepaalde ontwikkelingen verklaren, hoeven immers in de toekomst niet meer van toepassing te zijn. Bij de demografie gaat het niet om onzekerheid over samenhangen *tussen* demografische kenmerken maar om onzekerheid over welke factoren van invloed zijn en wat hun kwantitatieve werking is. De motieven om kinderen te krijgen bijvoorbeeld, kunnen in de loop van de tijd sterk veranderen. Het kwantitatieve

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose voor Nederland, 1986-2035'; *Maandstatistiek van de bevolking*, jaargang 34 nr. 2, februari 1987, blz. 15-21.

resultaat van deze motieven ligt evenmin vast. Ook krijgen mensen vaak niet het aantal kinderen dat zij wensen.

Geboortencijfers hebben al eerder een zekere schommeling te zien gegeven. Voor de afname in het verleden en voor die van na 1965 is ook achteraf geen voor alle demografen volledig bevredigende verklaring te geven². In 1934 voorspelden Alva en Gunnar Myrdal op basis van toen geconstateerde trends een ontvolking van Zweden. Zij voorzagen de 'baby boom' die na de Tweede Wereldoorlog ook in dat land ontstond, niet. De voorspelling van ontvolking is ook eerder in de geschiedenis voor bepaalde landen gedaan. De demograaf Calot trekt na een uitvoerige analyse de conclusie dat het er op lijkt of na 1965 alle Europese landen op hetzelfde mysterieuze teken hebben gereageerd. Het jaartal is naar zijn mening opmerkelijk omdat in 1965 economisch en maatschappelijk een gunstige situatie was ontstaan. Landen in de gunstigste economische omstandigheden, zoals de Bondsrepubliek Duitsland en Zwitserland, vertoonden de sterkste terugval³. Dit laatste is eveneens opvallend omdat er binnen veel landen een positieve samenhang is tussen welvaart en gezinsgrootte. Voor de terugval zijn achteraf wel veel verklaringen te bedenken (de invloed van de pil, die in veel landen ongeveer gelijktijdig beschikbaar kwam, instabiliteit van gezinsrelaties e.d.; zie par. 2.3), maar een goede en volledige verklaring voor de terugval die een basis kan zijn voor predictie is er niet.

Hoe het geboortencijfer in Nederland en andere westerse landen zich verder zal ontwikkelen, is volgens veel demografen onzeker. Zij veronderstellen echter dikwijls een blijvend lage huwelijksvruchtbaarheid.

Hoe is het CBS nu te werk gegaan, gegeven de vele onzekerheden? Voor de methodologische verantwoording van Bevolkingsprognose 1986 wordt verwezen naar een uitvoerige publikatie, verschenen bij Bevolkingsprognose 1980⁴. De veronderstellingen zijn grotendeels ontleend aan de in 1984 uitgebrachte bevolkingsprognose⁵. Er blijkt een groot gewicht te worden gehecht aan geconstateerde trends in demografische componenten. Een in de afgelopen periode geconstateerde regelmaat zal zich, naar wordt verondersteld, in de toekomst ook voortzetten. Afgezien van schommelingen in het geboortencijfer op de kortere termijn is er op de langere termijn een zekere inertie in het geboorten- en sterftencijfer. Het blijkt bijzonder moeilijk een volledig model te construeren waarin ook niet-demografische ontwikkelingen worden meegenomen, althans niet voor de langere termijn. Voor prognoses voor de korte termijn (3-5 jaar) zijn wel pogingen gedaan demografische modellen uit te breiden met variabelen als de werkgelegenheidsontwikkeling en de arbeidsparticipatie van vrouwen⁶. Hiervoor zijn op basis van literatuuronderzoek vooronderstellingen geformuleerd over maatschappelijke ontwikkelingen die bepalend kunnen zijn voor geboorte, sterfte en migratie

² M. Kirk, *Changing Population Trends: The implications for Social Policy*; Basic Document for the 12th Regional Symposium of the International Council on Social Welfare, Trinity College Dublin, 17-22 juli 1983

³ G. Calot, *Population Change in Europe and Factors affecting it*; 12th Regional Symposium ICSW, Dublin, 1983.

⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980; Deel 2, Modelbouw en hypothesevorming*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose Nederland 1984-2035*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984: hypothesen betreffende de sterfte'; *Maandstatistiek van de bevolking*, jaargang 33 nr. 7, juli 1985, blz. 48-60.

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984: hypothesen betreffende de geboorte'; *Maandstatistiek van de bevolking*, jaargang 33 nr. 8, augustus 1985, blz. 28-46.

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984: hypothesen betreffende de nuptialiteit'; *Maandstatistiek van de bevolking*, jaargang 33 nr. 10, oktober 1985, blz. 50-68.

⁶ Nationaal Programma Demografisch Onderzoek, *Demografisch onderzoek onderzocht*; Publikatie nr. 7, Voorburg 1985, blz. 51.

als demografische verschijnselen. Daarnaast is gebruik gemaakt van enquêtes over gezinsvorming waarin vragen zijn opgenomen over gewenst kindertal.

Aan deze werkwijze is wel enig risico verbonden. De kans is namelijk aanwezig dat uit de literatuur die vooronderstellingen over maatschappelijke ontwikkelingen worden gehaald die passen bij demografische trends uit het verleden. Gegeven een geconstateerd teruglopend kindertal zal men bijvoorbeeld geneigd zijn deze ontwikkeling te extrapoleren. Ook kan men een maatschappelijke ontwikkeling als oorzaak aanwijzen die zich ook in de toekomst hoogstwaarschijnlijk zal voortzetten, zoals het toenemend aantal vrouwen dat buitenshuis werkt.

Deze aanpak via 'beredeneerde' trendextrapolatie betekent overigens niet dat geen rekening zou zijn te houden met fluctuaties in het verloop van de veronderstelde achterliggende factoren. Ten aanzien van factoren waar in het recente verleden het verschil tussen het veronderstelde en het feitelijk verloop het grootst was, zijn alternatieve verwachtingen geformuleerd. De in de bevolkingsprognose onderscheiden hoge, midden- en lage variant zijn verkregen door de hoge, midden- en lage verwachtingen ten aanzien van huwelijkssluiting van ongehuwden, geboorte, sterfte en buitenlandse migratie te combineren. Overigens werd in de prognose 1986 voor het eerst met varianten voor de sterfte gewerkt.

In concreto heeft men de in de tijd toenemende onzekerheid als volgt verwerkt. Ten eerste is voor alle beschouwde componenten vanaf 1986 een veranderlijk verloop voorzien tot en met een zeker limietjaar (buitenlandse migratie en administratieve correcties: 1995; geboorte, sterfte, huwelijkssluiting en huwelijksontbinding: 2000). Voor de periode daarna zijn vrijwel alle kwantitatieve hypothesen in principe constant gehouden. Alleen de veronderstellingen voor de buitenlandse migratie en de administratieve correcties zijn aangepast: er is verondersteld dat vanaf 2010 deze componenten geen invloed meer uitoefenen op de bevolkingsontwikkeling. Hiermee wordt aangegeven dat het niet mogelijk wordt geacht een plausibele veronderstelling te maken over het verloop van de hypothesegrootheden op langere termijn. Voor de periode vanaf 1995 gaan de berekeningen volgens het CBS dan ook langzamerhand het predikaat 'prognose' verliezen en moeten deze meer en meer als 'experimentele vooruitberekeningen' worden beschouwd. Ten tweede zijn de onzekerheidsmarges voor een eerste maal huwen, geboorte, sterfte en buitenlandse migratie tot en met het limietjaar zodanig ingesteld, dat ze toenemen naarmate de tijd voortschrijdt.

Van de theoretisch mogelijke varianten zijn de twee uitersten plus de middelste doorgerekend. De middenvariant dient volgens het CBS te worden geïnterpreteerd als de variant waarin de, ten tijde van het maken van de prognose (oktober-november 1986), in verband met de trendextrapolatie meest plausibele ontwikkeling is voorzien. De lage en hoge variant geven de grenzen aan van het gebied waarbinnen het bevolkingsverloop zich met een bepaalde waarschijnlijkheid zal gaan afspelen. Zo kan op basis van de in het verleden geconstateerde afwijkingen tussen prognose en werkelijkheid volgens het CBS worden geschat dat de kans dat Nederland in het jaar 2000 tussen de 15,2 en 16,0 miljoen inwoners telt ongeveer twee tegen één zal zijn. Hierbij mag niet worden verondersteld dat de trefkans symmetrisch rondom de middenvariant ligt⁷. Tot 1984 blijkt de groei van de bevolking voortdurend overschat te zijn. Welke variant in een toekomstverkenning gebruikt zal moeten worden, zal afhangen van de functie ervan. Voor een bejaardenzorgprognose bijvoorbeeld kan het in verband met de financieringsmogelijkheden nuttig zijn de voor de kosten meest ongunstige prognose van de lage variant te nemen.

⁷ N.W. Keilman, 'De trefkans van bevolkingsprognoses'; *NRC Handelsblad*, 10 januari 1985.

De gevoeligheid van de CBS-prognose is voor verschillende bevolkingsgroepen verschillend. Middelbare leeftijdsgroepen hebben een hogere trefkans dan de jongste en de oudste groepen. Dit is een gevolg van de relatief onzekere voorspellingen over geboorte en sterfte. De onzekerheden rond het geboortencijfer zijn weer groter dan die met betrekking tot de sterfte.

Hierna wordt ingegaan op de in de CBS-prognose veronderstelde ontwikkelingsruimte ten aanzien van geboorte, sterfte en buitenlandse migratie. Om het relatieve belang van deze drie componenten in de demografische prognose te illustreren, volgt hieronder eerst een tabel met een overzicht van de veranderingen in het verleden.

Tabel 2.1 Componenten van de bevolkingsgroei

x 1000	Levendgeborenen	Overledenen	Immigranten	Emigranten
1950-1954	1146	390	228	328
1955-1959	1174	420	259	296
1960-1964	1233	460	289	256
1965-1969	1208	511	355	301
1970-1974	1062	553	446	306
1975-1979	879	566	488	298
1980-1984	877	590	397	310

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Geboorten

De daling van het geboortencijfer in Nederland kon aanvankelijk worden getypeerd als een vermindering van het aantal geboorten van derde en volgende kinderen van de generatie vrouwen uit de jaren dertig en veertig. In het begin van de jaren tachtig is het huwelijksvruchtbaarheidsniveau in Nederland voor vrouwen van 20 tot 30 jaar opnieuw gaan dalen. Deze ontwikkeling is voornamelijk gelokaliseerd bij de geboorte van eerste en tweede kinderen. Verondersteld wordt dat het gemiddeld aantal kinderen per vrouw verder zal dalen. Van ongeveer 2 per vrouw in de naoorlogse generaties tot een niveau tussen 1,45 en 1,85 voor de vrouwen geboren omstreeks 1985 (lage variant: 1,45, middenvariant: 1,65 en hoge variant: 1,85). Deze cijfers liggen ver beneden het gemiddelde van 2,1 kind per vrouw, dat bij afwezigheid van een vestigingsoverschot uit de buitenlandse migratie voor het op peil houden van de bevolkingsomvang noodzakelijk zou zijn. Deze daling van het geboortencijfer komt vooral tot stand door een verwachte toeneming van het aantal vrouwen dat *kinderloos* blijft (aandeel kinderloze vrouwen van 12% naar 20 à 35%). Verder speelt een rol dat vrouwen hun kinderen gemiddeld op een hogere leeftijd krijgen (van 26 naar 29 jaar) en dat mannen en vrouwen in mindere mate, en gemiddeld op hogere leeftijd, tot een eerste huwelijk komen, terwijl buiten het huwelijk relatief weinig kinderen worden geboren. Dit verwachte, blijvend lage geboortencijfer sluit aan bij een lange-termijntrend waaruit bij vergelijking van verschillende generaties blijkt dat zich in elk geval sinds 1910, ondanks schommelingen, in het gemiddeld kindertal per vrouw een geleidelijke daling voordoet⁸.

Sterfte

Sinds het begin van de jaren zeventig is voor zowel mannen als vrouwen de levensverwachting bij de geboorte vrijwel voortdurend gestegen.

⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Demografie van Nederland 1985'; *Maandstatistiek van de bevolking*, jaargang 34 nr. 7, juli 1986, blz. 29.

Tegelijkertijd is de oversterfte van mannen ten opzichte van vrouwen toegenomen. De stijging van de levensverwachting is vooral toe te schrijven aan de daling van de sterfte door hart- en vaatziekten. De sterfte als gevolg van kwaadaardige nieuwvormingen is vanaf het midden van de jaren zeventig ongewijzigd gebleven. De sterfte door exogene doodsoorzaken, zoals verkeersongevallen, is verder gedaald.

Ten aanzien van de toekomstige sterfte is verondersteld dat de negatieve invloeden, van bijvoorbeeld de stijgende verkeersintensiteit en het verslechterende milieu, de positieve – zoals medische ontwikkelingen, verbetering in hygiëne, voeding en preventieve gezondheidszorg – niet zullen overtreffen. Daardoor zal de levensverwachting bij de geboorte toenemen van 73,1 in 1986 tot 74,5 in 2000 voor mannen en van 79,6 naar 80,5 voor vrouwen. Verwacht wordt dus dat de mannelijke oversterfte iets zal afnemen.

Buitenlandse migratie

Het vestigingsoverschot gaf in de periode 1980-1982 een aanzienlijke daling te zien. Deze daling was echter van kortstondige aard: in de periode 1982-1985 nam het vestigingsoverschot weer toe van 3 naar 24 duizend personen. Deze ontwikkeling is enerzijds het gevolg van het gestegen aantal asielzoekers en Turkse en Marokkaanse immigranten. Anderzijds is het aantal emigranten teruggelopen. Voor de nabije toekomst wordt een lichte daling verwacht van het aantal immigranten. Onder andere de toenemende integratie van de in ons land verblijvende niet-Nederlanders zal het jaarlijkse aantal nieuwkomers doen slinken. Voor de jaren 1986-1995 wordt een daling van het migratiesaldo voorzien van circa 10 à 20 duizend personen. Voor de periode 2000-2010 zijn deze saldi teruggebracht tot nul, omdat op langere termijn een aanhoudend vestigingsoverschot niet plausibel wordt geacht. Ten opzichte van de prognose 1984-2035 is de ontwikkeling naar een nulsaldo vertraagd.

2.3 De definitie van de omgeving

Zoals in het voorgaande werd gesteld, wordt het verloop van belangrijke demografische grootheden als geboorte, sterfte en migratie in sterke mate bepaald door verschillende omgevingsvariabelen. Hierna wordt ingegaan op de veronderstellingen over de ontwikkelingen in de omgeving die door het CBS zijn gebruikt. Een nadere specificatie is te vinden in de in 1985 en 1986 gepubliceerde afleveringen van de maandstatistiek van de bevolking. Er wordt hier ook ingegaan op de vraag of alternatieve ontwikkelingen in de omgeving tot andere uitkomsten zouden kunnen leiden. Dit moet worden gezien als een poging om de onzekerheden in de bevolkingsprognose wat nader in kaart te brengen. Kwantificering van deze alternatieve veronderstellingen is vanzelfsprekend uitgesloten. De nog relatief 'vaste', empirische grond onder de voeten bij de in essentie trendextrapolerende benadering van het CBS, ontbreekt immers geheel als men over afwijkende ontwikkelingen gaat nadenken. Er wordt daarom mee volstaan aan te geven of er hogere of lagere cijfers zullen ontstaan bij mogelijke ontwikkelingen in geboorte, sterfte en migratie.

Naast de omgevingsaspecten die hierna worden genoemd, kan de bevolkingsprognose op zichzelf misschien ook als een omgevingsvariabele worden beschouwd. Het voorspellen van een overbevolking en het voortborduren op dit thema in de media, kan een negatief effect hebben gehad op het geboortencijfer. De daling in het geboortencijfer in Nederland is namelijk relatief groot geweest.

2.3.1 Internationale ontwikkelingen

Het aantal geboorten kan worden beïnvloed door de migratie. Een toenemende migratie in de toekomst zou tot een hoger geboortencijfer

kunnen leiden omdat veel migranten grotere gezinnen hebben. Het uiteindelijk effect hiervan valt echter dikwijls mee, omdat de immigranten zich na verloop van tijd aanpassen aan de levensstijl en gezinsgrootte in het ontvangende land. In de CBS-prognose is het aanvankelijke effect verwerkt door de hoge vruchtbaarheidsvariant te combineren met de hoge migratievariant.

Ten aanzien van de buitenlandse migratie wordt door het CBS verondersteld dat deze relatief beperkt zal zijn, met daardoor een beperkte invloed op de bevolkingsontwikkeling. Er wordt van uitgegaan dat Nederland, evenals de meeste westerse landen, het restrictieve beleid zal voortzetten, en dat dit beleid succesvol zal zijn. Voorts dat veranderingen in de politieke verhoudingen met andere landen (bijv. de vergroting van de Europese Gemeenschap) slechts een geringe invloed op de migratie zullen hebben.

Toch lijken internationale ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot aanzienlijk grotere migratiebewegingen niet denkbeeldig. In de jaren zestig, en in het begin van de jaren zeventig hadden de Westeuropese landen met een krappe arbeidsmarkt een grote aantrekkingskracht op arbeidskrachten uit economisch minder ontwikkelde gebieden, waar vaak een hoge werkloosheid heerste. Daardoor kwam er een migratiestroom op gang vanuit het Middellandse Zeegebied en voormalige kolonies. Dit heeft er toe geleid dat er in Frankrijk en Duitsland vier miljoen buitenlanders wonen. In België en Zwitserland zijn dat een miljoen en in Nederland en Zweden een half miljoen buitenlanders⁹. Deze immigratiestroom is nu gestopt als gevolg van de economische teruggang. Inmiddels is er wel een nieuwe migratiestroom op gang gekomen, echter met een verschil in achtergrond. Ging het eerder om arbeidskrachten, nu gaat het om de opvang van mensen, die om politieke of sociale redenen (gezinshereniging voor buitenlanders van de eerste generatie en soms ook huwelijken in de tweede generatie buitenlanders) hun land hebben verlaten. In veel landen blijkt deze vorm van immigratie sterk te worden afgeremd.

Er is echter onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen, zeker als men enkele decennia probeert vooruit te zien. Nederland zal waarschijnlijk moeilijk een eigen immigratiepolitiek kunnen voeren, los van de andere landen van de Europese Gemeenschap. Verder is het de grote vraag of een restrictief immigratiebeleid kan slagen. Binnen de Europese Gemeenschap kan, bij een vrij verkeer van personen, een grote migratiestroom naar een economisch groeiend Deltagebied tot stand komen. Dit kan – bij te verwachten knelpunten op de arbeidsmarkt – zelfs een voorwaarde zijn voor economische groei, en een aanzienlijke invloed hebben op de omvang van de Nederlandse bevolking. In dit verband zijn de migratiebewegingen binnen de Verenigde Staten illustratief. Bij een toenemende Europese eenwording zal een bevolkingsprognose voor Nederland steeds meer gewicht moeten geven aan de prognose voor het gehele Europese gebied en de Europese migratiebewegingen.

Met betrekking tot Nederland is wel eens de verwachting uitgesproken dat de Afrikaans sprekende bevolking in Zuid-Afrika, en zeker de Nederlanders onder hen, potentiële immigranten zijn. Het blijkt inderdaad dat onlusten in Zuid-Afrika worden gevolgd door een piek van immigranten uit dat gebied. Er zijn echter ook indicaties dat Nederland voor deze groep niet als enig emigratieland in aanmerking komt. De demografische invloed zal waarschijnlijk beperkt zijn, vooral als de op Nederland gerichte stroom grotendeels ouderen betreft. Politieke ontwikkelingen op de Antillen kunnen een groter effect hebben.

⁹ G. Calot, op. cit.

2.3.2 *Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu*

Het CBS noemt enige relevante factoren voor de ontwikkeling van het *sterftecijfer*: de toenemende verkeersintensiteit en een verslechterend milieu. Deze factoren leiden niet tot een hogere sterfte doordat zij factoren die de sterfte verlagen niet teniet kunnen doen. Voor sterfte door het verkeer verwacht het CBS een positief resultaat van meer aandacht voor veiligheid en meer voorlichting.

Ten aanzien van deze samenhangen is de sterfte door verkeer mogelijk afhankelijk van de gestelde, geaccepteerde norm van sterfte door deze oorzaak, en het gevoerde beleid bij overschrijding. Uit het verleden blijkt dat door maatregelen de sterfte gunstig is te beïnvloeden. Met betrekking tot milieuverontreiniging is er ook een samenhang met geaccepteerde verontreinigingsnormen, maar de invloed van milieuverontreiniging op sterfte is vooralsnog niet aantoonbaar.

Bij de huidige inzichten is het formuleren van een alternatieve hypothese over een toenemend negatieve invloed van milieuverontreiniging en verkeersintensiteit weinig zinvol. Voor milieuverontreiniging is er een dubbele onzekerheid: namelijk of deze zal toenemen en welke effecten dit heeft op de sterfte. Dezelfde onzekerheden gelden ook voor de verkeersintensiteit. Wel zou men een andere relatie van meer sociaal-culturele aard kunnen leggen, namelijk met een negatieve *perceptie* van de omgeving, tot uitdrukking komend in een verwachte toenemende milieuverontreiniging en in een ervaring van de dreiging van calamiteiten (oorlogsgevaar). Een negatieve toekomstverwachting zou als resultaat kunnen hebben dat men minder kinderen of geen kinderen wenst te krijgen. Dergelijke overwegingen blijken wel uit enquêtes over gezinsvorming.

2.3.3 *Technologische ontwikkelingen*

Geboorten

In zijn prognose brengt het CBS de verwachte ontwikkeling in het geboortencijfer niet in verband met technologische ontwikkelingen. Volstaan wordt met de constatering dat in het verleden nieuwe mogelijkheden voor geboortenregeling hebben bijgedragen tot een daling van het geboortencijfer. Hierbij kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst.

Van een toekomstige verbetering van de voorlichting lijkt inderdaad geen in de statistiek opvallende, verdere daling van het geboortencijfer te worden verwacht. Deze voorlichting is waarschijnlijk in Nederland nu al zeer effectief, gezien ook het in internationaal opzicht zeer lage abortuscijfer. Verschuivingen in het gebruik van technieken van geboortenregeling, zoals bijvoorbeeld een tendens van afnemend pilgebruik of toenemende toepassing van sterilisatie, kan leiden tot verandering in het aantal geboorten.

Het is nu mogelijk in een vroeg stadium van de zwangerschap het geslacht van de ongeborene vast te stellen. In een land als India leidt dit ertoe dat bijna alle abortussen op een vrouwelijke vrucht wordt gepleegd. Verwacht wordt dat in het komende decennium op betrekkelijk eenvoudige wijze het geslacht kan worden gekozen, wat invloed zal hebben op het geboortencijfer een generatie later. Als er meer jongens dan meisjes worden geboren, zullen per vrouw meer kinderen geboren moeten worden om een bepaalde vervanging te behouden. Galjaard, die op het gebied van erfelijkheidsonderzoek werkzaam is, acht het echter onwaarschijnlijk dat de keuze van het geslacht van de kinderen hier een belangrijke rol gaat spelen ¹⁰.

¹⁰ 'Medische technologie en voortplanting'; *Demos*, jaargang 2 nr. 3, maart 1986.

Verschijselen als draagmoederschap en dergelijke hebben recent veel aandacht gekregen. Demografisch gezien, is hiervan nauwelijks enige invloed te verwachten.

Sterfte

Van medische ontwikkelingen, verbetering in hygiëne, voeding en preventieve gezondheidszorg worden door het CBS zodanig positieve effecten op het sterftecijfer verwacht dat zij de negatieve effecten van andere invloeden (milieu, verkeer) zullen overtreffen.

De afgelopen honderd jaar is er in Europa een opvallend grote daling geweest in het sterftecijfer van de jongste leeftijdscategorieën. Vooral als gevolg hiervan is de bevolking, gegeven een aanvankelijk gelijkblijvend geboortencijfer, sterk toegenomen. Dit verschijnsel doet zich nu ook voor in ontwikkelingslanden. Voor de toekomst lijkt een verdere daling van de sterfte in de *jongere* leeftijdscategorieën nauwelijks te verwachten. Als gevolg van verbeterde hygiëne en betere medische zorg is de sterfte door infectieziekten nu zeer laag (een half procent). Niettemin is een toekomstverwachting op dit punt onzeker. Het voorbeeld van aids geeft aan dat ernstige infectieziekten ook nu nog plotseling de kop op kunnen steken. Nieuwe vormen met een grotere invloed op het sterftecijfer zijn niet uit te sluiten. Een belangrijk verschil met vroeger is wel, dat – ook als er niet spoedig geneesmiddelen worden gevonden – het ontstaan van epidemieën beter kan worden voorkomen, omdat er veel eerder inzicht zal ontstaan in de wijze en de verspreiding van de besmetting. De onvoorspelbaarheid van dergelijke ziekten, evenals van andere calamiteiten, kan hooguit tot een relativering leiden van de waarschijnlijkheid van het sterftecijfer.

Ten aanzien van de sterfte onder oudere leeftijdscategorieën lijkt een alternatieve hypothese relevant die uitgaat van de verwachting dat de medische wetenschap niet zozeer bijdraagt aan de verlenging van de levensduur, maar aan kwaliteitsverbeteringen van het bestaan. De complexe samenhang van medische zorg en sterfte onder ouderen wordt duidelijk uit de soms gunstige levensverwachting van ouderen in landen met een gebrekkige medische zorg. Dit verschijnsel zou men kunnen verklaren uit het ‘overblijven’ van de sterksten. Verder moet men bedacht zijn op generatieverschillen die kunnen ontstaan door verschil in levensgeschiedenissen (het verrichte werk, het geleefd hebben in oorlogsomstandigheden).

2.3.4 Sociaal-economische ontwikkelingen

In de CBS-prognose worden geen uitspraken gedaan over de te verwachten economische ontwikkelingen. In de literatuurstudie, die vooraf ging aan de geformuleerde vooronderstellingen, wordt hierop wel ingegaan. Het betreft een uiterst complexe materie. De verbanden in het verleden zijn onduidelijk en waarschijnlijk niet constant. Uitspraken over de toekomst zijn dan ook in hoge mate speculatief. Uit de literatuurstudie blijkt dat de daling van de gezinsgrootte in het verleden verband kan houden met de verminderde economische rol van kinderen in het gezin. Meer recent zou een laag huwelijksvruchtbaarheidsniveau in verband gebracht kunnen worden met de kosten van kinderen. Deze kosten kunnen bezwaarlijk zijn, gegeven de materiële verlangens van anderen in het gezin en de ongunstige economische situatie. Het CBS houdt ook enige afstand tot demografen die een cyclische ontwikkeling onderkennen en die op grond daarvan een stijging van het geboortencijfer verwachten: mensen in ongunstige economische omstandigheden stellen gezinsuitbreidingen uit. Een aantrekkende economische groei zou dan tot een stijgend geboortencijfer leiden. Nieuwe generaties zouden gemakkelijker op jonge leeftijd toegang kunnen krijgen tot de arbeidsmarkt en dan beter in staat zijn op jonge leeftijd een gezin te beginnen. Verder zou volgens de cyclici

het aspiratieniveau van een generatie die in ongunstiger omstandigheden heeft geleefd minder hoog kunnen zijn, waardoor de kosten van kinderen minder bezwaarlijk zijn. Critici van deze observaties menen dat de empirische onderbouwing te zwak is en dat bovendien geen rekening wordt gehouden met de veranderde positie van vrouwen.

Hoewel deze redeneringen in de CBS-prognose niet worden gevolgd, zou het voorgaande kunnen leiden tot de hypothese dat een eventuele economische groei een voorwaarde kan zijn voor een stijging van het aantal geboorten. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de uitgangspositie nu anders is dan in de jaren zestig toen er ook een economische groei ontstond. In die tijd lag het feitelijk kindertal, onder andere als gevolg van de gebrekkige anticonceptie, misschien boven het gewenste. Nu zou er in de huidige ongunstige economische omstandigheden vaker sprake kunnen zijn van uitstel van geboorten.

Ten slotte moet nog worden gewezen op de mogelijkheid dat de economie niet alleen omgevingsvariabele is voor de demografie, maar ook een hiervan afhankelijk verschijnsel. Op dit punt bestaan twee tegenstelde visies. Ten eerste de opvatting dat bevolkingsgroei de economische groei zou belemmeren: de economie zou niet in staat zijn steeds meer monden te voeden. Ten tweede de opvatting dat bevolkingsgroei een noodzakelijke voorwaarde is voor economische groei. De regering van de Verenigde Staten bijvoorbeeld heeft de visie van haar adviseurs overgenomen dat in een vrije markteconomie een bevolkingsgroei de economische groei zal stimuleren in plaats van belemmeren¹¹. Op deze relaties gaat het CBS niet in.

Een andere mogelijke samenhang van welvaart en bevolkingsgroei kan worden bewerkstelligd door de *migratie*. Als voor economische groei het bestaande arbeidsaanbod ontoereikend is, kan beroep worden gedaan op buitenlandse arbeidskrachten. Soms wordt de verwachting uitgesproken dat een teruglopende bevolking in West-Europa zal kunnen leiden tot tekorten op de arbeidsmarkt, die kunnen worden aangevuld door immigratie (zie ook par. 2.3.1). In het verleden emigreerde een relatief grote groep Nederlanders, onder andere om economische redenen. Sinds de jaren zestig is deze emigratie sterk afgenomen. Minder Nederlanders willen hiervoor in aanmerking komen en de emigratielanden laten nog maar beperkt immigranten toe. Het lijkt, zeker bij een aantrekkende economie, niet waarschijnlijk dat er in deze situatie verandering komt.

2.3.5 Sociaal-culturele ontwikkelingen

Geboorten

Het CBS verwacht – zij het met een marge – een blijvend laag geboortencijfer, vooral omdat steeds meer vrouwen naast of in plaats van de zorg voor het gezin en huishouden ook andere activiteiten willen ondernemen. Vrouwen willen in toenemende mate kinderloos blijven, dan wel pas op latere leeftijd aan kinderen beginnen. Het CBS gaat er vanuit, dat op korte termijn geen geboortenbevorderend beleid zal worden gevoerd. Dit is ingegeven door het huidige beleid en door de overweging dat de bevolkingspolitiek in andere landen tot nu toe beperkte resultaten heeft opgeleverd. Op deze veronderstellingen wordt in paragraaf 2.6 teruggekomen.

De ontwikkeling in de positie van vrouwen wordt over het algemeen, ook door het CBS, geïnterpreteerd als een uitingsvorm van emancipatie en individuele ontplooiing. Er worden verder hoge eisen gesteld aan vrouwen, van wie verwacht wordt dat zij naast haar traditionele taken ook deelnemen aan de kostwinning. De vermindering van het aantal kinderen is om beide redenen verklaarbaar. Deze redenen hoeven echter niet te leiden tot voortgezette vermindering van het aantal geboorten als vrouwen meer steun zouden krijgen in de privésfeer of van de overheid.

¹¹ F. Pearce, 'In defence of population growth'; *New Scientist*, 9 augustus 1984.

Uit onderzoek blijkt dat jongeren in het algemeen een traditioneel toekomstperspectief hebben: het leven in een gezin als lid van een ouderpaar met een of meer kinderen. Niettemin kan men door omstandigheden niet in deze situatie terecht komen. De onzekere economische perspectieven voor veel jongeren kunnen leiden tot uitstel van huwelijksluiting en het krijgen van kinderen. Huwelijksluiting als zodanig zal vermoedelijk in de toekomst minder een zelfstandig werkende factor zijn. Het aantal buitenechtelijke geboorten stijgt. In 1975 waren van elke 100 geboren 2 buitenechtelijk tegen 8 in 1985¹². In het verleden was het krijgen van kinderen afhankelijk van de huwelijksluiting. De geboortengolf van na de oorlog hangt in hoge mate samen met de toen sterk dalende huwelijksleeftijd. Hierdoor ontstonden veel jonge gezinnen. Nu is de huwelijksleeftijd weer gestegen, maar men trouwt nu dikwijls pas als men toe is aan het krijgen van kinderen. Huwelijk wordt dan een keus die men maakt na de keus voor kinderen. Bij uitstel van het eerste kind wordt de kans op een groter gezin kleiner, mede als gevolg van ervaren leeftijdsgrenzen voor het krijgen van kinderen, die onder de biologische grens liggen. Waarschijnlijk zijn de risico's van het op oudere leeftijd krijgen van kinderen een belangrijk punt van overweging. De leeftijd waarop vrouwen nu een eerste kind krijgen, verschilt niet met die in de jaren vijftig. In vergelijking met vroeger krijgen nu echter minder vrouwen op oudere leeftijd derde en volgende kinderen.

Vroeger werd het maatschappelijk sterk afgekeurd als *alleenstaande* vrouwen kinderen kregen. Deze afkeuring is nu wellicht minder groot. Het verschijnsel doet zich in elk geval voor dat alleenstaande (en samenwonende) vrouwen moeder kunnen worden via een anonieme donor. Hoe dit zich verder zal ontwikkelen, is onzeker. De anonimiteit van de donor kan in de toekomst mogelijk een probleem worden als de voorstanders van het recht van kinderen te weten wie hun vader is, er in slaan dit recht wettelijk te garanderen. Deze samenhang lijkt overigens geen belangrijk punt wat betreft het effect op de bevolkingsontwikkeling.

Een niet door het CBS genoemde ontwikkeling die het aantal kinderen per gezin negatief kan beïnvloeden, betreft de *instabiliteit* van de relaties in de privésfeer tijdens de procreatieve fase, wat onder andere tot uitdrukking komt in het sterk gestegen aantal echtscheidingen. Na echtscheiding heeft bijna altijd de vrouw de verantwoordelijkheid voor de kinderen. Haar situatie, en die van haar kinderen, wordt dikwijls gekenmerkt door economische bestaansonzekerheid. In verschillende landen komt een stijgend aantal kinderen, waaronder veel kinderen uit deze groep, economisch onder de in deze landen gestelde armoedegrens terecht. Men spreekt in dit verband van feminisering en verjonging van de armoede. Door echtscheiding en hertrouw kan er in sommige gevallen een positief effect zijn op het geboortecijfer. Maar *in het algemeen* zal er een negatief effect ontstaan.

De bestaansonzekerheid van veel vrouwen blijkt ook uit de cijfers. In de Verenigde Staten betrof in 1967 21 procent van het totaal aantal huishoudens onder de armoedegrens, een huishouden van een vrouwelijk gezinshoofd met kinderen. In 1983 was dit percentage gestegen tot 35,5 procent¹³. Deze ontwikkeling kan er toe hebben bijgedragen dat relatief veel kinderen leven in gezinnen onder de armoedegrens. Dat dit effect in sommige landen ontstaat, blijkt uit tabel 2.2. De instabiliteit van de relaties in de privésfeer is vermoedelijk niet de enige reden waarom de genoemde samenlevingen in sociaal-economische zin onvriendelijk voor jonge kinderen lijken te zijn. Bij de tabel past overigens de kanttekening

¹² Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Levendgeborenen, 1975-1985'; *Maandstatistiek van de bevolking*, jaargang 34 nr. 11, november 1986, blz. 8-9.

¹³ B. Cantillon en R. Lesthaeghe, *Demografie en welvaart/welzijn: naar een gerontocratie?*; Bijdrage Sociologendagen Amsterdam, april 1986.

dat het bij de armoedegrens gaat om een grootheid die per land verschillend wordt ingevuld.

Tabel 2.2 Percentages van de bevolking in verschillende landen beneden armoedegrens

	Totaal % armen	% van de kinderen	% van volwassenen	% van 65 +
Canada	12	17	11	10
Duitsland	6	6	6	9
Israël	15	19	10	22
Noorwegen	5	6	4	5
Zweden	5	5	7	0
Groot-Brittannië	9	10	5	21
Verenigde Staten	17	24	13	21

Bron: T.M. Smeeding, *Comparative economic status of children and the elderly*; 1985.

Nederland vertoont geen afwijkend beeld. Het SCP komt in een in 1979 gehouden onderzoek op 8,4 procent beneden de armoedegrens. Van de 65-jarigen en ouder heeft 12,6 procent van de huishoudens een inkomen beneden de armoedegrens. Het bijstandsinkomen van een echtpaar zonder kinderen representeert de minimum welvaart. Toeslagen voor kinderen zijn niet kostendekkend, zodat echtparen of alleenstaanden met kinderen onder het minimum terecht kunnen komen. Onder alleenstaanden (o.a. weduwen, gescheidenen) en eenoudergezinnen zijn vrouwen beneden de armoedegrens sterk vertegenwoordigd¹⁴. Vrouwen kunnen op grond van deze ontwikkelingen overwegen dat zij bij de keuze voor (meer) kinderen in ongunstige omstandigheden kunnen raken. Dit zou op langere termijn het geboortecijfer ongunstig kunnen beïnvloeden.

Uit een onderzoek naar de demografische ontwikkeling in de VS blijkt dat het volgen van onderwijs en de participatie op de arbeidsmarkt belangrijke determinanten zijn voor het uitstel van het moederschap¹⁵. Dit uitstel zou de gezinsgrootte kunnen beïnvloeden, zoals door het CBS ook voor de toekomst wordt verondersteld. Nederlandse cijfers blijken de Amerikaanse gegevens in zoverre te ondersteunen, dat de combinatie van *betaalde arbeid en het verzorgen van kinderen* kennelijk een probleem is. Viervijfde van de vrouwen die betaald werk verrichten, verlaten het arbeidsproces omstreeks de geboorte van het eerste kind. Hierbij moet worden aangetekend dat er in Nederland geen traditie is van opvang van kinderen door familie in het geval dat de moeder werkt, terwijl er voorts relatief weinig georganiseerde kinderopvang is. Dit is in veel landen anders. Daar kan men constateren dat het een mythe is dat de participatie van vrouwen aan betaalde arbeid op zich heeft geleid tot lagere vruchtbaarheid. De maatschappelijke context is daar gunstiger voor de combinatie van werk en zorg voor kinderen. Het probleem ligt in deze landen specifiek bij de keuze voor een derde en volgende kind; een keuze die tot gevolg kan hebben dat het gezin of een tweede inkomen verliest (als de vrouw met werken stopt) of een overbelaste moeder heeft. De bevolkingspolitiek in een land als Frankrijk beoogt vooral dit knelpunt op te lossen. In Nederland ligt de problematiek anders. Hier is de combinatie van werk en gezin vanaf het eerste kind kennelijk moeilijk voor vrouwen.

Al met al moet worden geconstateerd dat het geboortecijfer vanuit sociaal-culturele factoren weinig impulsen in opwaartse richting zal krijgen, als de maatschappelijke situatie voor vrouwen niet verandert. Zou dit wel gebeuren, dan is een ontwikkeling in de richting van een hoger

¹⁴ C.J. Wiebrens, *Inkomen en rondkomen*; 's-Gravenhage, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1981.

¹⁵ D.E. Bloom en J. Trussell, *What are the determinants of delayed childbearing and permanent childlessness in the United States?*; Working paper no. 1140, Cambridge Ma, National Bureau of Economic Research.

kindertal – meer conform het kindertal in een aantal andere westerse landen – niet denkbeeldig. Volgens bevolkingsprognoses in verschillende landen behoort Nederland in de EG na 2000 met Denemarken, West-Duitsland, Luxemburg en Italië tot de categorie landen met de laagste geboortencijfers. Hierbij moet wel worden bedacht dat de prognoses in verschillende EG-landen met hogere prognoses zeer waarschijnlijk taakstellend zijn, wat in Nederland niet het geval is. Men wil in deze landen een hoger geboortencijfer bereiken door verbetering van de maatschappelijke positie van vrouwen, onder andere door het vergemakkelijken van de combinatie kinderverzorging en inkomensverwerving door vrouwen. Of deze prognoses uitkomen, moet uiteraard nog blijken.

Sterfte

Het CBS verwacht dat de mannelijke oversterfte in de toekomst niet verder zal stijgen. Opvallend is het gestegen verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen: het gemiddelde verschil veranderde tussen 1950 en 1980 van 4 naar 6-7 jaar. In veel landen is er een stijgende mortaliteit onder mannen. Het verschil in leefwijze (voeding, roken, lichaamsbeweging) tussen mannen en vrouwen kan verschil maken in de levensduur. Als vrouwen met een toenemende en langdurige participatie in de betaalde arbeid ook de mannelijke leefwijze overnemen, kan dat leiden tot een hoger sterftencijfer. Het CBS citeert literatuur waaruit blijkt dat het onzeker is of vrouwen bij het verrichten van betaalde arbeid ook het risicovolle gedrag van mannen overnemen. Deze veronderstelling lijkt juist te zijn, gegeven bijvoorbeeld de waarneming in de Sovjet Unie, waar veel vrouwen betaalde arbeid verrichten, dat de daar geconstateerde stijging in sterfte bijna geheel voor rekening komt van mannen. Gezien de dubbele belasting van vrouwen, als zij betaald werk gaan verrichten, krijgen zij niet veel kans risicovolle gewoonten (gebrek aan lichaamsbeweging, drinken en roken) van mannen over te nemen.

2.3.6 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Algemene ontwikkelingen in politiek of bestuur lijken geen rechtstreekse samenhang te vertonen met demografische ontwikkelingen.

2.4 Demografische ontwikkelingen

De CBS-prognose voorspelt dat in de periode 1986-2000 het aantal inwoners met 0,7 à 1,4 miljoen zal toenemen. Het aantal jongeren (tot 20 jaar) zal daarentegen met 0,5 miljoen slinken dan wel met 0,1 miljoen toenemen. De potentiële beroepsbevolking (20-64 jarigen) neemt in omvang met 0,9 à 1 miljoen toe, terwijl het aantal 65-plussers met 0,4 miljoen stijgt. Kort na de eeuwwisseling zal het inwonertal van Nederland gaan dalen. De bevolking is dan zo sterk verouderd dat de aanhoudend lage geboortenaantallen niet meer opwegen tegen de voortdurend toenemende sterftencijfers. Vanaf het jaar 2010 zal er een versnelde veroudering optreden. De geboortengolf van na de Tweede Wereldoorlog bereikt dan de pensioengerechtigde leeftijd. Over 50 jaar zal het aantal ouderen ruim twee maal zo groot zijn als nu. Het aandeel 45-64 jarigen zal in de jaren negentig oplopen van 34 naar 40 procent. De potentiële beroepsbevolking zal dus verouderen. Kort na de eeuwwisseling zal de potentiële beroepsbevolking gaan dalen. De veroudering daarbinnen zal doorzetten. Over ongeveer 35 jaar zal het aantal 45-64 jarigen het aantal 20-44 jarigen gaan overtreffen.

Om de waargenomen en voorspelde bevolkingsopbouw enig reliëf te geven, is een internationale vergelijking nuttig. Als 155 landen, waarover gegevens beschikbaar zijn, worden gezien, dan blijkt dat Nederland hoort bij de tien landen met het laagste percentage 0-14 jarigen. In 1985 staat Nederland met 20 procent op de 145e plaats. In 2000 is het rang-

nummer 149 met 17 procent. Wat betreft het percentage 65+ is de positie van Nederland minder extreem. Als landen worden geordend naar hoogte van dit percentage staat Nederland in 1985 met 12 procent op plaats 16. In 2000 staat Nederland met 15 procent op plaats 17. Voorlopig zijn er landen waar het aantal ouderen sterker toeneemt dan in Nederland ¹⁶.

2.5 Conclusies in verband met toekomstverkenningen

Aan het gebruik van de CBS-prognoses is verbonden dat de gebruiker vooronderstellingen overneemt inzake niet-demografische maatschappelijke ontwikkelingen en hun effect op de demografie en eveneens er vanuit gaat dat recente demografische trends zich voortzetten. Het uitgaan van alternatieve veronderstellingen over toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen zou kunnen leiden tot nuancering in het gebruik van de bevolkingsprognose.

Deze alternatieve veronderstellingen zouden kunnen leiden tot een bevolkingsprognose die zich in de richting van de lage of hoge variant zou kunnen bewegen, of misschien zelfs buiten de gestelde marges zou kunnen gaan. Dit laatste is, als het om veranderingen als gevolg van een hoger geboortecijfer gaat, op de langere termijn steeds minder waarschijnlijk. De nu geboren kleinere generaties zullen in de toekomst voor een laag geboortecijfer zorgen, althans als het hebben van een groot gezin dan niet plotseling een algemene norm zou worden. Migratiebewegingen zouden een aanzienlijk effect op de bevolkingsomvang kunnen hebben. In onderstaand overzicht wordt het effect van de alternatieve veronderstellingen uit het voorgaande betoog in schema gebracht. Dit schema is slechts bedoeld als samenvatting van kwalitatieve uitspraken. Aan de plussen en minnen kunnen geen kwantitatieve consequenties worden verbonden.

Tabel 2.3 Effect alternatieve veronderstellingen ten opzichte van de middenvariant van de CBS-prognose

	Geboorten	Sterfte	Migratie	Bevolkingsomvang
Internationale ontwikkelingen	0	0	+	+
Omgeving: natuur en milieu	0	?	0	?
Technische ontwikkelingen	?	+	0	?
Economische ontwikkelingen	+ of -	0	+	+ of -
Sociaal-culturele ontwikkelingen	+ of -	0	0	+ of -
Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	0	0	0	0

Bron: WRR.

0 = Geen effect.

+ = Toename-aantal onder invloed van de ontwikkeling.

- = Afname-aantal onder invloed van de ontwikkeling.

2.6 Beleidsconsequenties

Het door het CBS met varianten aangeboden perspectief van ontgroening en vergrijzing heeft vanzelfsprekend op vele beleidsgebieden belangrijke consequenties. Deze komen aan de orde in de betreffende hoofdstukken van dit deel. Hier wordt ten slotte aandacht besteed aan de eventuele bevolkingspolitieke consequenties van dit perspectief. Het CBS heeft bij de prognose zelf de veronderstelling gehanteerd dat er voorlopig geen geboortenbevorderend beleid gevoerd zal worden. Aan de resultaten worden geen beleidsaanbevelingen verbonden.

In Nederland is er geen duidelijke bevolkingspolitiek, noch in stimulerende noch in afremmende zin. De Nederlandse regering heeft in 1983

¹⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Ontgroening en vergrijzing van de wereldbevolking, 1950-2000'; *Maandstatistiek van de bevolking*, jaargang 33 nr. 10, oktober 1985.

wel uitgesproken dat het wenselijk is op de lange termijn te komen tot een bij benadering stationaire bevolking. Het is echter niet waarschijnlijk dat een dergelijke toestand van evenwicht zonder meer ontstaat. Het is onwaarschijnlijker dan een toestand van verdere daling of zelfs van weer een stijging.

De door de regering gewenste omvang zou bij voorkeur enigszins lager dienen te zijn dan de huidige van ruim 14 miljoen bewoners. De thans bestaande vruchtbaarheid van 1,6 kind per vrouw ligt nog juist binnen het door de regering aanvaardbaar geachte margegebied van 15 tot 30 procent beneden de vervangingswaarde. De regering stelde echter:

“Wil het perspectief van een stationaire bevolking niet verloren gaan, dan zal de vruchtbaarheid in de loop van de tachtiger jaren geleidelijk een stijgende tendens moeten gaan vertonen. Dat een dergelijke ontwikkeling zich spontaan zal voordoen is niet uitgesloten. Voor het geval dit echter niet plaats heeft, is de regering van mening dat het wenselijk is onderzoek te verrichten, waar mogelijke beleidsmaatregelen die voor de bevolking aanvaardbaar zijn om aan de gewenste demografische ontwikkeling bij te dragen”¹⁷.

Tot dergelijke maatregelen is het echter nog niet gekomen. Ook als er in de toekomst geen bewuste bevolkingspolitiek gevoerd zou worden, zouden niettemin sommige emancipatie-bevorderende maatregelen onbedoeld een positief effect kunnen hebben op het geboortencijfer. Op het eerste gezicht lijkt een pronatalistisch beleid in strijd met een streven naar emancipatie. Immers, de daling in het geboortencijfer wordt dikwijls juist aan de emancipatie toegeschreven. Na een analyse en een beoordeling van verschillende maatregelen komt Niphuis-Nell echter tot de conclusie dat emancipatie en een pronatalistisch beleid elkaar zeker niet uitsluiten. Zij meent dat de dalende huwelijksvruchtbaarheid mede verklaard kan worden uit achterblijvende maatschappelijke aanpassingen aan de emancipatie van vrouwen¹⁸. Een langere opleidingsduur en een grotere participatie van vrouwen in betaalde arbeid heeft in deze visie een negatief effect omdat er onvoldoende voorzieningen zijn voor de opvang van kinderen.

In landen waar de vergrijzing eerder is ingezet, is de discussie verder dan hier. In Europa gaat het om het bevorderen van het aantal geboorten. Beïnvloeding van de sterfte door verbetering van de gezondheidstoestand wordt niet gezien als een bevolkingspolitieke maatregel. Immigratie valt om verschillende overwegingen in veel landen als instrument af. Over blijft dan het bevorderen van de nataliteit. In een advies aan de Luxemburgse regering stelt Calot dat een gunstig gezinsklimaat dient te worden geschapen. Naar zijn mening dienen de oorzaken van economische ongelijkheid, verband houdend met het aantal kinderen, te worden weggenomen¹⁹.

Ook op de bevolkingsconferentie van 1982 van de Raad van Europa werd vanwege een op de lange termijn afnemende en vergrijzende bevolking de wenselijkheid van een pronatalistisch beleid bepleit. Men concludeerde dat ouders met kinderen in economisch opzicht in het nadeel zijn ten opzichte van ouders zonder kinderen. In dit verband is het acceptabel dat de gemeenschap maatregelen neemt om deze nadelen ten minste gedeeltelijk te compenseren. De Raad adviseerde onder andere²⁰:

- belastingkortingen en vergoedingen te geven aan ouders in de periode rond de geboorte, en gedurende de periode dat een kind sterk afhankelijk is van ouderlijke zorg;

¹⁷ Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 15 552, nr. 2, blz. 5.

¹⁸ M. Niphuis-Nell, 'De emancipatie der seksen en geboortenbevordering bevolkingsbeleid'; *Bevolking en Gezin*, 1984, 2, blz. 201-214.

¹⁹ J.C. van den Brekel, 'Bevolkingsbeleid; bespreking naar aanleiding van een door Calot aan de Luxemburgse regering aangeboden rapport'; *Bevolking en gezin*, 1979, 3, blz. 269-282.

²⁰ Raad van Europa, *European Population Conference 1982, Conclusions*; Straatsburg, 27 september 1982.

- verlofmogelijkheden als dit nodig is voor de zorg, zonder dat dit de maatschappelijke carrière schade doet;
- adequate voorzieningen voor een fysiek en sociaal veilige omgeving voor kinderen;
- hulp aan gezinnen met kinderen bij hun huisvestingsproblemen.

Opmerkelijk is overigens dat er kennelijk consensus bestaat over de ongewenstheid van een afnemende en vergrijzende bevolking. Per land kunnen er verschillende redenen zijn. Bijvoorbeeld militair-strategische en culturele in verband met de in omvang afnemende bevolking (vooral in Frankrijk en Duitsland). Men verwijst dan naar het afnemende aandeel van de Europese bevolking in de wereldbevolking (in 2025 nog slechts 6,4% tegen 15,5% in 1950). Men zoekt dan naar een oplossing in een hoger geboortecijfer en niet in een grotere immigratie. De bezwaren tegen veroudering kunnen ook berusten op een vrees voor schade voor de economische groei onder andere op basis van een 'draagkrachttheorie', die inhoudt dat het steeds moeilijker wordt voor de slinkende groep economisch actieven om in het onderhoud van de groeiende groep niet-actieven te voorzien. Dat in dit probleem ook kan worden voorzien door de uitstoot van ouderen uit de beroepsbevolking te verminderen of de pensioenleeftijd te verhogen, wordt in de discussie in Nederland weinig gehoord. Voor arbeidsmarktproblemen, waar een verouderende bevolking toe zou kunnen leiden, kan ook weer gedacht worden aan een actieve immigratiepolitiek. Verder kan worden overwogen dat door de veroudering ook behoefte aan uitbreiding van zorg en nieuwe dienstverlening kan ontstaan, wat een positief effect op de werkgelegenheid kan hebben.

In het algemeen kunnen bij vergelijking tussen landen verschuivingen in probleemdefinities worden geconstateerd. In landen met een groeiende potentiële beroepsbevolking is deze groei een probleem. In landen met een stijgende demografische last (dus de alternatieve mogelijke ontwikkeling waarbij het totaal van kinderen en ouderen relatief sterk toeneemt) wordt een dergelijke groei van de beroepsbevolking juist als een oplossing voor de problemen gezien.

3. RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN

3.1 Ontwikkelingen ten aanzien van ruimtelijke ordening

3.1.1 Inleiding

Vele maatschappelijke ontwikkelingen hebben gevolgen voor de wijze waarop de beschikbare ruimte wordt gebruikt. Omgekeerd kan een bepaalde ruimtelijke indeling maatschappelijke ontwikkelingen stimuleren of afremmen. Toekomstverkenningen op het terrein van de ruimtelijke ordening hebben daarom vaak een breed karakter. Hoewel elk beleidsterrein overlappings kent met andere sectoren, geldt bij uitstek voor de ruimtelijke ordening dat er van een afgebakende eigen beleidssector nauwelijks sprake is. Hier komt nog bij dat er voor ruimtelijke ordening op nationaal niveau geen duidelijk uitvoeringsapparaat met eigen budget voorhanden is. De Rijksplanologische Dienst (RPD) ontwikkelt het beleid op dit terrein maar is voor de uitvoering afhankelijk van andere delen van het eigen departement, andere departementen en lagere overheden. Deze situatie accentueert de noodzaak om bij ruimtelijke toekomstverkenningen ook de ontwikkelingen op de andere gebieden te betrekken.

Bij de beleidsontwikkeling maakt de dienst al sinds lange tijd gebruik van toekomstverwachtingen van uiteenlopende aard. De eerste maal dat de RPD een omvangrijke verkenning het licht deed zien, was ter gelegenheid van de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening. Deze bestond uit een kwantitatief deel waarin de demografie centraal stond, en een kwalitatief deel waarin de verwachte welvaartsstijging, en de gevolgen daarvan voor vrije tijd en mobiliteit, werd beschreven.

De daarbij gemaakte veronderstellingen bleken niet overeen te stemmen met feitelijke ontwikkelingen zoals de bevolkingsgroei, de economische groei en het toenemend milieubesef¹. Mede hierom bleek het noodzakelijk te beginnen met een Derde Nota voor de Ruimtelijke Ordening. Nadat eerst in de Oriënteringsnota ontwikkelingen sinds het verschijnen van de Tweede Nota en veranderde beleidsinzichten waren beschreven, kwamen er nog twee delen van de Derde Nota: de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke Gebieden, waarin de uitgangspunten van de Oriënteringsnota verder werden uitgewerkt².

De wijze van toekomstverkenning in deze twee nota's liep nogal uiteen. In het kwantitatieve deel van de Verstedelijkingsnota stond, evenals in de Tweede Nota, de demografische ontwikkeling centraal maar nu voorzien van verbijzonderingen voor de bevolkingsspreiding³. Het kwalitatieve deel bestond uit drie scenario's, waarbij in elk scenario enkele deeldoelstellingen van de Oriënteringsnota centraal werd gesteld⁴. In de genoemde Nota Landelijke gebieden werd een aantal kwalitatieve schetsen gegeven, uitmondend in de beschrijving van toekomstige probleemvelden en daarbij behorende oplossingsrichtingen⁵.

¹ Rijksplanologische Dienst, *Betekenis van toekomstverkenning voor de ruimtelijke ordening*; RPD-publikatie '81-2, blz. 26.

² Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 1e: Oriënteringsnota; Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12 757, nr. 2.

³ Ibid., deel 2a: Verstedelijkingsnota; beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit; Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 754, nrs. 1-2, blz. 106-112.

⁴ Rijksplanologische Dienst, *Scenario's ten behoeve van de Verstedelijkingsnota*; RPD-studierapport 3, 's-Gravenhage, 1975.

⁵ Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 3a: Nota Landelijke Gebieden; beleidsvoornemens over ontwikkeling, inrichting en beheer; Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 392, nrs. 1-2, blz. 17-28.

De in dit hoofdstuk besproken Notitie Ruimtelijke Perspectieven (NRP) van juni 1986 luidt de voorbereiding in van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening ⁶. De NRP, die een tijdshorizon heeft tot het jaar 2025, schetst op veel gebieden maatschappelijke ontwikkelingen en de ruimtelijke effecten daarvan. Deze stappen monden uit in beelden voor een aantal ruimtelijke categorieën. Deze voorbereidingsnotitie bevat geen 'kant en klare' toekomstverkenning op grond waarvan beleidskeuzen zouden zijn te maken. De RPD beklemtoont het ambtelijke karakter van de NRP. Het stuk is bedoeld als discussiestuk dat nog geen officiële beleidskeuzen bevat. Deze aanzet tot discussie wordt gevolgd door een serie gespreksronden waarin belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de Vierde Nota.

Ten behoeve van de tentoonstelling 'Nieuw Nederland' die in het na-jaar van 1987 plaatsvond, zijn in opdracht van de WRR drie scenario's voor de ruimtelijke inrichting van Nederland in 2050 opgesteld ⁷. Deze scenario's zijn gebaseerd op drie van de zes karakteristieke visies die in de Beleidsgerichte toekomstverkenning van de WRR werden onderscheiden. Omdat deze scenario's anders dan de NRP niet bedoeld zijn ter voorbereiding van het regeringsbeleid, zullen ze hier onbesproken blijven.

3.1.2 *Afbakening van de ontwikkelingsruimte*

De notitie mondt uit in een aantal ruimtelijke beelden. In deze beelden, die in paragraaf 3.4 worden besproken, zijn verschillende ontwikkelingsmogelijkheden met betrekking tot het gebruik van de ruimte nader uitgewerkt. Aan elk beeld ligt een aantal denkbare beleidsbeslissingen ten grondslag. De discussie die mede de Vierde Nota voorbereidt, is een van de gelegenheden waarin dit keuzemoment zich voordoet. Het is de bedoeling dat het alsdan geformuleerde ruimtelijk beleid leidt tot het beïnvloeden van de verwachte ontwikkelingen, zodat de geschetste ruimtelijke effecten van deze ontwikkelingen zullen optreden of juist worden vermeden ⁸.

Het is in de NRP echter niet altijd duidelijk welke ruimtelijke effecten door bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen zullen optreden. Deze relaties worden wel aangenomen maar doordat ze vaak impliciet blijven, zijn de contouren van de ontwikkelingsruimte niet scherp getrokken. De ontwikkelingen worden bovendien op verschillende wijzen geschetst. Soms zijn er 'verrassingsvrije', verwachte ontwikkelingen geschetst en trends geëxtrapoleerd, dan weer is er sprake van gewenste ontwikkelingen of zijn er verschillende beleidsscenario's gegeven. Daardoor is niet altijd duidelijk of men wil voorspellen of wenselijke alternatieven wil verkennen. Ook worden er zowel dominante als 'uiterste' toekomstige ontwikkelingen geschetst. Zowel de aard als afbakening van de ontwikkelingsruimte zijn daardoor voor de notitie als geheel niet vast te stellen. Bij de beschrijving van verschillende ontwikkelingen zal daarom worden aangegeven hoe daar de ontwikkelingsruimte is afgebakend.

3.1.3 *De definitie van de omgeving*

Door het facetkarakter van het ruimtelijke ordeningsbeleid is het moeilijk een scherpe afbakening van de omgeving te geven. Grenzen tussen wat zich op het eigen beleidsterrein afspeelt en wat zich daarbuiten bevindt, zijn slecht te trekken. Volkshuisvesting, verkeer, vervoer of

⁶ Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Perspectieven; op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening*; 's-Gravenhage, 1986.

Ruimtelijke Verkenningen; drie schetsen voor de toekomstige inrichting van Nederland; door R. van Engelsdorp Gastelaars, L. de Klerk, M. de Knecht, P. Terhorst e.a., Delft, 1987.

⁸ Rijksplanologische Dienst, 1986, op. cit., blz. 93.

landbouw hebben alle ruimtelijke effecten maar behoren niet volledig tot het beleidsterrein van de RPD⁹. Met betrekking tot de keuze van ontwikkelingen die voor de ruimtelijke ordening beleidsmatig van belang zouden zijn, kon men zich dan ook niet laten leiden door het criterium van de directe beïnvloedbaarheid van die ontwikkelingen door eigen ruimtelijk beleid. Men koos daarom ontwikkelingen op grond van het vermoeden dat die uiteindelijk van belang zouden zijn voor de ruimteconsumptie¹⁰.

3.1.3.1 Internationale ontwikkelingen

De positie van Nederland ten opzichte van de rest van de wereld wordt beschreven als zeer afhankelijk. Dit is vooral zo voor de economische ontwikkeling. Gevolg hiervan is de meer dan gewone aandacht die de NRP aan de dag legt voor de internationale transport- en distributiefunctie van ons land. Belangrijk is dat er, door de economische ontwikkeling van Japan en een aantal andere Aziatische landen, naast de economische concentratie rond de Atlantische Oceaan, een tweede economische concentratie rond de Stille Oceaan zou kunnen ontstaan¹¹. Dit hoeft niet alarmerend te zijn als de westerse economie blijft groeien. Een geïntegreerde Europese markt wordt hiervoor als voorwaarde gezien. Nederland is binnen Europa vooral belangrijk als toevoerweg. Het wordt van belang geacht deze positie te handhaven en een perifere ligging te voorkomen.

Voor de ontwikkeling van internationale goederenstromen, die voor de Nederlandse economie vitaal zijn, is de internationale ontwikkeling van produktiewijzen van groot gewicht. In de studie 'RUVEIN' van de RPD zijn drie scenario's ontwikkeld die alle de hoofdinfrastructuur betreffen. In deze scenario's staat de produktiewijze, en de daarbij behorende goederenstromen, centraal¹².

In het scenario '*Randstad Wereldstad*' is 'world-wide sourcing' en 'economics of scale' de leidende gedachte. Op wereldschaal opererende bedrijven kiezen mondiaal de vestigingsplaatsen die voor hun productie het gunstigst zijn. Door produktieconcentratie zijn schaalvoordelen bereikbaar. Er wordt tussen verschillende onderdelen van een bedrijf een sterke taakverdeling en specialisatie aangebracht. Weinig protectionisme en concentratie in wereldcentra zijn daarbij de voorwaarden. Een aansluitende informatie- en goederenstroom wordt daarbij verondersteld. De Nederlandse Randstad zou een knooppunt in die stromen zijn.

In het scenario '*Act Local - Think Global*' wordt verondersteld dat productie dicht bij de afzetmarkt plaatsvindt. Door middel van flexibele automatisering is dan snel aan de vraag te voldoen. De goederenstromen beperken zich tot regionaal niveau; voor Nederland is dat Noordwest-Europa. De informatiestromen zijn mondiaal, de infrastructuur is diffuus, en vele kleinere handelscentra zijn internationaal van belang. Het scenario '*Een wereld van regio's*' vormt tussen deze twee een middenvariant.

Het eerstgenoemde scenario, 'Randstad Wereldstad', is extreem gericht op de internationalisering van de productie en de goederenstromen. In de NRP wordt deze mogelijkheid opgevat als de uit het oogpunt van ruimtelijke effecten meest gerede mogelijkheid. Wellicht impliceert deze accentuering echter ook een voorkeur voor dit scenario als uitgangspunt

⁹ Zie P. Glasbergen, J.B.D. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat; onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland*; Amsterdam, 1979, en H. Puylaert, 'De Notitie Ruimtelijke Perspectieven; enige achtergronden'; *Stedebouw en Volkshuisvesting*, september 1986, blz. 317.

¹⁰ Puylaert, op. cit., blz. 314.

¹¹ Poeth en Van Dongen, *Rotterdam of de noodzaak van een infrastructuur*; Science Technology Policy, april 1984.

¹² *Ruimtelijke Verkenningen Hoofdinfrastructuur (RUVEIN)*; door A.A. van Essen, L.A.G. Arkestein, J.C. Goedman e.a., Studierapporten RPD, nr. 33, 's-Gravenhage, 1986.

voor beleid. Het beleid zou er dan op gericht moeten worden de centrale functie van de Randstad te versterken opdat de internationale goederenstromen ook werkelijk hier komen. De voorkeursbehandeling van het Randstad Wereldstad model berust in de NRP echter slechts op een onbeargumenteerde keuze van een bepaalde mogelijkheid uit een voorgaande scenario-exercitie. Als de vermoedelijk impliciete voorkeur voor het model als een expliciet uitgangspunt in de studie was gehanteerd, zou de uitwerking aan strakheid hebben kunnen winnen. Dit had de discussiemogelijkheid niet beperkt.

Ondanks alle aandacht voor internationale ontwikkelingen, zijn de relaties met de aangrenzende landen enigszins verwaarloosd. Er wordt bij het beschouwen van de spreiding van economische activiteiten bijvoorbeeld geen rekening gehouden met dichtbij gelegen economische concentraties als het Ruhrgebied en de haven van Antwerpen.

3.1.3.2 Demografische ontwikkelingen

De NRP neemt voor de demografische ontwikkelingen de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose 1984-2035 als uitgangspunt. Op basis van deze CBS-variant wordt met behulp van het zogeheten PRIMOS-bevolkingsprognosemodel een berekening gemaakt van de ontwikkeling van de regionale spreiding van de bevolking. In het model wordt ervan uitgegaan dat zich, anders dan in de laatste vijftien jaar, de komende tijd geen grote wijzigingen zullen voordoen in de binnenlandse migratie. Tot 1989, zo is de veronderstelling, blijft de migratie om niet-woningredenen constant. Daarna zal het structurele migratiesaldo nul zijn. Dat wil zeggen dat als een bepaald aantal mensen uit een woonplaats vertrekt, een even groot aantal weer hun plaats inneemt. Dit betekent dat er geen veranderingen in regionale spreiding van economische activiteiten en van de aantrekkingskracht van economische activiteiten worden verwacht. Door deze nulverwachting is de dynamiek in het PRIMOS-bevolkingsprognosemodel alleen het gevolg van de leeftijdsverdeling in bepaalde regio's. Deze modelkeuze wordt veroorzaakt doordat het genoemde PRIMOS-model primair ten behoeve van de woningbouw is opgezet¹³. Het model is ontworpen om, bij veronderstelde constantheid van overige factoren, de woningbouw migratie met inachtneming van demografische veranderingen te simuleren.

De regio's zijn onderverdeeld in voor het ruimtelijk beleid relevante categorieën. De groeikernen en de in- en uitstralingsgebieden van de Randstad zullen volgens deze berekening het snelst groeien. In de stadsgewesten zal de bevolking minder snel groeien dan in de open ruimten doordat in de stadsgewesten de gemiddelde leeftijd hoger is. De vergrijzing en ontgroening zijn in de vier grote steden en de donorsteden nu al op het hoogtepunt. De groep onder de 14 jaar en de middengroep tussen de 25 en 44 jaar zal hier weer gaan groeien. In de andere gebieden, en in versterkte mate in de groeikernen, zal het proces van ontgroening en vergrijzing nog doorzetten.

3.1.3.3 Ontwikkelingen ten aanzien van natuur en milieu

Een goed milieubeleid blijft volgens de NRP maatschappelijke steun ondervinden; desondanks zal pas op lange termijn een hogere milieukwaliteit kunnen worden bereikt. Wel zal in de komende decennia (circa 25 jaar) in ons land het probleem van de vervuiling kunnen worden opgelost (water, bodem, lucht). Volgens de NRP zal echter de diffuse verontreiniging – geen *echt* schone gebieden meer – buitengewoon moeilijk te bestrijden zijn. Het is onduidelijk welke consequenties aan deze ver-

¹³ H. Gordijn, H. Heida en H. den Otter, *Het Primos-model; een prognosemodel voor planning en programmering van de woningbouw*; Delft, 1983, blz. 31-37, en Rijksplanningologische Dienst, 1986, op. cit., blz. 21, noot 4.

wachtingen verbonden worden. Opvallend is dat de NRP, waar zij specifiek op de milieuproblemen ingaat, aanzienlijk minder optimistisch van toon is.

De effecten van verontreiniging, versnippering en intensivering maken volgens de NRP natuurbehoud in kleinere eenheden en de verweving van natuur en andere functies niet eenvoudig. De hoeveelheid afvalstoffen zal blijven toenemen en daarmee de voor stortplaatsen benodigde ruimte. Het aantal stortplaatsen zal blijven afnemen. De diversiteit van de afvalstoffen zal toenemen. Men is optimistisch over het vinden van nieuwe oplossingen voor de verwerking. Als de overheid zich actief opstelt, zal zij meer greep op deze problematiek krijgen.

Als een groot probleem wordt gezien de verspreiding van afvalstoffen via het water, de bodem en de lucht. Deze diffuse vervuiling vormt een grote bedreiging voor natuurwaarden zoals bossen en beekdalen. Belangrijke bronnen van diffuse vervuiling zijn de steden, waar vervuiling moeilijk is te voorkomen door de vele activiteiten die er plaatsvinden, en de intensieve veehouderij. Bij de gesignaleerde tendensen tot intensivering in de melkveehouderij wordt verondersteld dat de landbouw milieubewuster zal gaan plaatsvinden. Overigens zou concentratie van landbouwactiviteiten de toepassing van (nog te ontwikkelen) technische oplossingen voor milieuproblemen toelaten.

De kwaliteit van de lucht en van de grote rivieren zal maar langzaam beter worden. Met name de waterkwaliteit zal problemen op gaan leveren. De bestrijding van diffuse verontreiniging vergt primair een internationale aanpak.

Door het intensiveren van het grondgebruik, waarmee behalve de intensivering in de landbouw ook de verwachte toename van de infrastructuur en de groei van de oppervlakte van stedelijke gebieden worden bedoeld, zal de druk op de natuurlijke gebieden toenemen. Naast het signaleren van al deze bedreigingen wordt ook de mogelijkheid van het door middel van natuurbouw creëren van nieuwe natuurgebieden benadrukt.

Op een termijn die de in de NRP gehanteerde 40 jaar overschrijdt, zal het broeikas-effect, dat men als gevolg van de verontreiniging van de atmosfeer verwacht, volgens een aantal voorspellingen, kunnen leiden tot een stijging van de zeespiegel. Deze voorspellingen lopen voor de komende eeuw uiteen van 20 centimeter tot ruim twee meter¹⁴. Het rapport Zeespiegelrijzing van de Dienst Getijdewateren van Rijkswaterstaat veronderstelt, als uitgangspunt van een denkexerctie, een extreme stijging van vijf meter in de komende 200 jaar.

Hiervan uitgaande geeft de Dienst drie oplossingsmogelijkheden aan. In de 'traditioneel Hollandse oplossing' worden de dijken gefaseerd verhoogd en wordt de kust beschermd met zandsuppleties. In het 'ringdijk-scenario' wordt er een dijk op enige afstand van de kust tussen Den Helder en Hoek van Holland gelegd. De Westerschelde wordt afgesloten en de Afsluitdijk wordt verhoogd. Hierdoor ontstaan een aantal - zoete en zoute - kustmeren op plaatsen waar nu nog sprake is van een open verbinding met de zee. Deze oplossing is aanzienlijk duurder dan de eerste. De havenfuncties van Amsterdam en Antwerpen worden bedreigd, terwijl natuurgebieden van karakter veranderen. Als derde oplossing wordt een 'strategische terugtrekking' uit enkele laaggelegen gebieden bepleit, die men 'Neo-Atlantis' noemt. De kop van Noord-Holland, Zeeland, Friesland, de Waddeneilanden en een deel van Groningen worden in deze oplossingsrichting weer aan het wassende water prijsgegeven. Geconcludeerd kan worden, dat volgens de Dienst Getijdewateren de keuzevrijheid ten aanzien van deze oplossingen zo groot is, dat de ruimtelijke

¹⁴ Rijkswaterstaat, Dienst Getijdewateren, *Zeespiegelrijzing; worstelen met wassend water*; 1986, blz. 142.

consequenties van de zeespiegelrijzing voor het grootste deel afhankelijk zijn van het beleid dat gevoerd zal gaan worden.

3.1.3.4 Technologische ontwikkelingen

In de NRP wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de informatie- en produktietechnologie, de landbouwtechnologie en de milieutechnologie. Men schetst vrij voorzichtig een aantal mogelijke ontwikkelingen.

De informatie- en produktietechnologie heeft voornamelijk invloed op de bedrijfssector. De toepassing van informatietechnologie in de privésector krijgt wel aandacht, maar de verwachte ruimtelijke effecten zijn minder grootschalig. In de bedrijfssector kan ontwikkeling van de techniek leiden tot grotere mechanisatie, kleinere tussenvorraden en scherpere eisen aan de lokatiekeuzen van bedrijven. Dit laatste vloeit voort uit de kwetsbaarheid van de apparatuur. Ook is een aantal voorzieningen, vanwege de grote investeringen die er voor nodig zijn, juist pas rendabel bij gemeenschappelijk gebruik. Verwacht wordt dat de technologische ontwikkeling op zich zelf geen ingrijpende wijziging in het spreidingspatroon van economische activiteiten teweeg zal brengen. In de introductiefase zal er sprake zijn van een tendens naar concentratie, maar men vermoedt dat daarna een snellere ruimtelijke diffusie van technologie mogelijk is. Door het scheppen van voorwaarden in de technologie zal het ruimtelijk beleid in beginsel ontwikkelingen kunnen beïnvloeden in de lokatie en spreiding van bedrijvigheid.

Het eind van de ontwikkeling van de *landbouwtechnologie* is nog niet in zicht. Een verdere gestage stijging van de produktiviteit blijft hierdoor in de komende periode waarschijnlijk. De produktiviteitsgroei per hectare en per arbeidskracht wordt verondersteld minstens 2 procent per jaar te zijn. Deze ontwikkeling zal gepaard gaan met een voortgaande specialisering en intensivering, een afnemende betekenis van de specifieke grondkwaliteit en met schaalvergroting. Op de lange termijn kunnen technieken ontwikkeld worden die zowel de agrarische bedrijfsvoering als andere maatschappelijke belangen (bijv. milieubelangen) dienen. Hierdoor kunnen conflicten opgelost worden, zonder dat gedragsbeperkingen nodig zijn.

Bij de ontwikkeling van de *milieutechnologie* ligt het accent op 'bestrijding aan de bron': het voorkomen van aantasting van het milieu door het veranderen van produktieprocessen. Het afval dat dan nog onvermijdbaar is, moet zoveel mogelijk worden hergebruikt of anderszins worden verwerkt zonder schade en met zo weinig mogelijk hinder voor de mens. Vooral de milieubiotechnologie biedt perspectieven voor de toekomst, met name voor de afvalverwerking. Dit zou een oplossing voor de mestoverschotten kunnen zijn, ook al geeft dit geen oplossing voor het probleem van de zware metalen die de mest bevat. Ook zal wellicht chemisch afval biologisch kunnen worden afgebroken. Dit zou een goedkope oplossing kunnen zijn voor het verwijderen van gifbelten.

3.1.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen

De veronderstelde afhankelijkheid van de Nederlandse economie van het buitenland (zie par. 3.1) is ook terug te vinden in de verkenning van de Nederlandse economie op langere termijn door het Centraal Planbureau. In het algemeen spreekt uit de NRP een optimistische toon. Zowel de ontwikkelingsmogelijkheden, de buitenlandse economische ontwikkeling, als de beleidsinstrumenten worden vaak positief beoordeeld. Dit optimisme, is ook zichtbaar in het veronderstellen van het midden- en het hoge groeiscenario van het CPB (zie voor een uitvoeriger beschrijving van deze scenario's hoofdstuk 5).

De veronderstelde groei van de werkgelegenheid betreft vooral de arbeidsintensieve dienstensectoren. Ook de werkgelegenheid in de industrie

zal weer groeien. Het toenemende aandeel van de dienstensector in de totale werkgelegenheid wordt gezien als een gevolg van de technologische ontwikkelingen. Hoewel technologische ontwikkelingen zowel tot vermindering van werkgelegenheid (door automatisering) als tot verruiming van werkgelegenheid (door nieuwe productie) kunnen leiden, veronderstelt de NRP dat per saldo meer werkgelegenheid zal ontstaan.

Inkomensverschillen tussen huishoudens zullen grote verschillen blijven vertonen. De inkomensverdeling zal zich niet ingrijpend wijzigen. De RPD beklemtoont dat bij deze verwachtingen geen rekening is gehouden met grote veranderingen in het sociale zekerheidsstelsel, zoals bijvoorbeeld de eventuele invoering van een algemeen basisinkomen. Er wordt ook geen rekening gehouden met versnelde arbeidstijdverkorting, toename van deeltijdarbeid, of met spreiding van werkloosheid. De door het CPB gehanteerde veronderstelling van een arbeidstijdverkorting van een half procent per jaar is overgenomen. Het is onduidelijk welke ruimtelijke consequenties aan deze veronderstellingen worden verbonden.

Structurele productie-overschotten vormen het belangrijkste vraagstuk voor de toekomst van de landbouweconomie. Het Europese aanbod overtreft de vraag, terwijl buiten Europa geen nieuwe afzetmogelijkheden te verwachten zijn. De produktiviteit van grond (uitgedrukt in toegevoegde waarde) was in Nederland in 1979 al vijf tot zes maal zo hoog als die in de omringende landen. Door de verwachte voortgaande produktiviteitsstijging en de stagnerende vraag wordt dit probleem nog verscherpt.

Voor de ruimtelijke ordening is niet alleen de economische ontwikkeling, maar ook de *spreiding* van economische activiteiten van belang. De regionale ontwikkelingskansen staan hier centraal. Bij de beschrijving van de algemene economische ontwikkelingen is aangenomen dat deze kansen worden benut, terwijl verondersteld is dat de ontwikkeling van de wereldeconomie voldoende kansen biedt. In navolging van de studie RUVEIN gaat de NRP ervan uit dat de spreiding in 2025 niet alleen kan worden afgeleid uit huidige trends¹⁵. Er worden daarom drie ruimtelijk-economische scenario's geschetst. Niettemin is het scenario 'Randstad-Wereldstad' in de daarop volgende beschouwing duidelijk dominant. Dit scenario schetst het volgende beeld. Bedrijven die op wereldschaal opereren, domineren de markt. Deze internationalisering leidt tot een toenemende concentratie van economische activiteiten in een aantal grote stedelijke complexen. In Nederland is de Randstad zo'n complex.

Allereerst wordt opgemerkt dat de huidige spreiding van economische activiteiten een concentratie laat zien in de Randstad. Dit geldt het sterkst voor buitenlandse ondernemingen en niet-industriële bedrijven. Ook vonden in de Randstad tussen 1970 en 1980 de meeste oprichtingen van nieuwe bedrijven plaats, maar ook de meeste opheffingen. De regionale spreiding van kansrijke en innovatieve activiteiten laat een concentratie zien in de Randstad. In een onderzoek naar de innovatieprofielen van 40 zogenoemde COROP-gebieden, op grond van voor innovatie belangrijk geachte vestigingsfactoren, scoren de gebieden in de westelijke provincies hoog. Wel zijn een aantal andere gebieden ook kansrijk. Het noorden scoort echter telkens laag. Als wordt uitgegaan van de stelling dat bestaande bedrijvigheid de voedingsbodem vormt voor nieuwe bedrijvigheid, en dat er met name in de dienstensector groei wordt verwacht, dan wijst dit nog sterker dan de bovengenoemde bronnen op concentratie in de Randstad.

Hiertegen kan echter worden ingebracht dat bijna alle gebieden in Nederland geschikt zouden zijn als vestigingsplaats voor bedrijven¹⁶. De produktie-milieufactoren (agglomeratievoordelen, kenniscentra) zouden

¹⁵ A.A. van Essen e.a., op. cit., blz. 120-126.

¹⁶ E. Wever, referaat op de NIROV-studiedag 'Ruimtelijke perspectieven', gehouden op 13 november 1986, te Almere.

in Nederland op een zodanig niveau staan dat deze factoren nog nauwelijks onderscheidend werken. Zelfs traditionele regionale specialisaties dreigen te vervagen. Ook is het de vraag of men, als de Randstad als een *metropolitaine* activiteit wordt gezien, de beschouwing van de Randstad wel mag beperken tot West-Nederland. West-, Oost- en Zuid-Nederland zouden dan immers ook beschouwd kunnen worden als één 'urban field'. Het niet in deze beschouwing betrekken van dichtbij gelegen economische concentraties in Duitsland en België zou verder tot een eenzijdige nadruk op de Randstad kunnen leiden. Deze van de NRP afwijkende inzichten worden niet genoemd, wat de indruk wekt van een impliciete beleidskeuze ten voordele van de Randstad.

3.1.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen

Op het sociaal-culturele vlak wordt verondersteld dat de emancipatie van de vrouw zich zal doorzetten. De rolgelijkheid van man en vrouw zal toenemen. In samenhang hiermee zal ook de tendens naar verdere individualisering voortgaan. Ook het proces van secularisering gaat voort. De ruimtelijke effecten van deze ontwikkelingen worden verondersteld vooral te verlopen via de bevolkings- en huishoudensontwikkeling. Voor de huishoudensontwikkeling wordt de raming volgens het PRIMOS-huishoudenmodel overgenomen, die in paragraaf 3.2 uitvoerig zal worden besproken.

Een tweede complex van sociaal-culturele ontwikkelingen betreft de tijdsbesteding. Daarnaast is de differentiatie van tijdsbestedingspatronen door ontwikkelingen met betrekking tot arbeidsduur en technologische ontwikkelingen van belang. Overigens wordt aangenomen dat een groot deel van de tijdsbesteding het traditionele patroon zal blijven volgen. Verder wordt aangenomen dat de bereidheid om het menselijk handelen door milieu-aspecten te laten bepalen van blijvende aard is en dat het milieubeleid een brede maatschappelijke steun zal blijven ondervinden.

3.1.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

De RPD sluit in de NRP aan bij de – wat men noemt – algemene denkrichting die verwacht dat de overheid minder als regelaar en meer als bemiddelaar en adviseur gaat optreden, tenzij bepaalde grenzen dreigen te worden overschreden. In de toekomst – zo gaat de redenering – zal de ruimtelijke ordening minder worden geconfronteerd met kwantitatief omvangrijke uitbreiding. Des te meer zal er sprake zijn van kwalitatief op elkaar afstemmen van vraag en aanbod, onder andere in de woningbouw, de bedrijfsruimtemarkt en in de landbouw. Voor dit soort fijne afstemming is het nodig beter te kunnen inspelen op wensen en behoeften aan de vraagzijde. Voor de ruimtelijke ordening wordt daardoor, vanuit de optiek van het handhaven of verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit, een actieve doelgroepenbenadering onmisbaar. De verwachting is dat de nationale overheid ruimte zal geven voor een regionale en lokale invulling van globaal-nationaal ruimtelijk beleid.

Een verdere invulling van deze algemene verwachting over de toekomstige rol van de overheid ontbreekt echter; de ontwikkeling van die rol wordt via scenario's op variabele wijze verder beschreven. Dit is het geval bij de beschrijving van de woningmarkt en bij de landbouw. Dit zal verder worden beschreven bij de ruimtelijke beelden.

3.1.4 *De ruimtelijke beelden*

3.1.4.1 Inleiding

Na de omgevingsbeschrijving in de voorgaande paragraaf wordt hier ingegaan op de ruimtelijke beelden die de NRP schetst. Deze beelden worden gepresenteerd als samenvattingen van de eerder geschetste voor

de ruimte relevante ontwikkelingen, waaraan mogelijke beleidskeuzen zijn toegevoegd. In de NRP heeft men gekozen voor afzonderlijke ruimtelijke beelden voor een drietal regio's, te weten: de Randstad, het noorden en het midden en zuiden. Los daarvan zijn modellen geschetst ten aanzien van het grondgebruik in landelijke gebieden. De ruimtelijke beelden voor de Randstad en het grondgebruik in landelijke gebieden staan centraal. Op de beelden voor 'overig Nederland' wordt globaal ingegaan.

3.1.4.2 Randstad

Het uitgangspunt van de Randstadbeelden is dat versterking van de Randstad wenselijk en mogelijk is en dat ruimtelijke ordening daarbij een voorwaardenscheppende of stimulerende rol kan spelen. De Randstad speelt volgens de NRP een belangrijke rol in die distributiefunctie omdat de internationale aantrekkingskracht van Nederland vooral wordt bepaald door de gunstige ligging van de Randstad voor de internationale distributie van goederen, personen en informatie. In Ruimtelijke Verkenningen Hoofdinfrastructuur (RUVEIN) wordt dit beeld ruimtelijk gepresenteerd in het 'Randstad-Wereldstad'-model. Voor realisatie van de genoemde randstedelijke ontwikkeling gaat men in RUVEIN uit van:

- versterking van de haven van Rotterdam;
- versterking van de positie van Schiphol;
- goede aansluiting op de vervoersassen naar de rest van Europa;
- versterking van de functionele eenheid van de Randstad.

De eerste drie voorwaarden zijn als uitgangspunt voor de NRP-Randstadbeelden overgenomen. De uitwerking van de laatste voorwaarde verschilt aanzienlijk per model doordat in de NRP ook andere dan verkeers- en vervoersaspecten worden meegewogen. De in ruimtelijk opzicht structuurbepalende elementen zijn de interne productie- en distributiestructuur en het stedelijke woon- en werkklimaat.

Voor de interne productie- en distributiestructuur van de Randstad kunnen twee extreme ontwikkelingsrichtingen worden geschetst. De eerste gaat uit van het concentreren van de vervoersstromen op een beperkt aantal grote, logistiek gunstig gelegen assen tussen de grootste bevolkingsconcentraties. Samen vormen deze een ringvormige structuur. Langs die assen zijn de vestigingen te vinden van de grotere ondernemingen en de bundeling op grote, multifunctionele moderne bedrijfsterrainen van kleinere bedrijven.

In de tweede ontwikkelingsrichting ligt het accent op een aanzienlijk fijnmaziger netwerk van kleinschalige distributie-assen en -punten. De noodzaak van snel, betrouwbaar en flexibel transport van hoogwaardige producten komt tot uitdrukking in de vestiging van ondernemingen in de nabijheid van de afnemer. Technologische ontwikkelingen maken decentralisatie van productie-eenheden mogelijk, waardoor tevens een mogelijkheid voor verdere specialisatie van afzonderlijke steden binnen de Randstad ontstaat. Tussen die gebieden ligt derhalve, naast het fysiek transport, een duidelijk accent op overdracht van informatie en diensten via het glasvezelkabelnetwerk.

Omdat de distributiefunctie centraal is gesteld, is de toereikendheid van de infrastructuur van belang. Of de verkeersinfrastructuur toereikend is, hangt af van de ontwikkeling van de mobiliteit. In de NRP verwacht men dat tot 2010 de mobiliteit nog flink groeit. Dit wordt vooral veroorzaakt door de veronderstelde economische groei, terwijl men van de veranderende bevolkingssamenstelling en de ontwikkelingen in de telematica (nog) geen remmende effecten verwacht. Dit is in overeenstemming met de prognoses van Verkeer en Waterstaat, die in paragraaf 3.3 zullen worden behandeld.

Hoewel het ruimtelijk beleid op concentratie is gericht, zou een verdergaande ruimtelijke diffusie van wonen en werken op kunnen treden.

Volgens de 'Strategische Studie Randstad' zou een bescheiden toename van de pendelgeneigdheid al tot een grote groei van de mobiliteit leiden¹⁷. De NRP gaat niet in op de beleidsmatige reacties op deze mobiliteitsgroei.

De ontwikkelingsrichtingen voor de interne productie- en distributiestructuur van de Randstad worden helaas niet met deze problematiek in verband gebracht. De vraag in hoeverre een geconcentreerde, dan wel een gedeconcentreerde produktiestructuur een onbelemmerde distributie toelaat zou een belangrijk punt in de beoordeling van de voorgestelde ontwikkelingsrichtingen moeten zijn.

Voor het stedelijke woon- en werkklimaat luidt de veronderstelling dat het economisch functioneren en het voorzieningenniveau van de steden wordt ondergraven door een voortdurende trek van bedrijven uit de steden en door een afnemende bevolkingsgroei. Door economische en maatschappelijke factoren zullen er meer kwalitatieve spanningen op de woningmarkt en de bedrijfsterreinenmarkt ontstaan. Er zijn twee ontwikkelingsrichtingen, gebaseerd op een verschillende opstelling van de overheid, waar het de ruimtelijke sturing betreft. De ontwikkelingen op de woningmarkt vertonen overeenkomst met de scenario's die daar in de NRP voor ontwikkeld zijn, maar verschillen aanzienlijk voor wat betreft de achterliggende veronderstellingen. Deze scenario's worden daarom in de volgende paragraaf afzonderlijk besproken.

In de eerste ontwikkelingsrichting is de woningbehoefte en vraag op de woningmarkt bepalend. Ook wat betreft de bedrijvigheid wordt primair de markt gevolgd. Er wordt ingespeeld op de wens van bedrijven de bereikbaarheid te vergroten door het aanbieden van moderne bedrijfsterreinen, die vanuit de hele Randstad goed bereikbaar zijn. De overheid stelt zich voorwaardenscheppend op. In deze ontwikkelingsrichting krijgt de particuliere sector, afhankelijk van de hoogte van de economische groei, een belangrijker aandeel in de woningmarkt, zowel wat betreft type als lokatie van woningen. Hiervan zal een tendens naar suburbanisatie uitgaan. Het is te verwachten dat deze suburbanisatie vooral vorm krijgt bij een hoge economische groei, omdat dit een accent op nieuwbouw veronderstelt. De overheid richt zich vooral op herstructurering en herinrichting van disfunctionele stedelijke gebieden, het interesseren en begeleiden van particuliere initiatiefnemers.

In de andere ontwikkelingsrichting ligt het accent op herstructurering van de bestaande woningvoorraad en moderniseren van de bestaande voorraad bedrijfsterreinen. Wat betreft de bedrijvigheid wordt gemikt op de aantrekkingskracht van een hoogwaardig stedelijk vestigingsmilieu (cultureel klimaat, nabijheid voorzieningen). Er wordt ingespeeld op de tendens naar kleinschaliger ruimtegebruik, het geringer wordende verschil tussen diensten en industrie in lokatiegedrag en type gebouwen en de toenemende technologische mogelijkheden voor menging van wonen en werken. Deze benadering vereist van de overheid een anticiperend en sturend beleid ten aanzien van het stedelijk beheer.

De uiteenlopende ontwikkelingsrichtingen voor de interne productie- en distributiestructuur en het stedelijk woon- en werkklimaat leiden tot heel verschillende ruimtelijke perspectieven voor het randstedelijk gebied. De NRP ontwikkelt hier twee modellen van 'uitersten': het 'Randstad-ring'-model en het 'Randstad-netwerk van steden'-model. Het eerste combineert een grootschalige, geconcentreerde productie- en distributiestructuur met een terughoudende overheid waar het betreft de sturing vanuit het ruimtelijk beleid ten aanzien van het woon- en werkklimaat. De trek van de bedrijven naar grote bedrijfsterreinen met aansluiting op de infrastructuur en de suburbanisatie veroorzaken samen met de demografische ontwikkeling een situatie van 'ruimtelijke krimp' in de steden. Hierdoor zullen er wijken zijn met verouderende woningen waar groepen met lage inkomens zich zullen concentreren en waardoor

¹⁷ TNO/TH-Delft, *Strategische Studie Randstad*; 1986.

het draagvlak voor voorzieningen daar wegvalt. Ook komt het 'groene hart' van de Randstad door deze verschuivingen onder druk te staan.

Het tweede model is juist gebaseerd op een sterk sturende rol van de overheid vanuit een eigen visie op de aard van woon- en werkklimaat alsmede een fijnmazige, gespreide distributie- en produktiestructuur. Ondanks de compacte stedelijke structuur leidt de verbetering van het infrastructuurnetwerk tot compartimentering van het middengebied. Om recreatie in de directe omgeving van de steden mogelijk te maken, is maatschappelijke herstructurering nodig.

De twee andere denkbare combinatiemogelijkheden worden zonder opgaaf van redenen buiten beschouwing gelaten, terwijl bijvoorbeeld grootschaligheid en een sturende overheid – zoals bijvoorbeeld in Frankrijk – best in een model te combineren zouden zijn. Wel wordt een derde model gepresenteerd dat tussen de twee andere in ligt: 'Randstad-gewesten'. Het sluit aan bij het type functionele eenheid dat tot op zekere hoogte reeds in stadsgewestelijke context binnen de Randstad is ontstaan op het punt van de woningmarkt en arbeidsmarkt. Dit model is, zo wordt in de NRP gesuggereerd, het meest waarschijnlijke; het sluit aan bij de bestaande toestand.

3.1.4.3 Landelijke gebieden

Men verwacht dat het landelijk gebied ingrijpende veranderingen te wachten staat. De keuzen liggen volgens de NRP vooral op het terrein van het landbouwbeleid. De ruimtelijke consequenties van die keuzen zijn ingrijpend van aard. Volgens de NRP zijn er, gelet op de problematiek van de structurele produktie-overschotten en het daardoor onbetaalbare EG-stelsel van prijsgaranties en exportsubsidies, twee beleidsrichtingen denkbaar: contingentering en een meer marktgericht prijsbeleid. Bij contingentering blijven prijsgaranties bestaan, maar worden grenzen gesteld aan het produktievolume: contingenten of quota. Dit kan op verschillende manieren worden uitgewerkt: quota kunnen vrij verhandelbaar zijn of kunnen gebonden zijn aan grond of aan bedrijven. Als de quota vrij verhandelbaar zijn, is er geen belemmering voor een doorgaande concentratie. Hierdoor zullen er gebieden met relatief slechte produktieomstandigheden vrijkomen. Grondgebonden en bedrijfsgebonden quotering werpen meer belemmeringen op voor schaalvergroting en uitstoting van arbeidskrachten. Welke belemmeringen worden opgeworpen hangt af van de precieze bindingen die voor de quota worden gedefinieerd. Het min of meer bevrozen van de huidige verdeling van de produktie, zoals de NRP veronderstelt bij grondgebonden quotering, zou eigenlijk alleen optreden bij een grondgebonden quotering voor grasland.

Bij een marktgericht prijsbeleid beoogt men dat vraag en aanbod meer via de prijzen op elkaar worden afgestemd. Prijsgaranties vervallen. Ook bij deze beleidsrichting is schaalvergroting, bedrijfsbeëindiging en een versnelde uitstoot van arbeid te verwachten. De sociale functie van prijsgaranties kan worden vervangen door een andere vorm van inkomensondersteuning of door een stelsel van premies voor natuur- en landschapsbeheer. In de NRP wordt gesteld dat bij een marktgericht prijsbeleid Nederland zijn aandeel in de Europese markt kan vergroten vanwege zijn gunstige uitgangspositie. Het is echter niet goed denkbaar dat een marktconform prijsniveau zonder compenserende maatregelen voor marginale gebieden kan worden ingevoerd¹⁸. Tegen de achtergrond van dit relatieve voordeel van Nederland is het overigens ook de vraag of er bij een marktgericht prijsbeleid juist wel in Nederland gronden zouden worden onttrokken, zoals de NRP stelt.

Samen met de technologische ontwikkelingen, die tendensen veroorzaken in de richting van een toenemende concentratie en intensivering en

¹⁸ WRR, *De onvoltooide Europese integratie*; Rapport aan de Regering nr. 28, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 147.

een afnemende grondgebondenheid, zijn er, afhankelijk van het gevoerde beleid twee ontwikkelingen denkbaar. Bij een marktgericht beleid kan er een 'bi-modale' landbouw ontstaan met enerzijds grote, intensief producerende bedrijven en anderzijds kleine, extensief producerende bedrijven. Alleen bij het laatste soort bedrijven lijkt verweving van agrarisch grondgebruik met natuur en openluchtrecreatie mogelijk. Er kan echter ook een kunstmatige grondgebondenheid ontstaan door grondgebonden quotering van mestheffingen. Door de geringere produktiedruk zouden betere kansen voor natuur, landschap en openluchtrecreatie ontstaan.

In de NRP worden drie modellen gegeven van agrarisch grondgebruik en drie modellen voor het gebruik van de vrijkomende grond. Als uitgangspunt voor de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw neemt de NRP aan dat, mede als gevolg van het EG-landbouwbeleid het totale produktievolume niet sterker zal mogen groeien dan met 0,5 procent per jaar. De vraag is nu hoe de ruimtelijke verdeling van deze beperkte totale groei zal plaatsvinden en welke gevolgen dit heeft voor het grondgebruik.

Naast handhaving van de huidige produktieverdeling is een tweede mogelijkheid dat bepaalde regio's meer groeimogelijkheden krijgen dan andere ofwel omdat ze bepaalde positieve eigenschappen hebben, ofwel omdat er bepaalde knelpunten optreden. Hiernaast wordt als derde mogelijkheid genoemd dat de groei van het produktievolume over het gehele land wordt gespreid.

Handhaving huidige verdeling

Deze denkrichting kan worden gemotiveerd vanuit een *maximale handhaving van werkgelegenheid* in de landbouw, het in stand houden van werkgelegenheid in de landbouw en het afremmen van de toenemende druk op het milieu in concentratiegebieden. De groei van de produktiviteit zal (bij gelijkblijvend totaal volume) leiden tot extensivering van het grondgebruik.

De lokale 'overschotten' aan grond en arbeid kunnen leiden tot meer nadruk op beheer van natuur- en landschapswaarden. Ook is op lokaal niveau gespreide onttrekking van grond mogelijk, met name in landinrichtingsprojecten. De landinrichting zal zich sterk richten op kostenbesparing voor de boer, op bedrijfsvergroting en op andere dan agrarische functies, zoals landschapsbouw. Om deze denkrichting te realiseren zal het overheidsbeleid gericht moeten zijn op quotering van de produktie per bedrijf. Quota zijn niet verhandelbaar. Milieunormen en -maatregelen zullen in dit model regionaal gedifferentieerd zijn, gericht op een evenredige vermindering van de druk op het milieu in alle gebieden. Ondersteuningsmaatregelen voor kleine bedrijven worden noodzakelijk geacht.

Concentratie

De achtergrondgedachte van toenemende concentratie van de produktie is de versterking van regionale agribusinesscomplexen. Door de in deze gebieden aanwezige toeleverings- en verwerkingsstructuur te versterken nemen de lokatievoordelen voor agrarische activiteiten toe. Op die manier kan de industrialisering van de landbouw worden gestimuleerd. Dit met het oog op verbetering van de internationale concurrentiepositie. Voor kleinschalige natuur- en landschapselementen is slechts plaats indien zij passen in de agrarische structuur. In marginale gebieden vindt enige inkomensondersteuning plaats ten behoeve van natuur- en landschapsbeleid. Veterinaire en milieuhygiënische normen gelden als belangrijkste randvoorwaarden. Deze denkrichting impliceert een meer marktgericht beleid en een systeem van vrij verhandelbare quota. De overheid beheerst de produktie door grondonttrekking.

Regionale spreiding

De motivering om te streven naar een sterkere regionale spreiding van de agrarische productie is het willen stimuleren van regio's waar de landbouw relatief sterk bijdraagt aan de regionale welvaart. Een tweede motief om de groei van de productie vooral op deze gebieden te richten is de spreiding van de druk op het milieu. In dit model past een verplaatsing van intensieve veehouderij naar akkerbouwgebieden. Aangezien de realisering van deze denkrichting tegen de concentratietrends van de laatste decennia in zou gaan, zou een grote overheidsinspanning nodig zijn voor landinrichting, voorlichting en de opbouw van een verwerkings- en afzetstructuur. Voor deze denkrichting is het nodig dat quota in huidige concentratiegebieden kunnen worden opgekocht en toegedeeld aan stimuleringsgebieden.

Alle drie de modellen gaan uit van de veronderstelling dat er in het landelijk gebied grond vrij komt voor andere ontwikkelingen dan de landbouw. Bij het model 'handhaving' is het 50 à 100.000 hectare en bij 'concentratie' en 'regionale spreiding' 200.000 hectare taakstellend. Dit betekent dat grondgebonden quoterings, die niet leidt tot onttrekking van cultuurgrond, in feite wordt uitgesloten.

Voor de bestemming van de vrijgekomen gronden worden drie ontwikkelingsrichtingen afzonderlijk aangegeven: één voor natuur, één voor recreatie en één voor bos.

Uitgangspunten bij de natuurontwikkeling zijn:

1. het waar mogelijk herstellen van ecologische relaties;
2. grotere, min of meer aaneengesloten gebieden hebben het beste perspectief;
3. bestaande grotere natuurgebieden blijven gehandhaafd.

Voor het vervaardigen van een ruimtelijk beeld van de recreatieontwikkeling veronderstelt men een toename van de mobiele recreatie. Wat betreft de ruimtelijke spreiding van recreatie verwacht men in eerste instantie aansluiting bij reeds bestaande concentratie- en stimuleringsgebieden. Extra aandacht krijgt de ontwikkeling op nationaal niveau van landschappelijk aantrekkelijke gebieden en recreatieve routes. Naast de recreatief toeristische routes worden de ontwikkelingsmogelijkheden onderscheiden naar ontwikkelingszones voor specifieke voorzieningen en zones voor recreatief medegebruik.

Als uitgangspunten voor de bosontwikkeling wordt de verwachting naar voren gebracht dat op termijn op Europees niveau houtschaarste gaat optreden. Ook wordt de bijdrage genoemd van de ontwikkeling van bos aan openluchtrecreatie, natuur en landschap. De bosontwikkeling wordt zowel vanuit een economische als vanuit een maatschappelijke optiek benaderd. Nederland wordt in drie zones ingedeeld die aansluiten bij de huidige bosstructuur. Voor elk worden de ontwikkelingsmogelijkheden aangegeven.

Na de beschrijving van de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw en van natuur, recreatie en bos afzonderlijk worden de geschetste ruimtelijke beelden zeer globaal met elkaar vergeleken. Een afweging wordt in de NRP echter nog niet gemaakt. Eerst in de vierde nota wil men komen tot een structuurbeeld voor de landelijke gebieden. Hierin wil men de regionale context en de relatie met de stedelijke structuren belichten.

3.1.4.4 Regionale perspectieven

Ondanks de consequenties die de Randstadbeelden hebben voor overig Nederland, wordt de ruimtelijke ontwikkeling van die regio's als een op zich zelf staand kwaliteitsvraagstuk benaderd. De beeldvorming met betrekking tot de overige regio's in de NRP is globaler dan die van de Randstad en het grondgebruik in landelijke gebieden. Men wil op nationaal niveau een kader scheppen voor een discussie over regionale ruimte-

lijke ontwikkeling. Daarom worden geen gedetailleerde uitspraken gedaan over bepaalde gebieden.

Voor zowel het noorden als het midden en zuiden worden twee uiterste ruimtelijke ontwikkelingsmodellen geschetst. In het eerste model is sprake van concentratie in en rond een beperkt aantal stedelijke gebieden, met daarnaast een zekere polarisatie in het landelijk gebied tussen enerzijds een verdere intensivering en uitstoot van agrarische gronden ten behoeve van het opvangen van nieuwe bedrijvigheid en anderzijds een groeiende behoefte aan recreatieve mogelijkheden.

Het tweede model is sterk gebaseerd op spreiding van bestaande en nieuwe bedrijvigheid en de verbetering van het (informatie) infrastructuurnetwerk tussen die gespreide vestigingen. In de landelijke gebieden ligt het accent op het waar mogelijk handhaven van de intensieve productie, naast het extensiveren van het agrarisch grondgebruik en het streven naar een grotere verweving van 'groene functies'.

Voor het noorden worden beperkte zelfstandige ontwikkelingsmogelijkheden gezien. Daarom wordt daarvoor ook een model geschetst met als uitgangspunt dat het noorden profiteert van de uitstraling van een versterkte Randstad. Een voorwaarde hiervoor is de verbetering van de verbindingen tussen de twee gebieden.

Een duidelijk gebrek in de beschouwingen over ruimteconsumptie is dat de los van elkaar behandelde ontwikkelingen en ruimtelijke gevolgen niet in een totaalbeeld worden samengevat. Ook ontbreekt een overzicht van de feitelijke ontwikkeling van de ruimteconsumptie. Hierdoor wordt niet duidelijk welke draagwijdte de beelden hebben.

3.1.5 *Beleidsconsequenties*

Met de drie modellen van de randstedelijke ontplooiing zijn verschillende richtingen geschetst waarin de Randstad zich – binnen de voorwaarde van de versterking van de internationale economische positie – zou kunnen ontwikkelen. Deze keuzen worden mede bepaald door de financiële mogelijkheden en de bestuurlijke verantwoordelijkheden van elk overheidsniveau.

De financiële inspanning is per model verschillend. Het Randstad-ring model vereist van de nationale overheid vrij vergaande investeringen voor de ontwikkeling van grootschalige infrastructuur. Op gemeentelijk niveau is in financieel opzicht de overheid vrij terughoudend, omdat overwegend een beleid wordt gevoerd dat de marktontwikkeling volgt. In het model Randstad-netwerk van steden ligt juist meer accent op die lagere overheden, zowel wat betreft eigen beleidsvorming als wat betreft financiële inspanning. Primair zullen de gemeente de financieringsbron zijn voor de verhoging van de aantrekkingskracht van de individuele steden. Het Gewesten-model vormt wat dat betreft een tussenvorm. Voor enkele grote infrastructuurprojecten is het rijk financieel verantwoordelijk. Echter, ook van de gemeenten binnen de gewesten zal een flinke investering worden gevraagd.

In bestuurlijk opzicht doet zich tussen het Ring-model en het Netwerk-model een soortgelijk verschil voor. Is voor het eerste, in verband met de noodzakelijke infrastructuurprojecten waarschijnlijk een vrij centralistische opstelling nodig met een sterke interprovinciale samenwerking, voor het tweede zal een grotere wissel worden getrokken op de bestuurskracht van de individuele stad of gemeente. Het Gewesten-model is wat dat betreft minder eenvoudig. Door de zware nadruk die komt te liggen op gemeenschappelijk beleid van de gemeenten of steden binnen het gewest wordt op de samenwerking in bestuurlijk opzicht een groot beroep gedaan.

In elk geval tonen de beelden aan dat in de Vierde nota ook de financiële en bestuurlijke keuzen die vastzitten aan de keuze van een ruimtelijk model aan de orde zullen zijn. Elk model ten slotte kan in meer of mindere mate discrepanties tonen met de resultaten van het huidige beleid

op langere termijn. Op een aantal punten zal verandering van het beleid onder ogen moeten worden gezien. Uit de beelden van de landelijke gebieden blijkt dat er ook daar nieuwe ontwikkelingen gaande zijn.

Zoals in het begin van dit hoofdstuk werd geschetst, is het niet de bedoeling met de NRP rechtstreeks aanknopingspunten voor beleid aan te geven. De notitie beoogt discussiemateriaal aan te dragen. De ruimte waarbinnen deze discussie kan plaatsvinden is, althans volgens de NRP, echter wel op een aantal punten beperkt. Zo wordt op verschillende plaatsen in de notitie de nadruk op versterking van de functie van de Randstad gelegd, in samenhang met een tendens naar internationalisering. Ook richt men zich op het invullen van voor ander gebruik vrijkomende landbouwgrond.

Een probleem dat op de achtergrond telkenmale een belangrijke rol speelt, is de vraag in hoeverre de ruimtelijke ordening een gevolg is van maatschappelijke ontwikkelingen dan wel of door middel van ruimtelijke ordening bepaalde gewenste ontwikkelingen gestuurd kunnen worden. Het eerste deel van de nota gaat ervan uit dat maatschappelijke ontwikkelingen de ruimtelijke ordening – althans gedeeltelijk – bepalen. Bij de ruimtelijke beelden staat juist de wenselijkheid voorop. De koppeling tussen de beschreven maatschappelijke ontwikkelingen en de ruimtelijke beelden is op veel plaatsen niet of slechts impliciet aanwezig. De scheiding tussen de analyse en de ruimtelijke beelden zou er toe kunnen leiden dat in de discussie de wenselijkheid van de beelden de boventoon gaat voeren, zonder dat de omgevingsanalyse daarbij als feitelijke basis kan functioneren.

3.2 Ontwikkelingen ten aanzien van volkshuisvesting

3.2.1 Inleiding

Het op een bepaald moment gevoerde volkshuisvestingsbeleid blijft nog zeer lange tijd duidelijk zichtbaar doordat gebouwde woningen een gemiddelde levensduur hebben van naar schatting 75 tot 100 jaar. Dit beleid werkt door in de inrichting van woongebieden en de kwaliteit van het wonen voor vele generaties bewoners. Volkshuisvestingsbeleid is dus van belang voor de zéér lange termijn, en het is dan ook geen wonder dat op dit terrein al vroeg toekomstverkenningen worden verricht.

De allereerste verkenningen, die al voor de Tweede Wereldoorlog plaatsvonden, weken nogal af van de toekomstverkenningen zoals die nu worden ontwikkeld door het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting (DGVH). De methode bestond toentertijd uit de waarneming en extrapolatie van trends in de gemiddelde woningbezetting. Verbeterde demografische analysemethoden kwamen hiervoor later in de plaats.

Na de Tweede Wereldoorlog slonk de belangstelling voor toekomstverkenningen op het volkshuisvestingsterrein door de grote discrepantie tussen woningvoorraad en woningvraag. Elk gebouwd volume was in die tijd welkom en zou ook in de toekomst zijn diensten bewijzen. Deze situatie bleef nog lang voortbestaan doordat in de jaren vijftig het conjunctuurbeleid de woningbouw vaak sterk aan banden legde. Vooral ten tijde van de Koreaanse oorlog in 1952 en door de zogeheten bestedingsbeperking in 1958 leidde het gevolgde conjunctuurbeleid tot restricties in het bouwprogramma. Het tekort van vele honderdduizenden woningen, de discontinuïteit in de bouw en de werkloosheid onder de bouwvakkers, schiep een politiek geladen sfeer waarin toekomstverkenningen kennelijk van betrekkelijk weinig nut waren¹⁹. In de latere periode van nieuwbouw nam de belangstelling voor toekomstonderzoek weer toe en die belangstelling is daarna niet meer verdwenen.

¹⁹ C.A. Adriaansens en H. Priemus, *Marges van volkshuisvestingsbeleid; naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige beleidssector*; Voorstudies en achtergronden, nr. V50, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 30.

Belangrijk op dit moment is het 'Trendrapport Volkshuisvesting 1982'²⁰ dat in 1985 werd aangevuld met het Evaluatierapport Nieuwbouwprogrammering 1986, waarin een toetsing van de belangrijkste veronderstellingen plaatsvindt en een geactualiseerde prognose wordt gegeven²¹. De prognose wordt sindsdien jaarlijks geactualiseerd ten behoeve van het Meerjarenplan Woningbouw. Verder komt er, sinds 1985, elk jaar een Meerjarenprogramma Woningbouw uit. Deze programma's bevatten de bouwvoornemens voor de komende vijf jaren en een raming voor vijf jaar daaropvolgend.

Opvallend bij de Meerjarenprogramma's is de beperkte tijdschorsion. De maximaal tien jaar durende planperiode beslaat slechts een beperkt deel van de geschatte levensduur van woningen. Aangezien het Trendrapport prognoses opstelt voor de kwantitatieve woningbehoefte tot het jaar 2000 en ten grondslag ligt aan de meerjarenprogramma's, wordt hier gebruik gemaakt van de prognose van het Trendrapport. Overigens wordt de prognose in het Evaluatierapport Nieuwbouwprogrammering 1986 doorgetrokken tot het jaar 2030. Ook in dat rapport ligt de nadruk echter op de periode tot 2000.

Het Trendrapport noemt drie, algemeen aanvaarde, doelstellingen voor het volkshuisvestingsbeleid:

1. er moet een voldoende aantal woningen zijn en ze moeten op de juiste plaats staan. Ten behoeve van deze doelstelling wordt in het Trendrapport de kwantitatieve woningbehoefte geraamd;
2. de kwalitatieve aspecten van de woningen moeten aansluiten op de vraag van de bevolking. De vorm, de grootte en de prijs zijn voorbeelden van zulke kwalitatieve aspecten;
3. als aan de vorige twee doelstellingen is voldaan, resteert de afstemming van vraag en aanbod: de verdelingsopgaaf.

Hoewel het Trendrapport aan alle drie de doelstellingen aandacht besteedt, staat in het feitelijke beleid de raming van de kwantitatieve woningbehoefte centraal. In het Meerjarenprogramma wordt alleen de kwantitatieve raming gebruikt.

3.2.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

Voor de berekening van de woningbehoefte kan onderscheid worden gemaakt tussen een *voorraadoptiek* en een *marktoptiek*. In de marktoptiek wordt alleen gelet op die huishoudens die op korte termijn een effectieve vraag op de woningmarkt willen uitoefenen. Met 9 procent van het totaal aantal huishoudens is deze groep weliswaar vrij groot, maar niettemin zou naar de mening van het DGVH concentratie op deze groep alleen het zicht op ontwikkelingen ten opzichte van de woningvraag al te zeer beperken. Door de behoefte te vergelijken met het aanbod krijgen men zicht op het woningtekort. De marktoptiek, die alleen de huishoudens beschouwt die woningzoekend zijn, wordt daarom minder geschikt geacht voor beleidsontwikkeling op de lange termijn. In deze optiek is de vraag immers zeer gevoelig voor bijvoorbeeld fluctuaties in de hypotheekrente, terwijl deze slechts een marginaal effect heeft op de voorraadvraag. In het Trendrapport wordt gekozen voor de voorraadoptiek.

Een tweede ingrijpende keuze in het Trendrapport is die voor het hanteren van het begrip 'woningbehoefte' in plaats van het begrip 'marktvraag'. Onder de woningbehoefte wordt het aantal huishoudens verstaan dat urgent woningzoekend is of al een woning heeft. Dit houdt een normatieve keuze in: men vindt immers dat de behoefte in principe gehonoreerd dient te worden.

²⁰ Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, *Trendrapport Volkshuisvesting 1982*; Delft, 1983.

²¹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toetsing en Actualisering Trendrapport Volkshuisvesting; een onderzoek naar mogelijke ontwikkelingen*; 's-Gravenhage, 1985.

Door zich te richten op de vraagzijde van de markt, sluit het DGVH aan bij de traditie op dit terrein. Vrijwel alle lange-termijnprognoses richten zich op de ontwikkeling van de totale vraag naar woningen. Het Trendrapport baseert zich alleen op demografische en economische factoren die invloed hebben op de woningbehoefte en laat de invloed van het aanbod van woningen buiten beschouwing. Ook de operationalisering van het behoeftebegrip, waarin kwaliteit en lokatie vooralsnog geen rol van betekenis spelen, is niet probleemloos. Zo kan weliswaar geconstateerd worden dat belangenbehartigers ten opzichte van de 'behoefte' nog steeds een groot tekort aan woningen signaleren, maar de toenemende leegstand wijst in de richting van een vraagtekort ten aanzien van bepaalde typen woningen²².

De basis van de berekening in het Trendrapport is de raming van het aantal en het type huishoudens, waarbij uitsluitend aandacht wordt besteed aan veranderingen in de leeftijd van het hoofd, het inkomen en de grootte van de huishoudens. De belangrijkste veronderstelling daarbij is dat in de toekomst de verhouding tussen de huishoudenskenmerken (huishoudentypen) en de woningbehoefte zich niet zal wijzigen. Veranderingen in de behoefte worden uitsluitend beschouwd als gevolg van veranderingen in de verdeling van huishoudentypen. Verondersteld wordt derhalve dat er geen veranderingen optreden in de omstandigheden waaronder die behoefte optreedt. Het huur- en subsidiebeleid, de rentevoet en de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente bijvoorbeeld, worden zo als onveranderlijk beschouwd.

Centraal in de berekeningswijze staat het begrip 'huishouden'. Verondersteld wordt dat een bepaald type huishouden nu en in de toekomst dezelfde woningbehoefte zal hebben. De vraag voor het DGVH is welke typen huishoudens kunnen worden onderscheiden en hoe de onderlinge verhouding van die typen zal veranderen.

Uit het in 1977 gehouden Regionale Woning-behoefte Onderzoek (RWBO '70) - geactualiseerd in het Woning-behoefte Onderzoek 1982 (WBO '82) - blijkt bij constant gehouden leeftijd en gezinsomvang een relatie te bestaan tussen huishoudinkomen (of opleiding) en de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte. Aangezien ten aanzien van het huishoudinkomen vijf categorieën worden onderscheiden en ten aanzien van leeftijd en gezinsomvang respectievelijk zeven en drie, wordt een indeling verkregen van 105 huishoudtypen; elk met een constante specifieke woningbehoefte. Deze constante specifieke behoefte houdt in dat bijvoorbeeld een één- of tweepersonshuishouden, waarvan het hoofd tussen de 25 en 35 jaar oud is, en met een inkomen beneden de 17.000 gulden per jaar, in 1977 en in 2000 dezelfde woningbehoefte heeft. Verschuivingen in de verdeling van de bevolking over de typen huishoudens worden veroorzaakt door demografische, sociaal-culturele, en economische ontwikkelingen.

De invloed van economische factoren blijft in het model beperkt tot de ontwikkeling van het besteedbare inkomen per huishouden. Eerst wordt het totale besteedbare huishoudinkomen afgeleid uit het nationale inkomen. Verondersteld wordt dat het nationale inkomen en het totale besteedbare huishoudinkomen evenredig fluctueren. Vervolgens wordt het besteedbare inkomen per huishouden afgeleid uit het totaal besteedbare huishoudinkomen. Men baseert zich hierbij op de verzamelde gegevens in het genoemde RWBO '77 en WBO '82.

De demografische en sociaal-culturele ontwikkeling wordt aan de typologie van huishoudens gekoppeld door de indeling van personen in één van de vijf volgende categorieën: thuiswonend kind, alleenstaand, samenwonend (al dan niet gehuwd), samenwonend geweest en niet in een huishouden (tehuizen en inrichtingen). Essentieel in de berekeningswijze van de Actualisering is de kans dat een persoon uit een bepaalde categorie huishoudens overgaat naar een andere. De overgangskans tussen twee

²² C.A. Adriaansens en H. Priemus, op. cit., blz. 19-20.

categorieën wordt per leeftijdsgroep uit de statistieken berekend. Een persoon komt normaal gesproken bij de geboorte als 'thuiswonend kind' het systeem binnen, en gaat er door sterfte weer uit. Hiervoor worden de geboorte- en sterftecijfers van de CBS-prognose overgenomen. Hetzelfde geldt voor de migratiecijfers. Zo kan men voor een bepaald jaar schatten welk percentage van de alleenstaande 25-jarigen in dat jaar zal gaan samenwonen. Deze overgangskansen zijn niet constant, maar variëren in de tijd onder invloed van voornamelijk sociaal-culturele factoren. Om een prognose te kunnen maken, worden de trends in de ontwikkeling van de overgangskansen geëxtrapoléerd²³. Zo ontstaat een prognose van de verdeling van de bevolking over huishoudens. Deze werkwijze, gebaseerd op prognoses van de bevolkingsontwikkelingen en extrapolatie van de overgangskansen tussen de vijf posities, is voor het eerst toegepast in de 'Toetsing en Actualisering' van het Trendrapport.

Hoewel deze 'demografisch-analytische methode' verfijnder is dan de vroeger gehanteerde extrapolatie van de daling van de gemiddelde woningbezetting, berust zij in laatste instantie ook op trendextrapolaties. De ontwikkelingsruimte is in het DGVH-model zeer beperkt gehouden doordat daarin slechts één demografische ontwikkeling en de trend van huishoudensverkleining zijn verdisconteerd. Ook de marge in de voorspelde ontwikkeling van de economische groei is zeer beperkt gehouden.

3.2.3 *De definitie van de omgeving*

3.2.3.1 Internationale ontwikkelingen

Aan internationale ontwikkelingen wordt in het Trendrapport geen aandacht besteed. Voor de migratiebewegingen van en naar het buitenland wordt aangesloten bij de vooruitberekening van het CBS, waarin een geringe migratie wordt verondersteld. Er kunnen zich echter in de toekomst situaties voor doen waarin deze ontwikkelingen aan belang winnen (zie 2.3.1).

3.2.3.2 Demografische ontwikkelingen

Voor het verloop van de bevolkingsontwikkeling wordt in 'Toetsing en Actualisering' de minimumvariant van de bevolkingsprognose van het CBS uit 1980 aangehouden. Het argument voor het kiezen van de minimumvariant is de feitelijke ontwikkeling van de bevolking sinds dat tijdstip. In de geactualiseerde prognoses wordt telkens de middenvariant van de meest recente CBS-prognose overgenomen²⁴.

Omdat het verschil tussen de prognoses vooral voortvloeit uit het geschatte geboortecijfer, heeft deze verandering vooral invloed op de jongste bevolkingsgroepen. Doordat deze groepen pas over lange tijd op de woningmarkt komen is de gevoeligheid van de huishoudensprognose voor het kiezen van een bevolkingsprognose gering²⁵.

Het is juist dat de totale vraag naar woningen de demografische ontwikkeling niet onmiddellijk volgt. De betrekkelijk geringe gevoeligheid voor demografische ontwikkelingen is echter ook een gevolg van de gekozen prognosetermijn. Aangezien een prognose wordt gemaakt tot het jaar 2000, spelen de ontwikkelingen in de jongste bevolkingscategorieën nog geen rol van betekenis in de ontwikkeling van de woningbehoefte. Na de eeuwwisseling wordt echter een trendbreuk verwacht die een daling van het aantal huishoudens inhoudt. Het CBS heeft er bovendien

²³ H. Heida en H. Gordijn, *Primos Huishoudenmodel; analyse en prognose van de huishoudensontwikkeling in Nederland*; 's-Gravenhage, 1985.

²⁴ P.J.C. van der Hoek, *Studierapport Nieuwbouwprogrammering 1986; een overzicht van onderzoeksinformatie die is gebruikt bij de beleidsvoorbereiding voor het begrotingsjaar 1987*; ministerie van VROM, DGVH, Directie Onderzoek, februari 1987, jaargang 1987, nr. 8, blz. 2.

²⁵ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1985), op. cit.

meermalen op gewezen dat niet alleen de prognose van het geboortecijfer voorzichtig moet worden gehanteerd, maar dat ook het sterftecijfer geen vast gegeven is. Als het sterftecijfer onder oudere bevolkingsgroepen sterker daalt dan tot voor kort werd verwacht, zal dat niet over langere tijd effect hebben op de totale woningbehoefte maar met vrijwel onmiddellijke ingang. Dit effect kan zelfs nog krachtiger worden dan het hier al lijkt wanneer – zoals thans het beleid is – de capaciteit van de bejaardentehuizen gelijk wordt gehouden, en dus niet meegroeit met het aantal bejaarden. Hiermee groeit deze groep voor de ‘gewone’ woningmarkt in ieder geval al snel in relatief gewicht.

3.2.3.3 Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu

In het Trendrapport en in de Actualisering wordt geen rekening gehouden met ruimtelijke ontwikkelingen. Er worden in het Trendrapport echter wel regionale huishoudensprognoses opgesteld die zijn afgeleid van de landelijke prognoses. Deze regionale prognoses zijn in 1986 geactualiseerd, maar ze zijn in 1985 niet meer in de Actualisering van het Trendrapport opgenomen.

3.2.3.4 Technologische ontwikkelingen

De invloed van technologische ontwikkelingen komt niet ter sprake. Ontwikkelingen op het gebied van micro-electronica en telecommunicatie zouden echter wel invloed kunnen hebben op de kwalitatieve woningbehoefte. Wellicht zal de behoefte aan extra ruimte in de woning voor telecommunicatievoorzieningen toenemen. Volgens Dieleman c.s., in een in opdracht van DGVH verrichte toekomstgerichte literatuurstudie, zal dit het gedrag op de woningmarkt echter niet sterk beïnvloeden²⁶. Verder heeft de technische ontwikkeling invloed op de bouwkosten. Dieleman c.s. achten een belangrijke daling van de bouwkosten wel mogelijk maar door de vele factoren die van invloed zijn, is de ontwikkeling van de bouwkosten onzeker. Deze beschouwing betreft overigens het woningaanbod, dat in het Trendrapport buiten beschouwing blijft.

3.2.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen

De economie heeft in het gehanteerde model invloed op de woningbehoefte via het besteedbaar inkomen van de huishoudens. Voor de berekening wordt het totaal besteedbare huishoudensinkomen afgeleid uit het nationaal inkomen en via een inkomensverdeling over de huishoudens verdeeld. Er zijn dus veronderstellingen nodig over de ontwikkeling van het nationaal inkomen en van de inkomensverdeling.

Voor de groei van het nationaal inkomen worden twee varianten gegeven, waarin de groei één, respectievelijk twee procent bedraagt. Dit lijkt in vergelijking tot de in hoofdstuk 5 besproken, op later datum uitgebrachte, lange-termijnsce­nario's van het CPB pessimistisch. Daar bedraagt de groei in het lage scenario immers al twee procent. Van Fulpen, die voor het SCP de toekomst van de volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief heeft onderzocht, gaat uit van een groei tussen de nul en drie procent²⁷, terwijl Dieleman c.s. op grond van een vergelijking tussen verschillende studies weer op één tot twee procent groei uitkomen. De meest recente studies hanteren een hogere bovengrens voor de economische groei. Wellicht volgt men hier voor de economische groei de wat optimistischer scenario's van de door het CPB uitgewerkte mogelijkheden.

²⁶ *Toekomstverkenning Volkshuisvesting; bijdrage aan de toekomst van de volkshuisvesting; een inventarisatie en programmeringsstudie*; onder redactie van F.M. Dieleman, Delft, 1985.

²⁷ H. van Fulpen, *Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief*; 's-Gravenhage, 1985.

Met betrekking tot de inkomensverdeling steunt het Trendrapport op twee hypothesen. De eerste is dat het aantal huishoudens vooral een afgeleide is van het aantal bestaansbronnen. De hypothese heeft betrekking op de verhouding tussen de inkomens van huishoudens en het aantal bestaansbronnen: indien de economische groei onvoldoende is, gaat dit ten koste van het gemiddeld inkomen per bron en niet ten koste van het aantal bestaansbronnen. Cruciaal hier is de definiëring van het begrip 'bestaansbron' zoals die in de Actualisering wordt gebruikt: 'een bestaansbron is een bron waaraan een geldbedrag wordt ontleend dat zo hoog is, dat een persoon in staat geacht wordt duurzaam een huishouden te kunnen voeren'. Een probleem is dat het bedrag dat ten minste nodig wordt geacht, door de tijd heen zal verschillen. Bij de operationalisering van het begrip 'bestaansbron' gaat de Actualisering er van uit dat een volledige baan zowel aan het eind van de vorige eeuw als thans voldoende inkomsten geeft om een huishouden te kunnen voeren. Dit wordt vertaald in arbeidsvolume in manjaren, waardoor alle deeltijdbanen worden omgerekend naar hele banen. Impliciet wordt verondersteld dat een aantal deeltijdbanen die te zamen een hele werkweek beslaan, voldoende opleveren om één huishouden te ondersteunen²⁸. Deze veronderstelling is problematisch omdat deze deeltijdbanen niet gelijkmatig over de huishoudens verdeeld zijn. Gezien de verwachtingen omtrent arbeidstijdverkorting en flexibele arbeid in veel andere toekomstverkenningen (zie deel I) zou de definitie van het begrip 'bestaansbron' in toenemende mate problemen op kunnen leveren.

Met de aldus geoperationaliseerde definitie van het begrip 'bestaansbron' komt de Actualisering, evenals het Trendrapport, tot de empirisch gefundeerde conclusie dat er door de tijd heen een constante relatie bestaat tussen het aantal huishoudens en het aantal bestaansbronnen. Ook op grond van de gegevens die in de Actualisering zelf worden aangedragen, kunnen hierbij kanttekeningen worden gezet. Fluctuaties in het 'tamelijk constante' verhoudingscijfer hebben een zeer grote fluctuatie in het verwachte aantal huishoudens tot gevolg²⁹. Als in deze situatie het nationaal inkomen, en daarmee het totale huishoudinkomen en het inkomen van individuen, iets stijgt of daalt, zal dat volgens het Trendrapport weinig invloed hebben op het aantal personen dat hoofd is van een huishouden. Mocht de economische ontwikkeling echter zodanig stagneren dat een sanering van de inkomensstructuur nodig is, dan worden er twee mogelijkheden geopperd:

- het aantal bestaansbronnen neemt niet af, maar het gemiddeld inkomen dat men er aan ontleent, wordt verlaagd;
- het aantal bestaansbronnen wordt verminderd terwijl het inkomen dat men er aan ontleent ongeveer blijft gehandhaafd.

Het eerste scenario zal er toe leiden dat de huishoudensgroei – en dus de woningbehoefte – de naoorlogse trend blijft volgen, terwijl het tweede scenario een trendbreuk teweeg zal brengen. Het Trendrapport kiest voor het eerste scenario. Het hoofdargument is hier dat over het algemeen wezenlijke veranderingen in de samenleving vertraagd worden gevolgd doordat zeden en gebruiken slechts langzaam veranderen. Deze tijdsvertraging zou betekenen dat het waargenomen proces van individualisering van de samenleving – zich uitend in de trend van toenemende huishoudensvorming – niet van de ene dag op de andere kan worden teruggedraaid. Deze keuze voor het scenario van de voortzetting van de trendmatige ontwikkeling uit het verleden beïnvloedt in sterke mate de uitkomsten van de ramingen in het Trendrapport en de Actualisering.

²⁸ H. Priemus, 'Trendrapport: sterke analyse maar zwakke prognose'; *Bouw*, 6 augustus 1983, blz. 16.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1985, op. cit., blz. 12.

²⁹ L.Th. van Leeuwen en M.J.H. Ploegmakers, *Huishoudensvorming en inkomen; een statistische analyse op basis van de woningbehoefte-onderzoeken 1977 en 1981*; ministerie van VROM, DGVH, Directie Onderzoek, januari 1987, jaargang 1987, nr. 7, blz. 43-45.

De gehanteerde hypothese dat de trendmatige huishoudensgroei tot 2000 doorgaat, staat of valt met de mate waarin eventueel in de inkomens wordt ingegrepen. Dit model is onder andere gebaseerd op de veronderstelling dat er een hiërarchie bestaat van inkomenselasticiteiten van respectievelijk bestaanszekerheid, huishoudensvorming en consumptie (zie par. 3.2.3.6). Het maatschappelijk systeem, waaronder de politieke besluitvorming, heeft volgens de Actualisering de economische recessie opgevangen door de consumptie in de afgelopen jaren minder te bevredigen. Had men echter ingegrepen in het aantal bestaansbronnen (via sanering van het sociale zekerheidsstelsel), dan had dit waarschijnlijk tot gevolg gehad dat ook het aantal huishoudens veel minder zou zijn toegenomen. Doordat in zo'n geval wordt bezuinigd op de meest wezenlijke behoefte (bestaanszekerheid), veronderstelt de Actualisering dat een nieuw evenwicht wordt gevonden ten koste van minder wezenlijke behoeften als huishoudensvorming en consumptie. Waarschijnlijk zou dit ingrijpen zonder grote tijdsvertraging ten koste gaan van huishoudensvorming en consumptie, en wel zodanig dat het aantal huishoudens weer in overeenstemming is met het aantal bestaansbronnen. Bij deze veronderstelling wordt geheel voorbijgegaan aan de Individuele Huursubsidie, die de huishoudensvorming inkomensafhankelijker maakt (zie par. 3.2.3.6). Dit zou, onder invloed van bezuinigingen, in de toekomst kunnen veranderen.

In het Trendrapport verloopt de invloed van de economische ontwikkeling op de woningvraag langs twee verschillende wegen. Ten eerste heeft de economische ontwikkeling expliciet alleen gevolgen voor de verdeling van de huishoudensinkomens over de genoemde 105 huishoudentypen. De laag veronderstelde economische groei, en de daaraan evenredig laag veronderstelde groei van de huishoudensinkomens, laat weinig verschuivingen toe in de aan de huishoudentypen gekoppelde onveranderlijke vraag naar woningen. Ten tweede heeft de economische ontwikkeling impliciet invloed op de overgangskansen tussen de genoemde vijf posities waarin een persoon zich binnen een huishouden kan bevinden. Deze invloed doet zich volgens het PRIMOS-huishoudenmodel gelden in een afzwakking van enkele trends op lange termijn, zodat wordt verondersteld dat de invloed van de economie per definitie remmend is. Volgens het Trendrapport is de economische invloed op dit proces vooralsnog gering (zie par. 3.2.3.6).

In andere toekomstverkenningen is de huishoudensontwikkeling sterker afhankelijk van de economische groei. Van Fulpen isoleert in zijn eerdergenoemde studie de demografische variabele door het begrip 'gestandaardiseerd aantal huishoudens' in te voeren. Dit is het aantal huishoudens dat berekend kan worden door de 'headshirates' – het aantal hoofden van huishoudens per leeftijdsgroep – uit een basisjaar voor de daaropvolgende jaren alleen te corrigeren voor de bevolkingsontwikkeling. De werkelijke huishoudensontwikkeling verloopt echter sneller dan de ontwikkeling van het gestandaardiseerd aantal huishoudens waardoor slechts een gedeelte van de stijging van de woonconsumptie door de demografische ontwikkeling kan worden verklaard. De rest verklaart Van Fulpen uit economische factoren, zoals de particuliere consumptie en de huurprijs, en uit een constante, die als sociaal-culturele trend opgevat kan worden.

Bij Brouwer, wiens woningmarktscenario's in de Notitie Ruimtelijke Perspectieven van de RPD worden gebruikt, is er een invloed van de economie op de aanbodkant van de woningmarkt. De onttrekkings- en verbeteringspercentages zijn hier economisch bepaald. Ook lijkt het overheidsbeleid met betrekking tot nieuwbouw of beheer vrij sterk te worden bepaald door economische ontwikkelingen³⁰. Hierop wordt in paragraaf 3.2.4 teruggekomen.

³⁰ J. Brouwer, *Ruimtelijke effecten van ontwikkelingen op de woningmarkt; een scenariostudie voor de periode 1985-2015 in opdracht van de Rijksplanologische Dienst*; Rijksplanologische Dienst, 1986.

Opvallend is dat in deze studies de macro-variabele economische groei een grote rol speelt, hoewel ook specifieke variabelen als huurprijsontwikkeling en bouwkostenontwikkeling belangrijk zijn. Van de hier besproken studies besteedt alleen die van Van Fulpen aandacht aan de huurprijsindex in relatie tot de algemene prijsindex.

3.2.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen

Uit het voorgaande blijkt dat aan de huishoudensprognose ook sociaal-culturele ontwikkelingen ten grondslag liggen. Vooral de individualisering blijkt hier van belang te zijn. 'Individualisering' is in het Trendrapport een verzamelbegrip voor alle ontwikkelingen die leiden tot huishoudensvorming die niet door de demografische ontwikkeling kan worden verklaard. De individualisering wordt dan dus omgekeerd evenredig gesteld met de gemiddelde huishoudensgrootte. De suggestie wordt gewekt dat het hier vooral gaat om een sociaal-cultureel proces. Enige onderbouwing vindt plaats door een behoefte-hiërarchie te veronderstellen: eerst moet men bestaanszekerheid hebben, dan komt 'individualisering' en vervolgens consumptie³¹.

Volgens het Trendrapport heeft de economische ontwikkeling slechts met een grote tijdsvertraging invloed op de huishoudensvorming. Door deze tijdsvertraging kan worden aangenomen dat het bestaande patroon van waarden en normen, en niet de inkomensontwikkeling, bepalend is voor de huishoudensvorming. De duur van deze tijdsvertraging in de reactie van het maatschappelijke systeem speelt hierdoor een cruciale rol in de beoordeling van de toekomstige huishoudensvorming. Deze tijdsvertraging is volgens het Trendrapport aan te wijzen aan de hand van de woningvraag in twee periodes waarin het huishoudinkomen afnam. Als de statistische gegevens over beide periodes nader worden bekeken, blijkt deze conclusie echter aanvechtbaar te zijn.

De eerste periode die wordt genoemd, is die van 1930 tot 1947. Hoewel het aantal huishoudens niet afnam, nam de gemiddelde woningbezetting toe, en nam daarmee overeenkomstig de groei van de woningvoorraad geleidelijk af tot nul. Daarnaast nam ook de kwaliteit van de woningen af. Ook kan worden aangenomen dat het actieve huurprijzenbeleid dat de overheid in die jaren voerde de gevolgen van de crisis mitigeerde³².

Als tweede periode worden de jaren 1977-1981 genoemd. In deze jaren is een vermindering van de huishoudensconsumptie waar te nemen terwijl de woonuitgaven bleven stijgen³³. Nu werden de effecten van de inkomensdaling echter in belangrijke mate gecompenseerd door de Individuele Huursubsidie. Dit wordt ondersteund door de stijging die in dezelfde periode optreedt in de uitgaven voor deze regeling. Daarnaast heeft een en ander geleid tot een toenemende druk op de goedkope woningmarkt³⁴.

Vanaf 1981 is een aantal maatregelen genomen om het ongewenste zogeheten 'weglekeffect' als gevolg van de algemene inkomensontwikkeling terug te dringen³⁵. Voor de toekomstige ontwikkelingen zou daarom de

³¹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1985, op. cit., blz. 19 e.v.

³² Centraal Bureau voor de Statistiek, *75 jaar Statistiek van Nederland*; 's-Gravenhage, 1975, blz. 34-35.

I.J. Brugmans, *Paardenkracht en Mensenmacht; sociaal-economische geschiedenis van Nederland*; 's-Gravenhage, 1976.

³³ H. van Fulpen, op. cit., blz. 69.

K.A. Heineken, *De ontwikkeling van de individuele huursubsidie in de jaren tachtig*; CPB-onderzoeksmemo nr. 31, 's-Gravenhage, februari 1987.

³⁴ H.I.E. Dijkhuis-Potgieser, *Trends op de Woningmarkt 1984; analyse van ontwikkelingen op de woningmarkt op basis van het Nationale Rayon Onderzoek, 1976-1983*; ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, december 1984, blz. 79-83.

³⁵ *Heroverweging 1985: Huur- en subsidiebeleid in de negentiger jaren*; deelrapportnr. 78, eindrapport van de Werkgroep, 1985, blz. 10 en bijlage E, blz. 5-7.

veronderstelling van een ruime tijdsvertraging nog verder onder druk kunnen komen te staan. Ook is bij een tegenvallende economische groei een verschuiving van de vraag naar goedkope woningen te verwachten.

Alhoewel niet expliciet aangegeven, ligt de redenering van een tijdsvertraging ook ten grondslag aan de veronderstellingen van het PRIMOS-huishoudenmodel. Ook hier is de veronderstelling dat pas op de lange termijn het bestaande normenpatroon onder invloed van de economische ontwikkelingen zal veranderen. Dit betekent voor de prognoseperiode dat geen rekening hoeft te worden gehouden met de invloed van de economische ontwikkeling op het proces van huishoudensvorming. Wel zullen, door de laag veronderstelde economische groei, op de lange termijn trends voor de overgangskans van en naar de categorie samenwonend afzwakken ³⁶.

Sociaal-culturele ontwikkelingen die invloed zouden kunnen hebben op de huishoudensvorming, worden als trend behandeld. Veranderingen in de trend van de huwelijksleeftijd, van het kiezen van alternatieve leef- en woonvormen of van het aanpassen van bestedingspatronen komen niet aan de orde. Toch kan een wat verdergaande culturele beschouwing leiden tot het aangeven van andere consequenties voor de woningbehoefte.

Naast de aandacht voor de algemene individualiseringstrend wordt in het Trendrapport geen aandacht besteed aan de veranderende positie van de vrouw. Toch is hiervan ook een aantal andere gevolgen voor de volkshuisvesting denkbaar. Zo kan een toenemende beroeps participatie van vrouwen leiden tot meer tweeverdieners, waardoor de inkomenspositie van sommige huishoudens kan verbeteren. Bij de verdeling van deze inkomensverbetering, en de omvang ervan per huishouden, is de mate waarin arbeidstijdverkorting plaatsvindt medebepalend ³⁷. Overigens zou een grotere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt wellicht leiden tot een andere verdeling van bestaansbronnen. Het is onduidelijk wat dit zou betekenen voor de vaste verhouding tussen het aantal bestaansbronnen en het aantal huishoudens. Dezelfde ontwikkeling zou kunnen leiden tot een voorkeur voor woonmilieus van waaruit concentraties van werkgelegenheid gemakkelijker bereikbaar zijn, en waar veel voorzieningen aanwezig zijn. Zo'n woonmilieu maakt het immers mogelijk beroeps- en andere activiteiten te combineren. Deze voorkeur kan weer leiden tot een scheiding tussen woonmilieus waar éénverdieners respectievelijk tweeverdieners wonen ³⁸. Aan andere mogelijke scheidingen tussen woonmilieus, bijvoorbeeld ten aanzien van etnische minderheden of sociale klassen, wordt in geen van de studies aandacht besteed.

Daling van de arbeidsduur per week, toename van het aantal vakantiedagen, maar ook blijvende werkloosheid kunnen invloed hebben op de volkshuisvesting. Verder zouden het thuiswerk en onbetaalde en betaalde informele arbeid kunnen toenemen. Denkbaar is dan een intensiever en veelzijdiger gebruik van de woning, waardoor de eisen aan de woning op het gebied van flexibiliteit en ruimte kunnen stijgen ³⁹. Deze ontwikkelingen worden in het Trendrapport niet in de prognoses betrokken.

De alternatieve veronderstellingen die met betrekking tot de sociaal-culturele ontwikkelingen kunnen worden geformuleerd, hebben onder meer betrekking op de kwalitatieve woningbehoefte. Er wordt in het Trendrapport echter voorbijgegaan aan mogelijk veranderende eisen aan de woning.

³⁶ H. Heida en H. Gordijn, op. cit., blz. 68-69.

³⁷ F.M. Dieleman (red.), op. cit., blz. 58-59.

³⁸ Ibid, blz. 59.

³⁹ Ibid, blz. 62.

3.2.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

De volkshuisvesting wordt in Nederland gekenmerkt door een grote mate van overheidsingrijpen. Het huidige algemene beleid, dat gericht is op het terugdringen van het overheidsingrijpen en daarmee van de overheidsuitgaven, is ook van invloed op het toekomstige volkshuisvestingsbeleid. Dat blijkt onder andere uit 'Heroverwegingen 1985: huur- en subsidiebeleid in de negentiger jaren', waarin voorstellen worden gedaan voor verregaande liberalisering van de volkshuisvesting. In het Trendrapport komt deze tamelijk recente ontwikkeling echter nog niet aan de orde. Het Trendrapport gaat ook niet in op veranderingen in het overheidsbeleid en dus ook niet op politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Voor een gedeelte is dit terecht, omdat het Trendrapport zich beperkt tot de woningbehoefte. In een aantal gevallen, waarvan de individuele huursubsidie wel de meest in het oog springende is, wordt echter ook de vraagkant door het overheidsbeleid beïnvloed.

Adriaansens en Priemus signaleren dat de sturingsmogelijkheden van de overheid ten aanzien van de woningmarkt afnemen doordat de nadruk van het beleid meer op het beheren van de bestaande voorraad en minder op de nieuwbouw komt te liggen ⁴⁰.

3.2.4 Ontwikkelingen ten aanzien van volkshuisvesting

In tabel 3.1 staan de uitkomsten van de kwantitatieve prognose. De uitkomsten van de kwalitatieve prognose zullen hieronder kort worden aangegeven. Een belangrijk aspect van de kwalitatieve prognose is de verhouding in de behoefte aan huur- dan wel koopwoningen. Volgens zowel het Trendrapport als de Actualisering wordt een aandeel huurwoningen in het bouwprogramma van 60 tot 70 procent verondersteld. Voor de 2-procent variant wordt verondersteld dat het aandeel van de koopwoningen pas op de lange termijn weer zal toenemen. In de 1-procent variant is dit aandeel blijvend laag. Het is inherent aan de methode van het Trendrapport dat hier een leeftijdseffect wordt verondersteld: aangezien de ouderen op dit moment voor het merendeel in huurwoningen wonen, zullen zij dat in de toekomst ook doen. Volgens Van Fulpen is er veeleer sprake van een cohort-effect: de grote aantallen 30- tot 50-jarigen die nu een koopwoning bezitten, zullen in de toekomst niet massaal terugkeren naar een huurwoning. Op grond hiervan voorspelt hij in tegenstelling tot het Trendrapport alleen al op grond van demografische factoren een toename van het aantal eigenaar-bewoners.

Ten aanzien van de financieringsvorm wordt voor met name na 1990 een daling van het aantal woningwetwoningen en een stijging van het aantal vrije sectorwoningen voorspeld. Deze daling, respectievelijk stijging is sterker bij een hoge economische groei. Het aantal premiewoningen blijft in de prognose vrijwel gelijk.

De grootte van de woonkamer wordt als sterk inkomensafhankelijk gezien. De gewenste grootte loopt dan ook uiteen in de verschillende varianten. Voor de ontwikkeling van het aantal kamers en van de woonvorm (eengezinswoning-meergezinswoning), wordt de huishoudensontwikkeling als het meest bepalend gezien.

De kwantitatieve woningbehoefte neemt tot 2000 nog toe. Verwacht wordt echter dat de woningvoorraad sneller zal toenemen. Dat betekent dat er veranderingen zullen optreden op de markt van woningen. Deze veranderingen zijn ook nu reeds in beperkte mate zichtbaar. Door het verwachte afnemend woningtekort krijgt de bestaande woningvoorraad een steeds belangrijker plaats in de volkshuisvesting. Dat betekent tegelijkertijd een verschuiving van de aandacht van nieuwbouw naar beheer.

⁴⁰ C.A. Adriaansens en H. Priemus, op. cit., blz. 19-20.
F.M. Dieleman (red.), op. cit., blz. 69-71.

Daarmee zullen de kwaliteitsaspecten belangrijker worden in de prognoses dan de omvang van de woningbehoefte. In het Trendrapport en de Actualisering wordt hierop niet ingegaan.

Tabel 3.1 Prognose van vraag naar woonruimte 1985-2000 (x 1000)

Jaar	Aantal huishoudens	Woningbehoefte
	variant 1% economische groei	
1985	5374	5068
1990	5776	5439
1995	6108	5762
2000	6314	5995
	variant 2% economische groei	
1985	5374	5068
1990	5776	5461
1995	6108	5806
2000	6314	6058

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toetsing en Actualisering Trendrapport Volkshuisvesting; een onderzoek naar mogelijke ontwikkelingen*; 's-Gravenhage, 1985.

Brouwer, die ten behoeve van de Notitie Ruimtelijke Perspectieven voor de RPD een studie uitvoerde over het volkshuisvestingsbeleid, besteedt wel aandacht aan de gevolgen van een beleid dat gericht is op nieuwbouw versus beleid dat gericht is op het beheer van de bestaande voorraad⁴¹. De verschillen tussen de door Brouwer geschetste scenario's ontstaan door verschillen in de economische ontwikkeling. Deze heeft bij hem alleen gevolgen voor de aanbodkant. De vraagkant is ontleend aan het Trendrapport.

Er zijn drie scenario's:

- het ontwikkelingsscenario (4% economische groei);
- het trendsceario (3% economische groei);
- het beheersceario (2% economische groei).

Verwacht wordt dat de rol die de overheid speelt op de woningmarkt, en daarmee de vraag of de aandacht meer gericht zal worden op nieuwbouw of beheer, sterk zal aansluiten bij de sociaal-economische ontwikkelingen. De rol van de overheid wordt afhankelijk gesteld van de economische ontwikkelingen. Hoe hoger de economische groei, des te minder bepaalt de overheid de nieuwbouw van woningen. Brouwer verwacht dat men door de economische groei gemakkelijker voor het alternatief van nieuwbouw kan kiezen. Onderhoud is in dat geval relatief duur waardoor een zekere verwaarlozing en leegstand van minder gewenste woningen zal optreden. De overheid zal dit moeten opvangen door de mogelijkheden voor verbetering te verruimen.

Ook in enkele andere rapporten wordt aandacht besteed aan de gevolgen van een veranderend volkshuisvestingsbeleid. Dit is onder andere het geval in de rapporten Heroverweging 1985; huur en subsidiebeleid in de negentiger jaren en in het Evaluatierapport Nieuwbouwprogrammering⁴². Beide rapporten geven, uitgaande van een basisraming die berust op het Trendrapport, in verschillende varianten de gevolgen van een ander overheidsbeleid aan. Dit laatste berust hoofdzakelijk op schattingen. In het heroverwegingsrapport staat het huur- en subsidiebeleid centraal. Veel rapporten met betrekking tot de toekomstige ontwikkelingen van de volkshuisvesting gaan uit van een onveranderd huur- en subsidiebeleid. Het huur- en subsidiebeleid sorteert echter op zeer veel verschillende terreinen effect, en heeft daardoor een belangrijke invloed op de toekomstige woningvoorraad.

⁴¹ J. Brouwer, op. cit.

⁴² *Evaluatierapport 1986: Nieuwbouwprogrammering*; rapportnr. 90, 's-Gravenhage, 1986. *Heroverweging 1985*; op. cit.

In het rapport Heroverweging huur- en subsidiebeleid zijn zes beleidsvarianten uitgewerkt:

1. een variant met de nadruk op beperking van subjectsubsidies;
2. een variant met de nadruk op beperking van objectsubsidies;
3. een specifieke doorstromingsvariant;
4. een gemengde variant met nadruk op beperking van object- en subjectsubsidies;
5. een vergaande liberalisatievariant;
6. een minder vergaande liberalisatievariant.

Bij de varianten 1,2 en 4 verschuift de aard van de huidige financiële overheidsbemoeyenis niet fundamenteel. De structuur van het huidige huur- en subsidiebeleid wordt intact gelaten. In beide liberalisatievarianten daarentegen wordt overheidsbemoeyenis met de woningmarkt in zijn huidige uitgebreide vorm in de eindsituatie niet langer nodig geacht. De veronderstelling is dat realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen vrijwel volledig of veel meer dan thans door het marktmechanisme mogelijk is. De doorstromingsvariant wordt gekenmerkt door maatregelen die huurders met hogere inkomens goedkopere huurwoningen doen verlaten ten behoeve van lagere inkomensgroepen.

Ook in het Evaluatierapport Nieuwbouwprogrammering staat een afnemende overheidsbemoeyenis centraal. Dit rapport richt zich echter met name op het nieuwbouwprogramma. Naast de basisvariant zijn er vier varianten. In drie daarvan wordt respectievelijk 5 procent, 10 procent en 20 procent bezuinigd ten opzichte van het ijkpunt 1990. Elk van deze varianten hanteert de gangbare driedeling in sociale huursector, geprioriteerde marktsector en vrije sector. In de varianten 1 en 2 wordt de prioriteit gelegd bij de stadsvernieuwing en de verstedelijking en het blijven bouwen voor de laagste inkomensgroepen. In variant 3 wordt een groter deel van de woningbehoevenden doorverwezen naar de vrije sector. Net als in het Heroverwegingsrapport is, op verzoek van de werkgroepleden van Economische Zaken en Financiën, een liberalisatievariant opgenomen, die ook hier tot circa 60 procent besparing leidt.

3.2.5 *Beleidsconsequenties*

Uit het voorgaande is op te maken dat de prognoses in het Trendrapport aan meer onzekerheden onderhevig zijn dan daarin wordt gemeld. DGVH streeft kennelijk naar een prognose die een 'zekere' indruk van de toekomstige ontwikkelingen weergeeft. In deze paragraaf wordt nagegaan welke consequenties mogelijke alternatieve veronderstellingen ten aanzien van de omgeving en ten aanzien van het beleid kunnen hebben. Omdat de uiteindelijke realisatie sterk afhangt van het beleid is geen oordeel te geven over de juistheid van de voorspellingen.

Consequenties van alternatieve veronderstellingen over de omgeving

Uit het voorgaande blijkt dat voor de prognose onder meer de volgende alternatieve veronderstellingen mogelijk zijn:

1. de huishoudensontwikkeling zou in sterkere mate beïnvloed kunnen worden door de economie;
2. men zou een hogere economische groei kunnen veronderstellen;
3. men zou er overheidsbeleid met inkomenseffecten in kunnen betrekken;
4. men zou de economische groei directer van invloed kunnen laten zijn op de woningmarkt;
5. men zou in kunnen gaan op mogelijke veranderingen in de eisen die aan woningen gesteld kunnen worden.

Ten aanzien van de punten 1,2 en 4 is een vergelijking met andere toekomstverkenningen mogelijk. Dit geeft wellicht enige indicatie van de gevoeligheid van de woningbehoefteraming voor deze veronderstellingen. Deze vergelijking kan alleen voor de kwantitatieve woningbehoefte wor-

den gemaakt, omdat alleen het Trendrapport aandacht besteedt aan de kwalitatieve woningbehoefte. Er zijn alleen prognoses vergeleken die onder de veronderstelling van 'ongewijzigd overheidsbeleid' zijn gemaakt (zie tabel 3.2) ⁴³.

Tabel 3.2 Vergelijking van prognoses voor de kwantitatieve woningbehoefte in het jaar 2000, onder de veronderstelling van 'ongewijzigd overheidsbeleid', en een demografische ontwikkeling volgens de middenvariant van de CBS-prognose van 1984 (x1000)

Prognose	Trendrapport		Van Fulpen			Brouwer beheerscenario
	1%-variant	2%-variant	1%-variant	2%-variant	3%-variant	
Invloed economie	invloed op besteedbaar inkomen		invloed op huishoudensvorming en besteedbaar inkomen			invloed op onttrekkingskans en verbeteringskans
Economische groei (% p.jr.)	1	2	1	2	3	1,5
<i>Prognose</i>						
Aantal huishoudens	6314	6314	6690	6850	7090	6314
Woningvoorraad			6300	6500	6710	6160
Tekort	nihil	nihil				nihil
Woningbehoefte	5995	6058				

Bron: WRR op basis van:

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toetsing en Actualisering Trendrapport Volkshuisvesting, een onderzoek naar mogelijke ontwikkelingen*; 's-Gravenhage, 1985;
- H. van Fulpen, *Volkshuishouding in demografisch en economisch perspectief*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Studies-8, 's-Gravenhage, 1985;
- J. Brouwer, *Ruimtelijke effecten van ontwikkelingen op de woningmarkt; een scenariostudie voor de periode 1985-2015 in opdracht van de Rijksplanologische Dienst*; RPD, 1986.

De vergelijking wordt bemoeilijkt doordat Van Fulpen en Brouwer de woningvoorraad voorspellen, en het Trendrapport de woningbehoefte. Het verschil tussen voorraad en de behoefte, het woningtekort, is via het nieuwbouwprogramma, sterk van het beleid afhankelijk. Van Fulpen doet hierover geen uitspraak. In het Trendrapport en bij Brouwer is dit tekort in 2000 ingelopen.

Hoewel het in het Trendrapport gehanteerde begrip 'woningbehoefte' ruimer lijkt dan het vraagbegrip dat Van Fulpen hanteert, komt de laatste tot een grotere woningvoorraad in het jaar 2000. Van belang is hier de vraag of het huurniveau ongeveer op het marktniveau ligt. Als dat inderdaad zo is, zoals Van Fulpen stelt, wordt het aantrekkelijk in woningen te investeren ⁴⁴. Bij Brouwer is de voorraad groter doordat hij in het beheerscenario, met een lage economische groei, een geringer aantal onttrekkingen veronderstelt dan in het beleidsmatig vastgestelde aantal onttrekkingen in het Trendrapport. De vergelijking lijkt te suggereren dat het toekennen van invloed aan economische variabelen leidt tot een hogere prognose. In elk geval leidt het meenemen van economische variabelen kennelijk tot een grotere ontwikkelingsruimte.

Voor wat betreft de laatstgenoemde alternatieve veronderstelling kan de verwachting worden uitgesproken dat de kwalitatieve woningbehoefte belangrijker zal worden. Nu het inlopen van het woningtekort voor het jaar 2000 geen beleidsdoel meer is zal dit nog eerder het geval zijn. Dit stelt eisen aan de prognosemethodiek. Waar de volkshuisvestingsprognoses zich tot nu toe konden richten op het, goed kwantificeerbare, woningtekort, zullen zij zich in de komende jaren moeten richten op uiteenlopende kwaliteitsaspecten, waarvoor de vereiste methodiek en de haalbare prognosetermijn aanzienlijk kunnen verschillen.

⁴³ Brouwer stelt zelf vast dat het regeringsbeleid in de afgelopen jaren overeenkwam met het beheerscenario. We zullen dit scenario daarom opvatten als een 'ongewijzigd beleid'-scenario. Zie J. Brouwer, op. cit., blz. 8, 23.

Van Fulpen, op. cit., gaat expliciet uit van 'ongewijzigd beleid', blz. 163.

⁴⁴ Van Fulpen, op. cit., blz. 176.

J.B.S. Conijn en K.A. Heineken, 'Volkshuisvesting, Economie en Demografie'; *Economisch Statistische Berichten*, 26 maart/2 april 1986, 71ste jaargang nr. 3549, blz. 330.

Consequenties van alternatieve veronderstellingen over het volkshuisvestingsbeleid

Evenals voor de omgeving zijn ook consequenties van alternatieve veronderstellingen over de sector zelf aan te geven. De consequenties van deze alternatieven worden besproken aan de hand van de te maken afweging tussen nieuwbouw en beheer, en veranderingen in het huur- en subsidiebeleid.

Allereerst de consequenties van een keuze voor een beleid gericht op nieuwbouw versus een beleid gericht op beheer van de bestaande woningvoorraad. Het is evident dat de woningvoorraad minder zal groeien wanneer gekozen wordt voor een beleid gericht op beheer. Dit blijkt ook uit vergelijking van de door Brouwer gepresenteerde alternatieven. Het ontwikkelingsscenario waarin nieuwbouw een belangrijke rol speelt, komt uit op een voorraad van 6,34 miljoen woningen in 2000 terwijl in het beheerscenario een woningvoorraad van 6,16 miljoen in datzelfde jaar wordt voorzien. Dit is altijd nog belangrijk hoger dan de in het Trendrapport gepresenteerde cijfers. Dit kan worden verklaard door de grotere invloed van economische factoren.

De mogelijke consequenties van een veranderend huur- en subsidiebeleid zijn in tabel 3.3 weergegeven. Hierin is voor een aantal van de in 3.2.4 behandelde varianten een overzicht gegeven van belangrijke veronderstellingen en van de uiteindelijke consequenties voor de woningvoorraad. Uit de tabel kan een aantal conclusies worden afgeleid. Ten eerste blijkt ook hier de prognose van de woningvoorraad in 2000 van het Trendrapport zeer laag te zijn, vergeleken met beide andere rapporten. De meest vergaande liberalisatievariant komt ongeveer overeen met de varianten in het Trendrapport. Dit is het gevolg van geactualiseerde veronderstellingen, met name ten aanzien van de bevolkingsprognose. Ten tweede wordt in Evaluatie nieuwbouwprogrammering uitgegaan van grotere woningtekorten in 2000 dan in de Heroverweging, waardoor ondanks verschillen in de basisvariant de woningvoorraad in de beide liberalisatievarianten ongeveer overeenkomt. Opgemerkt wordt nog dat uitgegaan wordt van andere economische groeipercentages. Ten derde zor-

Tabel 3.3 Vergelijking van prognoses voor de kwantitatieve woningbehoefte in het jaar 2000 bij gewijzigd overheidsbeleid (x1000)

	Trendrapport		Heroverweging			Evaluatie nieuwbouwprogrammering		
	1%	2%	Basis-variant	Gemengde variant	Liberalisatievariant	Basis-variant	20% variant	Liberalisatievariant
Economische groei tot 2000	1%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	2%
Overheidsbeleid	ongewijzigd		ongewijzigd	20% besparing door maatregelen uit object- en subjectsubsidie-variant	57% besparing door vergaande liberalisatie	ongewijzigd	20% besparing door nadruk op vrije sector	57% besparing door vergaande liberalisatie
<i>Prognose</i>								
- aantal huishoudens	6314	6314	—	—	—	—	—	—
- Woningbehoefte	5995	6058	—	—	—	—	—	—
- Woningvoorraad	—	—	6300	6246	6066	6330	6234	6068
- Tekort	nihil	nihil	geen	54	234	geen	96	262

cijfers x1000

Bron: WRR op basis van:

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toetsing en Actualisering Trendrapport Volkshuisvesting; een onderzoek naar mogelijke ontwikkelingen*; 's-Gravenhage, 1985;
- Heroverweging 1985: Huur- en subsidiebeleid in de negentiger jaren*; (deelrapport nr. 78), eindrapport van de werkgroep, 1985;
- Evaluatierapport 1986: Nieuwbouwprogrammering* (rapport nr. 90); 's-Gravenhage, 1986.

gen beleidswijzigingen in het huur- en subsidiebeleid voor minder variatie in de prognose van de woningvoorraad in 2000 dan veranderingen in het gebruik van de economische omgevingsvariabelen in sommige prognoses van de woningvoorraad. Ten slotte kan geconcludeerd worden dat de volkshuisvesting sterk wordt beïnvloed door het beleid. Onder andere doordat in de Trendrapporten de nadruk werd gelegd op de vraagkant (en daarmee de omgeving van de volkshuisvesting) is de invloed van het beleid zelf op de ontwikkeling in deze sector enigszins op de achtergrond gebleven.

3.3 Ontwikkelingen ten aanzien van verkeer en vervoer

3.3.1 Inleiding

De belangrijkste ruimtelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van verkeer en vervoer is het bestaan van een goede infrastructuur. Net als in de vorige paragraaf betreft het hier kostbare voorzieningen met een lange aanlooptijd en levensduur. De verschillende structuurschema's, waarin het beleid van de centrale overheid ten aanzien van de infrastructuur voor het auto-, spoor-, lucht- en scheepsvervoer is vastgelegd, bevatten dan ook alle een toekomstverkenning⁴⁵.

Er gelden nu vier structuurschema's die op deze vervoerssoorten betrekking hebben: het structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) dat het weg- en spoorwegvervoer behandelt, het structuurschema Vaarwegen, het structuurschema Zeehavens, en het structuurschema Burgerluchtvaartterreinen. De toekomstverkenningen in deze structuurschema's zijn gebaseerd op gegevens van voor 1977. De prognose in het structuurschema Burgerluchtvaartterreinen is echter in 1983 herzien. Momenteel wordt een nieuw structuurschema Verkeer en Vervoer voorbereid dat het weg- en spoorwegvervoer en ook de binnenvaart zal omvatten. Vanwege dit brede karakter staat de herziening van het structuurschema Verkeer en Vervoer in deze paragraaf centraal.

In vergelijking met het vigerende structuurschema kan een veranderde houding ten opzichte van het verkeer en vervoer worden waargenomen. In het eerste SVV (1977) werd gesteld dat slechts aan de vraag naar vervoer tegemoet moet worden gekomen voor zover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief zou zijn. De toekomstverkenning in dat structuurschema bestond dan ook uit grensalternatieven voor het verkeers- en vervoersbeleid. Naast een alternatief waarin zoveel mogelijk tegemoet werd gekomen aan de potentiële vraag naar vervoer per auto, werd zowel een alternatief aangegeven waarin het autogebruik zoveel mogelijk wordt vervangen door openbaar vervoer, als een alternatief waarin de mobiliteit zoveel mogelijk werd beperkt omwille van het leefmilieu en de natuurlijke omgeving.

Inmiddels is de aandacht voor problemen van het leefmilieu en de natuurlijke omgeving verschoven naar de congestieproblemen op de weg. Het belang van een goede infrastructuur voor de economische ontwikkeling wordt onderstreept: de kosten van de congestie zijn hoog, en bovendien zou het bedrijfsleven Nederland met goederenstromen en investeringen kunnen gaan mijden⁴⁶. In het tweede, nu in voorbereiding zijnde structuurschema Verkeer en Vervoer wordt aangegeven welke problemen uit toekomstige ontwikkelingen in de omgeving van het verkeers- en vervoerssysteem zullen voortvloeien. Naar aanleiding van de zo gevonden

⁴⁵ Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: beleidsvoornemen; Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 390, nrs. 1-2; Structuurschema Vaarwegen, deel c: beleidsvoornemen; Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 391, nrs. 1-2; Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, deel a: beleidsvoornemen; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 880, nrs. 1-2; Structuurschema Zeehavens, deel a: beleidsvoornemen; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 789, nrs. 1-2.

⁴⁶ McKinsey & Company, *Afrekenen met files; Samenvatting, Conclusies en Aanbevelingen*; ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 1986.

knelpunten wordt vervolgens beleid ontwikkeld. De wenselijkheid van sturing door de overheid wordt hiervan afgeleid en niet meer à priori verondersteld.

Op het moment is de toekomstverkenning tot en met de probleemanalyse uitgevoerd. Een gedeelte hiervan is vastgelegd in de zogeheten 'probleemschets' ⁴⁷. Deze probleemschets bevat kwantitatieve prognoses van de ontwikkeling van het verkeer en vervoer. Uitgaande van het bestaande beleid wordt, onder uiteenlopende veronderstellingen met betrekking tot de economische groei nagegaan welke vervoersbehoefte zal ontstaan. Het effect van de verwachte verkeerscongestie op de economische groei, en op de mobiliteitsontwikkeling blijft buiten beschouwing. Ten einde zicht te krijgen op de problemen die dan zullen rijzen, is de probleemanalyse verder uitgebreid met een meer omvattende, kwalitatieve probleemverkenning. Hiertoe werden 236 'sleutelfiguren' voor het terrein van verkeer en vervoer geïnterviewd. Deze interviews leverden drie probleemvelden op: onbereikbaarheidsproblemen, milieuproblemen en onveiligheid. Verder konden 25 onderliggende problemen worden geïdentificeerd. Deze hebben zowel betrekking op de infrastructuur en de vervoermiddelen als op voor het verkeer en vervoer problematische ontwikkelingen in de omgeving.

Voortbouwend op deze probleemanalyse gaan deskundigen dieper in op elk van deze gebieden. Zo ontstaat uiteindelijk een gedetailleerde kwalitatieve analyse ⁴⁸. Welke rol de modeloefeningen uit de probleemschets en de kwalitatieve analyse uiteindelijk in het structuurschema zullen spelen, is nog onduidelijk. Wel is de strategie van deze toekomstverkenning goed zichtbaar. De te verwachten vervoersbehoefte volgens de modeloefening fungeert als een vast punt in de probleemanalyse. Vervolgens wordt uiteengezet welke problemen mogen worden verwacht als die behoefte ook feitelijk in een sterk verhoogd verkeersaanbod zou resulteren. Dat opent dan weer de mogelijkheid om door de afweging van doeleinden de te verwachten problemen door gericht vervoersbeleid aan te pakken. Omdat het kwalitatieve deel op het moment dat dit hoofdstuk werd geschreven, niet was voltooid, staat hier de probleemschets centraal.

3.3.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

Volgens de oorspronkelijke opzet zou in de toekomstverkenning van het tweede structuurschema Verkeer en Vervoer een aantal omgevingsscenario's als uitgangspunt dienen. Deze zouden, gecombineerd met verschillende varianten van ruimtelijke spreiding en verschillende beleidsvarianten, een groot aantal mogelijke ontwikkelingsrichtingen tot gevolg hebben. Voor het doorrekenen van de consequenties van de combinaties van omgevingsscenario, spreidingspatroon en beleidsvariant worden twee omvangrijke modellen gebruikt: het Landelijk Model Personenvervoer en het Transport-Economisch Model.

Doordat de probleemanalyse niet meer uitsluitend uit deze modeloefeningen bestaat, dienen ze als kwantitatief referentiepunt bij de meer gedetailleerde kwalitatieve beschouwingen. Men gaat uit van één referentiescenario, waarbij gevoeligheidsanalyses worden uitgevoerd. Verder gaat men uit van een ruimtelijke spreiding volgens de structuurschets Stedelijke Gebieden. Hierin wordt een globaal gelijkblijvende spreiding aangenomen. Ten slotte veronderstelt men 'ongewijzigd verkeers- en vervoersbeleid'. Hiermee wordt verondersteld dat de 'eerste fase' van de plannen voor aanleg en verbetering van een aantal weg- en spoorwegverbindingen,

⁴⁷ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Op weg naar 2010; deel A: Probleemverkenning*; interne notitie.

⁴⁸ Projectteam SVV, *Nieuwsbrief nr. 1*; mei 1987.

Projectteam SVV, *Nieuwsbrief nr. 2: Een nieuw Structuurschema Verkeer en Vervoer. Achtergrond, rol, aanpak*; augustus 1987.

die in het geldende structuurschema Verkeer en Vervoer zijn vastgelegd, zal worden uitgevoerd. Verder wordt verondersteld dat belastingen en accijnzen en de tarieven van het openbaar vervoer, reëel constant zullen blijven.

In aanvulling op dit referentiepunt worden er gevoeligheidsanalyses uitgevoerd voor verschillende beleidsvarianten, ruimtelijke spreidingspatronen en verschillende scenario's voor de economische ontwikkeling. Omdat alleen de gevoeligheidsanalyse voor de drie economische scenario's van het CPB in de probleemschets is opgenomen, kunnen de resultaten van de andere gevoeligheidsanalyses hier niet worden weergegeven.

3.3.3 *De definitie van de omgeving*

3.3.3.1 Internationale ontwikkelingen

Met het overnemen van de CPB-scenario's zijn in de probleemschets ook de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen over de internationale ontwikkelingen overgenomen. Voor de ontwikkeling van het verkeer en vervoer is de energieprijswontwikkeling speciaal van belang. In de CPB-scenario's wordt de energieprijswontwikkeling bepaald door het wereldolieprijsmodel van het CPB. In dit model wordt verondersteld dat de OPEC geen forse prijsreducties zal verlenen. Inmiddels heeft het CPB in een recente publikatie ramingen gemaakt waarin de olieprijsdaling van 1986 is verwerkt⁴⁹. Daaruit blijkt dat wanneer de OPEC er niet in slaagt een hogere prijs te bereiken door de produktie te beperken, de olieprijs na 1990 daardoor sterker stijgen dan anders het geval zou zijn. Het is daarom de vraag of deze achteraf gezien foutieve veronderstelling belangrijke consequenties heeft.

De wereldscenario's van het CPB leveren geen gegevens die naar landen zijn uitgesplitst. Deze gegevens zijn met name voor het goederenvervoer echter wel van belang. Het is immers juist interessant te weten wat de herkomst en de bestemming van het internationale vervoer is. In het Transport-Economisch Model (TEM), het uit verschillende deelmodellen bestaande systeem dat gebruikt wordt voor de prognose van het goederenvervoer in het nieuwe structuurschema, is dan ook een internationaal handelsmodel opgenomen⁵⁰. Duidelijke inconsistenties met de 'illustratieve wereldbeelden' bij de CPB-scenario's lijken zich niet voor te doen.

De veronderstellingen over de economische ontwikkelingen in het buitenland gaan niet uit van belangrijke economische verschuivingen tussen gebieden, die niet voortvloeien uit al gesignaleerde trends. Zo blijven bijvoorbeeld in het TEM de consequenties van een mogelijke meer dan trendmatige verschuiving van economische activiteiten binnen Europa in zuidelijke richting buiten beschouwing, terwijl men deze in de probleemschets wel signaleert. De trends geven wel een langzaam maar gestaag toenemend aandeel van Zuid-Duitsland in de Duitse produktie aan. Men stelt dat de infrastructuur zodanig moet zijn dat ook de nieuwe economische centra kunnen worden bediend. Men houdt alleen voor Duitsland rekening met de mogelijkheid dat door de verschuivingen vervoersstromen voor een belangrijk gedeelte buiten Nederland komen te liggen.

Ook is het van belang hoe de produktie is georganiseerd. De RPD-studie Ruimtelijke Verkenningen Hoofdinfrastructuur (zie par. 3.1) gaat ervan uit dat de wijze waarop de produktie door op wereldschaal opererende bedrijven wordt georganiseerd grote consequenties zal hebben voor de ruimtelijke spreiding en voor het infrastructuurpatroon. In de probleemschets komt dit evenwel niet aan de orde.

In EG-verband wordt gestreefd naar een vrijmaking van de interne vervoersmarkt in 1992. Deze ontwikkeling is niet in de berekeningen

⁴⁹ Centraal Planbureau, *The Oil Price Crash of 1986 and Some Possible Future Developments of Crude Oil Prices*; Werkdocument no. 16, 's-Gravenhage, 1987.

⁵⁰ Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, *Het Transport-Economisch Model (TEM); een beschrijving van de structuur en de dimensies*; Rijswijk, mei 1986.

ingevoerd. Volgens de probleemschets is hiervan slechts een lichte toename van het vervoer over de weg te verwachten. Het zal met name belangrijk zijn voor de Nederlandse vervoerssector, dat zijn marktaandeel zal kunnen vergroten.

Ook wordt verondersteld dat de détente met het Oostblok niet zodanig is dat deze doorwerkt in de verkeers- en vervoersstromen in Nederland.

3.3.3.2 Demografische ontwikkelingen

In de probleemschets wordt een bevolkingsontwikkeling volgens de middenvariant van de bevolkingsprognose 1984 van het CBS verondersteld. Deze keuze ligt voor de hand omdat de lange-termijnsenario's van het CPB dezelfde bevolkingsontwikkeling veronderstellen.

Het goederenvervoer wordt alleen via de economische scenario's beïnvloed door de bevolkingsontwikkeling. Bij de voorspelling van het personenvervoer speelt de demografische ontwikkeling wel een directe rol. Het Landelijk Model Personenvervoer gaat uit van de vervoersvraag per huishouden. De huishoudensprognose die hiervoor nodig is, berust op de CBS-bevolkingsprognose. Bij het bepalen van de vervoersvraag is de leeftijd van het hoofd van het huishouden een belangrijke variabele⁵¹. Voor de prognose van het autobezit wordt een generatie-effect verondersteld: in de toekomst zullen meer ouderen een auto bezitten⁵². Het aantal afgelegde kilometers wordt allereerst als afhankelijk gezien van de leeftijd. Zo wordt verondersteld dat een oudere met een auto in de toekomst hetzelfde verplaatsingsgedrag zal hebben als een oudere met een auto nu. Daarnaast wordt ook een relatie gelegd tussen het aantal afgelegde kilometers en autobezit, waardoor de ouderen in de toekomst per saldo een hogere mobiliteit per auto zullen hebben dan de ouderen nu.

3.3.3.3 Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu.

De geografische spreiding van wonen, werken en voorzieningen is voor het verkeer en vervoer van groot belang. Voor het personenvervoer is enerzijds de spreiding van de bevolking van belang voor de herkomst van reizigers. De spreiding van werkgelegenheid en voorzieningen is van belang voor het aantrekken van bepaalde soorten reizigers, zoals forensen. Voor het goederenvervoer is zowel de verdeling van economische activiteiten als de verdeling van de bevolking van belang. Goederen worden immers van een producent naar een intermediaire producent of een consument vervoerd.

In de probleemschets wordt tot het jaar 2000 een *ruimtelijke spreiding van de bevolking* verondersteld zoals die beschreven is in de structuurschets Stedelijke Gebieden (SSG). Dit betekent dat voor de bevolking wordt verondersteld dat de huidige spreiding over de landsdelen niet verandert⁵³. Ook wordt de wens geuit de stadsgewesten te versterken. Voor de verkeers- en vervoersprognose wordt dit verder uitgewerkt met het PRIMOS-bevolkingsprognose-model, dat al in paragraaf 3.1.3.2 ter sprake kwam⁵⁴. Met dit model kan een variant berekend worden waarin een migratiesaldo van nul wordt verondersteld. De veronderstelling over het migratiesaldo per landsdeel wordt doorgetrokken naar een veronderstelling over het migratiesaldo per gemeente. Dit is een andere veronderstelling dan in de SSG werd gemaakt, omdat daar wel verschuivingen

⁵¹ A.I.J.M. van der Hoorn, *Gebruik van het landelijke model in het kader van de voorbereiding van het SVV 2*; Syllabus ten behoeve van de GEOPLAN-cursus Stads- en stedelijke vervoersplanologie, Soesterberg, 12 en 13 december 1985, blz. 8-10.

⁵² Van den Broecke/Social Research, *De mogelijke groei van het personenautobezit tot 2010*; ministerie van Verkeer en Waterstaat, Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies, 's-Gravenhage, maart 1987, blz. 34.

⁵³ Structuurschets Stedelijke Gebieden, deel d: regeringsbeslissing; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 048, nrs. 7-8.

⁵⁴ A.I.J.M. van der Hoorn, op. cit., blz 6.

binnen de landsdelen mogelijk zijn. Dit probleem is echter opgelost door de met PRIMOS berekende spreiding exogeen te wijzigen. Zo werd, conform de SSG, een versterking van de stadsgewesten gesimuleerd. Voor de periode na 2000 wordt ook een ontwikkeling van de bevolkingsspreiding volgens de natuurlijke aanwas verondersteld.

De structuurschets veronderstelt verder dat een economisch herstel niet zal leiden tot een wijziging van *de verdeling van economische activiteiten* over het land. Wel wordt voor de periode na 2000 aangenomen dat de groei van de werkgelegenheid het patroon van bevolkingsspreiding volgt⁵⁵. Dit betekent dat de grootste relatieve werkgelegenheids groei zich voordoet in de landelijke gebieden. In absolute aantallen betekent dit echter een veel grotere werkgelegenheids groei in de steden. Zo zijn de consequenties van deze veronderstelling in grote lijnen consistent met de concentratietendensen die de Notitie Ruimtelijke Perspectieven noemt (zie 3.1.3.4). Voor het goederenvervoer wordt de spreiding van de productie bepaald aan de hand van een prognose van de verdeling van arbeidsplaatsen. Voor de regionale vraag wordt de bevolkingsspreiding gebruikt. Concentratie van bedrijvigheid, die in alle omgevingsscenario's wordt verondersteld, kan leiden tot een afname van het intermediaire vervoer. Om tot deze conclusie te komen, moet de verdeling van verschillende industrieën over het land afzonderlijk worden beschouwd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van CPB-ramingen voor de provinciale ontwikkeling van de arbeidsmarkt, die aansluiten op de lange-termijns scenario's. Hieruit spreekt globaal hetzelfde beeld als in de structuurschets wordt omschreven⁵⁶.

De ontwikkeling van de woningvoorraad is van belang voor de mate waarin de bevolkingsspreiding kan veranderen. In de probleemschets wordt de raming van de woningvoorraad uit de CPB-scenario's overgenomen. De hier voorspelde voorraad voor 2010 is belangrijk groter dan de voorraad zoals die volgens de methode van het Trendrapport Volkshuisvesting kan worden berekend (zie par. 3.2). Er wordt dan ook een woningoverschot voorspeld. Geen rekening wordt gehouden met het feit dat er in elk geval tot 1990 veel minder woningen gebouwd zullen worden dan volgens de behoefteramingen van het Trendrapport wenselijk zou zijn⁵⁷. Aanpassing van de veronderstellingen aan het vigerende volkshuisvestingsbeleid zou de mogelijkheid veranderingen in het spreidingspatroon aan te brengen, kleiner maken.

3.3.3.4 Technologische ontwikkelingen

De ontwikkeling van de telecommunicatie zou een aantal verplaatsingen overbodig kunnen maken. Volgens een studie van het Nederlands Economisch Instituut, waarvan de conclusies in de probleemschets worden overgenomen, zou op middellange termijn 20 à 30 procent van de zakelijke verplaatsingen kunnen worden vervangen door telecommunicatie⁵⁸. De tijdwinst, die aanzienlijk kan zijn omdat het hier om verplaatsingen over langere afstanden gaat, zal echter weer gebruikt worden voor zakelijke contacten. Het aantal zakelijke verplaatsingen zou daarom per saldo maar weinig teruglopen. Door telehuiswerk zou volgens dezelfde studie het woon-werkverkeer op de lange termijn met 10 à 20 procent kunnen afnemen. Per saldo verwacht men hier echter een toename van het persoonlijke reisverkeer doordat het recreatieve en het sociale

⁵⁵ Zie de PRIMOS-prognose van de regionale spreiding van de bevolking die in 3.1.3.2 is besproken.

⁵⁶ Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, op. cit., blz. 34-35.

⁵⁷ Meerjarenplan Woningbouw 1987-1991; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19 706, nrs. 1 en 2, blz. 9-11.

⁵⁸ I.J. Boeckhout, *Telematica, Verkeer en Vervoer en Overheidsbeleid*; Verslag van een literatuurverkenning in opdracht van Werkgroep I Stuurgroep Verkeer en Vervoer, Nederlands Economisch Instituut, december 1986.

bepalende factor voor het personenvervoer wordt de ontwikkeling van het autobezit genoemd. Hiervoor wordt in de probleemschets een prognose van Van den Broecke overgenomen. Deze voorspelt voor 2010 een aantal van 7,2 miljoen auto's in het lage scenario en 8,9 miljoen auto's in het hoge ⁶³. De ontwikkeling volgens het hoge scenario betekent bijna een verdubbeling van het huidige aantal personenauto's, dat in 1985 4,5 miljoen bedroeg.

Hoewel ook Van den Broecke uitgaat van de CPB-scenario's en dezelfde gegevens gebruikt, is zijn prognosemethode sterk verschillend van die in het landelijk model. In het landelijk model wordt het autobezit, als één van de bepalende factoren voor de vervoersvraag, afgeleid van huishoudenskenmerken. Van den Broecke voorspelt het autobezit van personen in plaats van huishoudens, waarbij het geboortecohort en het opleidingsniveau belangrijke variabelen zijn. Ook de economische groei heeft een grote invloed, terwijl het rijbewijsbezit als verzadigingsniveau voor het autobezit geldt. Doordat de prognose van het autobezit in het landelijk model is vervangen door de prognose van Van den Broecke kunnen enkele bezwaren tegen het model gedeeltelijk worden ondervangen. Er wordt bijvoorbeeld een minder strikt leeftijdseffect verondersteld en de invloed van de – onzekere – huishoudensprognose is minder groot.

Van den Broecke voorspelt de *mogelijke* groei van het personenauto-bezit: er wordt geen rekening gehouden met remmende effecten die van bijvoorbeeld congestie, overheidsbeleid of technologische ontwikkelingen kunnen uitgaan. Het aantal personenauto's per 1000 personen zou volgens deze voorspelling het niveau van de Verenigde Staten bereiken, dat de laatste jaren niet meer stijgt. Het voorspelde aantal personenauto's voor 2010 komt overeen met de voorspelling in de 'Toekomstprojectie 2000' van Verkeer en Waterstaat uit 1970, die jaren lang veel te hoog werd geacht.

Met het Landelijk Model Personenvervoer werd de ontwikkeling van de personenmobiliteit tot 2010 berekend. In het hoge scenario is er sprake van bijna een verdubbeling van het aantal reizigerskilometers op een gemiddelde werkdag. Voor het midden- en het lage scenario wordt een stijging met ongeveer 80 procent voorspeld. Deze stijging komt geheel voor rekening van de toename van het aantal reizigerskilometers van autobestuurders. Voor auto- en openbaar vervoerspassagiers blijft het aantal kilometers ongeveer gelijk, terwijl het aantal kilometers dat met langzaam vervoer wordt afgelegd, daalt.

De groei van het woon-werkverkeer en het zakelijk verkeer is in het referentie- en het hoge scenario het grootst. In het lage scenario is door de lage groei van de economische produktie en de hoge werkloosheid de groei van het woon-werkverkeer en het zakelijk verkeer minder sterk dan in het referentiescenario, terwijl de groei van het verkeer voor privémotieven juist sterker is, doordat men in dit scenario meer vrije tijd heeft.

Voor het goederenvervoer worden naast de voorspelling van de omvang van de goederenstromen uitspraken gedaan over de aard van de goederen en van het transport. Er wordt gesteld dat er in West-Europa meer halffabrikaten en eindprodukten worden aangevoerd en minder grondstoffen. Deze veronderstelling is afkomstig uit de CPB-lange-termijnsenario's. Voor de Rijnmondhavens wordt, in navolging van het Havenbedrijf van Rotterdam, aangenomen dat het aandeel van containers in het stukgoedvervoer sterk zal blijven toenemen. Dit kan ertoe leiden dat het aandeel van het vervoer over de weg zal afnemen ten gunste van binnenschip en trein. Desondanks zal het aandeel van het vervoer over de weg in het internationale goederenvervoer toenemen. Dit wordt veroorzaakt door ontwikkelingen ten aanzien van de aard van de te vervoeren goederen.

De groei van het vervoer is minder sterk dan de economische groei. Toch wordt voor zowel het binnenlandse als het internationale vervoer

⁶³ Van den Broecke/Social Research, op. cit.

een aanzienlijke toename verwacht, waarvan de omvang afhankelijk is van de mate van economische groei. Het internationale vervoer groeit iets sneller dan het binnenlandse vervoer: een toename met 80 procent tot 2010 tegen ongeveer 70 procent voor het binnenlandse vervoer in het midden-scenario. Het relatief achterblijven van de vervoersgroei bij de economische groei wordt allereerst veroorzaakt door de verdeling van de groei over de productiesectoren. De groei in de bouw bijvoorbeeld, een sector die relatief zwaar vervoer met een geringe waarde genereert, blijft achter bij de totale economische groei. Ook is de aard van de productie, vooral de aard van de grondstoffen, van belang. Ten slotte kan de waarde-gewichtsverhouding van de productie veranderen. De eerste twee factoren worden bepaald door het economisch model in het Transport-Economisch Model, terwijl voor de laatste ontwikkeling een trendmatige ontwikkeling in de richting van een toenemende waarde per gewichtseenheid wordt verondersteld. De veranderingen in de aard van de vervoerde goederen beïnvloeden ook weer de keuze voor een bepaalde vervoerswijze.

Omdat de capaciteit van het wegennet nu al ontoereikend wordt geacht, vloeien uit de voorspelde stijging van de mobiliteit grote problemen voort. Eerder bleek al dat wordt voorspeld dat de mobiliteitsgroei voornamelijk het wegennet zal belasten. Volgens de probleemschets zal deze groei zich concentreren op het hoofdwegennet, en niet op het 'onderliggende net' van de kleinere, lokale wegen. Met zekerheid is dit echter niet te zeggen omdat alleen het hoofdwegennet in de modellen is opgenomen. Bij uitvoering van de eerste fase van de plannen in het vigerende structuurschema Verkeer en Vervoer zal de congestie op het hoofdwegennet tot 2010 sterk toenemen. Dit zal niet beperkt blijven tot de Randstad. Met name de belangrijke routes voor het zakelijke verkeer en het vrachtverkeer zullen door files worden getroffen.

In deze situatie, waarin de capaciteit over de hele linie tekort schiet, is het precies aangeven van de vervoersbehoefte of de verdeling van het verkeer over wegvakken, zoals met de nu gehanteerde modellen is gebeurd, niet zo relevant. Voor het signaleren van het congestie-probleem had men dan ook een eenvoudiger model kunnen gebruiken dat de vervoersbehoefte zou berekenen op grond van huidige tendenties in autobezit- en gebruik, gecombineerd met een economische en demografische ontwikkeling. Dit had als voordeel gehad dat de veronderstellingen waarop de voorspelling berust helderder waren geweest. De gedetailleerde uitvoer van de nu gebruikte modellen is slechts zinvol bij een vervoersbehoefte die enkele knelpunten oplevert die moeten worden geïdentificeerd ten behoeve van specifieke infrastructurele maatregelen.

3.3.5 *Beleidsconsequenties*

In de probleemschets zijn beleidsmatige randvoorwaarden voor het verkeer en vervoer opzettelijk weggelaten. Het is de bedoeling eerst aan te geven welke problemen bij ongewijzigd beleid ontstaan. Mogelijke oplossingen hiervoor komen in een volgende fase aan de orde. Het is hierbij de bedoeling een meer omvattend beeld te presenteren dan dat in het vorige structuurschema, dat zich vrijwel uitsluitend op ruimtelijke reserveringen voor infrastructuur richtte. Bij het aangeven van beleidsproblemen worden vijf thema's onderscheiden:

- bereikbaarheid;
- verkeersonveiligheid;
- financiële aspecten;
- milieu;
- verkeers- en vervoersproblematiek in en om de grote steden.

De drie hoofdproblemen die door de geïnterviewde sleutelpersonen zijn aangegeven, staan ook in de probleemschets centraal.

Van deze thema's staat de *bereikbaarheid* het meest in de politieke belangstelling. Het wordt voor de functie van Nederland als distributieland

van groot belang geacht dat de belangrijke economische centra goed ontsloten zijn voor de verschillende transporttechnieken. Een belangrijk knelpunt is de overbelasting van het wegennet. Naast de activiteiten in het kader van het structuurschema Verkeer en Vervoer is door McKinsey een onderzoek naar de fileproblematiek verricht. Ook hebben het Rijk en de grote steden een zogeheten 'mobiliteitsscenario' voor de Randstad opgesteld, dat oplossingen voor deze problematiek moet aandragen.

Een ander aspect van de bereikbaarheid is de vraag of het infrastructuurnetwerk een adequate verbinding tussen centra geeft. Ideaal hierbij is, dat men in een rechte lijn, zonder te hoeven omrijden, naar zijn bestemming kan reizen. Volgens de probleemschets zijn verbeteringen van het hoofdwegennet wel mogelijk, maar brengt die zeer grote kosten met zich mee bijvoorbeeld doordat natuurgebieden en steden doorkruist zouden moeten worden.

In het rapport 'Afrekenen met files', dat door het bureau McKinsey and Company in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is opgesteld, stelt men dat aan het oplossen van congestie door uitsluitend vergroting van de capaciteit aanzienlijke nadelen zijn verbonden. Deze nadelen hebben in de eerste plaats betrekking op de omvangrijke investeringen die nodig zijn. De hiervoor vereiste middelen zullen binnen het huidige beperkte overheidsbudget slechts met moeite kunnen worden gevonden. Men ziet een tweede nadeel in de lange voorbereidingstijd van nieuwe infrastructuur, waardoor de problemen pas op termijn worden opgelost en men bovendien te maken heeft met onzekerheid over de toekomstige verkeersgroei. In het rapport doet men daarom ook aanbevelingen voor een betere benutting van de wegecapaciteit door middel van verkeersbeheersingstechnieken en een ander weggebruik, en voor beperking van de mobiliteit door middel van ruimtelijk orderingsbeleid en door middel van kostendrempels voor autobezit en autogebruik. Volgens het rapport zal een verbetering van het openbaar vervoersysteem wel leiden tot een groter aantal reizigers in het openbaar vervoer, maar niet tot een afname van het autogebruik ⁶⁴.

De structuur van het spoorwegennet laat op verscheidene verbindingen tussen grote en middelgrote steden te wensen over. Volgens de probleemschets zal hier bij ongewijzigd beleid weinig verandering in komen. De beperkingen van de huidige infrastructuur leveren ook problemen op ten aanzien van de regelmaat en betrouwbaarheid van de dienstregeling en de reistijd. Niet alle knelpunten zullen worden opgelost.

De problemen in het goederenvervoer per spoor hangen voor een belangrijk deel af van de ruimte in de dienstregeling voor het personenvervoer. Een belangrijk knelpunt is dat enerzijds deze ruimte vermindert en dat anderzijds de noodzaak van dagvervoer van goederen toeneemt. Daarnaast is een knelpunt dat de vraag naar grootschaliger en zwaardere vormen van vervoer aslasten van meer dan 20 ton wenselijk maakt. In tegenstelling tot onze buurlanden, waar de belangrijkste trajecten zijn aangepast, is het Nederlandse spoorwegennet niet geschikt voor dergelijke zware aslasten. Dit kan ook de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven aantasten.

Voor het personenvervoer wordt een afname van het aantal reizigerskilometers per spoor verwacht. Een nog sterkere afname van het aantal verplaatsingen zal volgens de probleemschets gepaard gaan met een toename van de afstand waarover men zich verplaatst. Hierbij is geen rekening gehouden met het invoeren van een verbeterde dienstregeling, die voor de jaren negentig wordt voorbereid. De NS verwacht hierdoor meer reizigers aan te trekken. De nieuwe dienstregeling kan echter ook leiden tot een groter beslag op de capaciteit en daarmee tot een grotere spanning tussen het personen- en het goederenvervoer.

Opmerkelijk is dat de hoge snelheidslijn, waaraan in de Notitie Ruimtelijke Perspectieven veel aandacht wordt besteed, in de probleemschets

⁶⁴ McKinsey and Company, op. cit., blz. 3-2 - 3-10.

weinig aandacht krijgt. Overigens is er wel een hoge snelheidsverbinding in het veronderstelde spoorwagennet voor 2010 opgenomen. Vanwege de onzekerheid hieromtrent is in de berekeningen uitgegaan van de minst vergaande variant, namelijk die waarbij van het bestaande net gebruik wordt gemaakt. De consequenties hiervan krijgen in de probleemschets geen afzonderlijke aandacht.

Na een recessie in de binnenvaart neemt het vervoer over de binnenwateren sinds 1982 weer toe. Ondanks het toenemende aandeel van de binnenvaart in het containervervoer is het herstel slechts gedeeltelijk. Het aandeel in het totale vervoer daalt dan ook. Er is sprake van een tendens in de richting van schaalvergroting. Door de algemene overcapaciteit van het vaarwegennet zullen de capaciteitsproblemen als gevolg van deze schaalvergroting echter meevallen.

Voor de *verkeersonveiligheid* is met name het vervoer over de weg van belang. De ontwikkeling van de verkeersonveiligheid vertoont de laatste tien jaar een dalende tendens. Er zijn grote verschillen in letselrisico voor verschillende leeftijdsgroepen, vervoerswijzen en soorten wegen en plaatsen. Volgens de probleemschets zal de verkeersonveiligheid geen gelijke tred houden met de mobiliteitsgroei. Dat ligt aan de verwachte ontgroening en vergrijzing. De leeftijdsgroep die veel loopt en fietst, en die autorijders met een hoog risico bevat, zal inkrimpen. De groep oudere rijders met een lager risico zal toenemen. Als bovendien een trendmatige afname van het letselrisico wordt verondersteld, zal de verkeersonveiligheid volgens de probleemschets in 2010 met 10 procent zijn gedaald. Aangezien het beleidsdoel is om in 2000 25 procent minder slachtoffers te hebben, worden extra inspanningen nodig geacht. Bij de geïnterviewden sleutelpersonen leek het probleem van de verkeersonveiligheid overigens minder te leven dan de onbereikbaarheids- en de milieuproblemen. Bij de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG) is overigens een rapport over ongevallen en traumatologie gereed gekomen, dat vergelijkbare conclusies oplevert⁶⁵.

Voor het beschouwen van de *budgettaire aspecten* is aangenomen dat het aandeel uitgaven voor infrastructuur in de totale rijksbegroting gelijk zal blijven. Deze omvang van de middelen wordt geconfronteerd met de kosten voor 'ongewijzigd beleid'. Alleen voor het wegennet is er een probleem. De kosten voor de uitvoering van de eerste fase van het vigerende structuurschema overstijgen de middelen. Dit probleem komt nog sterker naar voren als in aanmerking wordt genomen dat deze uitbreiding voor het oplossen van congestieproblemen ontoereikend wordt geacht.

Uit een berekening met een eenvoudig model blijkt dat, wat de bijdragen in de exploitatie betreft, de tekorten nog zullen stijgen. Of hier sprake is van een knelpunt hangt af van de gehanteerde norm. Neemt men het overheidsbeleid tot uitgangspunt, waarin is vastgelegd dat de overheidsbijdrage niet mag stijgen, dan is er sprake van een knelpunt. Dit is niet het geval als een evenredige stijging met de omvang van het overheidsbudget als norm wordt aangenomen.

Het verkeer en vervoer veroorzaakt een aantal *milieuproblemen*. In de probleemschets komt in de eerste plaats de uitstoot van stikstofdioxide en van koolwaterstoffen aan de orde, die verzuring en fotochemische luchtverontreiniging veroorzaken. Als gevolg hiervan ontstaat onder andere schade aan bossen, aan de opbrengst van de landbouw, aan cultuuroederen en aan de gezondheid. Met een door het NEI ontwikkeld transportmodel is de wijziging in de uitstoot van deze stoffen door het personenautoverkeer berekend. Hierbij is zowel rekening gehouden met de

⁶⁵ Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg, *Ongevallen in het jaar 2000; scenario's over ongevallen en traumatologie*; Utrecht/Antwerpen, Bohn, Scheltema en Holkema, 1988.

toekomstige omvang als met de toekomstige samenstelling van het autopark. Er zijn berekeningen gemaakt die uitgaan van de EG-typekeuringseisen voor auto's, en berekeningen die uitgaan van strengere eisen. Voor stikstofoxide wordt alleen in het geval van de strengere eisen de lange-termijndoelstelling van een reductie tot twee derde van het huidige niveau benaderd. Als in deze berekening echter ook het vrachtverkeer wordt betrokken, waarvoor een belangrijke groei wordt voorspeld, dan zal volgens berekeningen de uitstoot van stikstofoxide per saldo ongeveer gelijk blijven. Het halen van de lange-termijndoelstelling blijft dan problematisch. Voor de koolwaterstoffen wordt, uitgaande van de EG-typekeuringseisen, het beleidsdoel van halvering van de uitstoot zelfs in het hoge scenario benaderd. Ook voor de koolwaterstoffen levert het in de beschouwing betrekken van het vrachtverkeer echter een aanzienlijk minder rooskleurig beeld op. De uitstoot van voor de gezondheid schadelijke stoffen zoals lood, asbest, stikstofdioxide, koolstofmonoxide en benzeen wordt vooral gezien als een stedelijk probleem.

Voor de *grote steden* vormt met name de bereikbaarheid een probleem. Het woon- en werkverkeer in en om de steden zal toenemen. De groei van het verkeer zal juist in de spitsuren tot uitdrukking komen. Ook wordt een verergering van het tekort aan parkeerplaatsen voorzien. Dit zal met name in de oude wijken problemen geven. De congestieproblemen voor de steden zouden volgens de probleemschets de functie als economisch centrum kunnen bedreigen en een met de rest van het land evenredige werkgelegenhedsgroei onmogelijk kunnen maken.

4. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN

4.1 Inleiding

Op departementaal niveau zijn toekomstverkenningen te vinden waarin de technologische ontwikkeling afhankelijk wordt gesteld van ontwikkelingen in de externe omgeving. Voorbeelden hiervan zijn de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) over kernenergie, de nota Waterstof als energiedrager ¹, of de oriënterende studie Ruimtelijke effecten van technologische ontwikkelingen in de agrarische sector ².

Buiten de departementale sfeer worden veel toekomstverkenningen verricht door bedrijven die voor de beslissing staan nieuwe producten al dan niet op de markt te brengen. Inzicht in de afzetmogelijkheid voor hun nieuwe producten en ook de mogelijkheden voor hun bestaande productie is voor hen essentieel.

Al deze verkenningen zijn uitgevoerd op meso- en micro-niveau. Dit wordt niet alleen in de hand gewerkt doordat vooral bedrijven in dit soort studies zijn geïnteresseerd, of door het ontbreken van een integrale theorie over de technologische ontwikkeling, maar ook door de brede variatie in relevante technologische gebieden en het grote aantal problemen dat zich daar voordoet. In een recent intern WRR-onderzoek werd bijvoorbeeld al gesproken van elf verschillende technische gebieden met daarop aansluitend meer dan honderd afzonderlijke onderzoeksthema's.

Het begrip 'technologie' betreft een verzameling van fundamentele kennis, toepasbare technieken en producten van zeer uiteenlopende soort. Een algemene toekomstverkenning betreffende 'de' technologie is dan alleen nog in zeer abstracte vorm mogelijk. Dit wordt nog versterkt door de ontwikkeling van het conceptuele denken met betrekking tot de technologische ontwikkeling. De vaak gebruikte 'technology-push' en 'market-pull' benadering is tegenwoordig verlaten voor een aanpak waarin de technologische ontwikkeling wordt gezien als een logisch, opeenvolgend, maar niet noodzakelijkerwijs continu proces dat kan worden onderverdeeld in reeksen van functioneel gescheiden doch op elkaar inwerkende en van elkaar afhankelijke stadia ³. Ook wordt bij deze aanpak de nadruk gelegd op het maatschappelijke karakter van technologische ontwikkelingen. De technologische ontwikkeling wordt dan opgevat als een beslissingsproces dat onder invloed staat van economische, sociale, institutionele, politieke maar ook technische en cognitieve selectiemechanismen ⁴. De externe ontwikkelingsruimte van de technologische ontwikkeling omvat daardoor vrijwel de gehele maatschappelijke inbedding. De interne ontwikkelingsruimte bestaat uit een zeer groot aantal beslissingen, met elk een niet bij voorbaat vastliggende uitkomst. Dit, gevoegd bij het grote aantal technologieën, met elk ook hun eigen institutionele en universitaire achtergrond, leidt ertoe dat niet op macro- maar wel op meso-niveau naar technologische veranderingen wordt gekeken.

Ook opvattingen over de rol van de overheid in de vernieuwing van de technologie leiden tot het gebrek aan algemene 'technologische' toekomstverkenningen. In de reeds genoemde 'technology-pull' en 'market-push' modellen kwam de overheid in het geheel niet voor. De drijvende kracht achter de technologische innovatie was de technische kennis of de markt; de overheid stond daar buiten. In de nu vaak gehanteerde integrale benaderingswijze komt de rol van de overheid wat meer tot uit-

¹ Nijverheidsorganisatie TNO, *Waterstof als energiedrager; toekomstige mogelijkheden in Nederland*; 's-Gravenhage, september 1975.

² Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke effecten van technologische ontwikkelingen in de agrarische sector*; februari 1986.

³ W. Zegveld, Chr. Enzing, *Nieuwe issues in het wetenschaps- en technologiebeleid*; Groep beleidsstudies en informatie TNO, december 1985, blz. 14.

⁴ *Ibid.*, blz. 16.

drukking. Zij maakt via stimulerings- en reguleringsmaatregelen deel uit van het selectieproces dat de technologische veranderingen tot stand brengt, maar zij is slechts een van de vele selectiemechanismen. In deze opvatting, waarin de overheid vooral voorwaardenscheppend optreedt, past toekomstonderzoek waarin de gevolgen van bepaalde maatregelen worden onderzocht. Minder interessant is het dan na te gaan hoe de zeer complexe en nauwelijks stuurbare externe omgeving en het interne beslissingsproces tot bepaalde technologieën en toepassingen zouden kunnen leiden.

Ondanks de bescheiden rol die de overheid op technologisch terrein blijkt te kunnen spelen, wordt het belang van een goed technologiebeleid wel degelijk onderkend. In de recente lange-termijnverkenning van het CPB is de economische groei mede afhankelijk gesteld van vernieuwde productieprocessen en producten. Voorwaarde voor deze verbetering is onder meer een grondige heroriëntatie van het technologiebeleid. Deze eis wijst er op dat dit beleid een belangrijke omgevingsfactor van de technologische ontwikkeling zou kunnen zijn.

Het Nederlandse technologiebeleid is pas enigszins van de grond gekomen toen in het begin van de jaren zeventig het idee ontstond dat de technologische ontwikkeling in een tempoversnelling was geraakt. Daardoor dreigde het gevaar dat Nederland in technologisch opzicht geïsoleerd zou raken. Dit, gevoegd bij de toentertijd beginnende economische crisis, leidde ertoe dat ten behoeve van een effectiever overheidsbeleid op dit vlak in 1975 werd gestart met het zogeheten zes-landenproject. De projectrapportage in november 1977 gaf op grond van internationaal empirisch materiaal de relatieve effectiviteit aan van verschillende soorten overheidsmaatregelen⁵. Nadruk kregen: overheids subsidies aan particuliere ondernemingen, overheidsvraag, infrastructuur (opleidingen enz.). Evenals in latere beleidsgerichte nota's werd hier uitgegaan van het axioma dat technische ontwikkelingen noodzakelijk zijn voor de terugkeer naar bevredigende groeipercentages en voor het herstel van volledige werkgelegenheid. Kenmerkend voor dit rapport is de onduidelijkheid met betrekking tot de relatie tussen technologische innovatie en economische groei. Deze vroege basisanalyse vormt het begin van twee gescheiden, soms rivaliserende beleidstromen en typen van onderzoek.

Als de technologische ontwikkeling wordt voorgesteld als een uit vier fasen bestaand proces – groeiende wetenschappelijke kennis, toenemende technische kennis, omzetting van kennis in producten (technologische innovatie te noemen), en de maatschappelijke reactie daarop – dan richt de ene hoofdrichting zich op de derde fase en de andere vooral op de vierde fase. De eerste hoofdrichting is geconcentreerd op de invloed van verschillende soorten overheidsbeleid op de implementatie van technische kennis: de technologische innovatie. Deze vraag betreft het algemene technologiebeleid van de overheid zoals dat is ontwikkeld in bijvoorbeeld de Sectornota⁶ en de Innovatienota⁷. Het meest recent in deze beleids- en onderzoekstraditie is het rapport *Wissel tussen Kennis en Markt* (Commissie-Dekker)⁸.

De tweede hoofdrichting is vooral gericht op het mechanisme van de technologische innovatie in samenhang met de maatschappelijke kwaliteit van het bereikte resultaat. Men gaat dan na welke maatschappelijke effecten van de innovatie belemmerend kunnen werken in het beslissings-

⁵ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Het huidige internationale economische klimaat en beleidsbeslissingen inzake technische innovatie*; november 1977, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, juli 1978.

⁶ Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid (Sectornota); Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 15 818, september 1979.

⁷ Het overheidsbeleid inzake technologische vernieuwing in de Nederlandse samenleving; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 15 855, 1979.

⁸ Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid, *Wissel tussen Kennis en Markt*; 's-Gravenhage, april 1987.

proces dat tot technologische ontwikkeling zou kunnen leiden. De vraag is hier wie meespeelt in het beslissingsproces, wat de gevolgen zijn van mogelijke beslissingen, en wie nog verder bij de beslissingen moeten worden betrokken. Deze onderzoekstraditie berust op het al wat langer bestaande technologisch aspectenonderzoek (TA). Het Technology Assessment – onderzoek naar de maatschappelijke gevolgen van technologische vernieuwingen – is daartoe uitgebreid met een meer beleidsgerichte variant. Deze is binnen de overheid geïnstitutionaliseerd in de Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA). Deze beleids- en onderzoeksrichting kreeg voor het eerst zichtbaar vorm in de nota Integratie van Wetenschap en Technologie in de Samenleving⁹ en in de daaraan voorafgaande voorstudie Technology Assessment: op zoek naar een bruikbare aanpak¹⁰.

Beide onderzoeks- en beleidsrichtingen schrikken terug voor integrale toekomstverkenningen met betrekking tot de technologische ontwikkeling. Zeer waarschijnlijk speelt de onvoorspelbaarheid van het gehele proces hier een grote rol. Zo er al sprake is van toekomstverkenningen dan beperken die zich tot het veronderstellen van voortdurende, en eventueel versnelde, groei van de wetenschappelijke en technische kennis en de daarmee verbonden toepassingsmogelijkheden. Hierop aansluitend worden beleidsinstrumenten ontwikkeld die, ook in een zeer onzekere toekomst, de technologische innovatie zo veel mogelijk zullen bevorderen. Impliciet lijkt te worden verondersteld dat het beleid dat de technologische innovatie moet stimuleren, in zijn huidige vorm onvoldoende zal zijn. De definiëring van de omgeving krijgt daardoor de vorm van beleidsaanbevelingen. De omgeving wordt besproken in termen van de status quo, voorzien van noties over knelpunten en het daarop te richten beleid. De twee genoemde hoofdrichtingen zullen in het hiervolgende apart worden behandeld.

4.2 Technologie en beleid

In de eerste hoofdrichting ontsnapt men aan de onvoorspelbaarheid van het beslissingsproces dat technologische ontwikkeling wordt genoemd, door vast te houden aan het sjabloon dat ook al in het genoemde zes-landenproject wordt gebruikt: technische kennis, technologische innovatie, economische groei. Van het weinige algemeen georiënteerde materiaal in deze richting, waaronder ook dat van de RAWB, zal hier het recente rapport Wissel tussen Kennis en Markt van de Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid (Commissie-Dekker) model staan.

In beleidskringen heerst de algemene opvatting dat de maatschappelijk relevante technische kennis van de komende 10 à 15 jaar in brede trekken al wel bekend is. De Commissie-Dekker zegt hierover: 'het probleem is in Nederland niet zozeer de beschikbaarheid van technologische kennis, maar juist het benutten van deze kennis in het traject naar rendabele producten'. Het rapport gaat dan verder in op de factoren die dit traject blijken te beheersen: scholing van de beroepsbevolking, kwaliteit en bruikbaarheid van technische kennis, R&D-activiteiten van bedrijven, overdracht van kennis aan bedrijven, en de organisatie van het technologiebeleid. Het rapport geeft verder indicaties van hoe een en andere kan worden verbeterd opdat het Nederland niet al te slecht zal vergaan.

Opvallend is hier dat de wetenschappelijke kennis, en het omzettingsproces voor wetenschappelijke in technische kennis, hier niet worden

⁹ Integratie van Wetenschap en Technologie in de Samenleving; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, nr. 18 421, juni 1985.

¹⁰ Studiecentrum voor Technologie en Beleid TNO, *Technology Assessment: op zoek naar een bruikbare aanpak; Achtergronddocument 1 bij de Beleidsnota Integratie van Wetenschap en Technologie in de Samenleving*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, mei 1984.

genoemd. De voortdurende beschikbaarheid van wetenschappelijke kennis – nodig om ook op langere termijn de technologische innovatie door gang te laten vinden – wordt blijkbaar als vanzelfsprekend beschouwd. Het is dan opmerkelijk dat deze autonoom veronderstelde omgevingsfactor niet voorkomt in de definitie van de omgeving.

4.2.1 *De definitie van de omgeving*

De Commissie-Dekker volgend, wordt de omgeving vooral bepaald door internationale ontwikkelingen, de economische structuur, het onderwijs en het technologiebeleid.

Internationale ontwikkelingen

De technologische innovatie in Nederland wordt gezien als in toenemende mate vervlochten met die van buiten de landsgrenzen. Sinds de jaren zeventig is het ontwikkelingstempo daar zo sterk toegenomen, dat op een aantal terreinen niet langer sprake is van aanpassing maar van transformatie. Ons land moet voorbereid zijn op het overnemen en verwerken van dit versnelde tempo van technologische innovaties, wil het de economische groei en duurzame werkgelegenheid blijvend veilig stellen.

Technologische innovatie op bedrijfsniveau vindt steeds vaker plaats in internationale samenwerkingsvormen. Bedrijven trachten zodoende voordeel te putten uit hun complementariteit. Internationale samenwerking op R&D-gebied is één van de antwoorden op de steeds toenemende, technologische bepaalde, concurrentiestrijd. Het deelnemen in internationale – EG – samenwerkingsrelaties is niet alleen noodzakelijk voor de multinationale en grote bedrijven, maar is ook van wezenlijk belang voor de kleinere meer nationaal georiënteerde ondernemingen. De commissie constateert dat deze ontwikkeling nog niet in bevredigende mate tot stand is gekomen. Ook de vestiging van buitenlandse, technologisch geavanceerde bedrijven in Nederland blijft achter. De kans op verbreding van R&D-activiteiten is hierdoor suboptimaal.

De kosten van nieuw te ontwikkelen producten zijn vaak dermate hoog dat alleen door lancering van deze producten op markten van voldoende schaal de ontwikkelingskosten binnen een redelijke termijn zijn terug te verdienen. Het belang van de – nog steeds onzekere – ontwikkeling van de Europese markt voor industriële producten is daarom evident.

Ontwikkelingen in de economische structuur

Het tempo van technologische vernieuwing loopt tussen en binnen de sectoren duidelijk uiteen. De economische structuur wordt gekenmerkt door een belangrijke dienstensector en een – internationaal gezien – relatief kleine industrie. Deze laatste wordt ook nog gekenmerkt door het kleine aantal zeer grote multinationals. Dit heeft tot gevolg dat eigenlijk alleen bij internationaal georiënteerde bedrijven het inzicht aanwezig is hoe ingrijpend de innovatie kan zijn. Vergeleken met de internationaal georiënteerde bedrijven lopen de kleinere bedrijven, de dienstensector, maar ook de collectieve sector op dit punt achter.

Technologische vernieuwing wordt volgens de Commissie-Dekker bepaald door het vermogen van de samenleving bruikbare kennis te verwerven en deze om te zetten in rendabele economische activiteit. Kenniscentra in de publieke sector komen steeds meer onder druk om bruikbare kennis in de exacte en technische wetenschappen af te leveren. Gunstig is dat zich daar een mentaliteitsverandering ten opzichte van het bedrijfsleven aftekent maar niettemin verkeren onderwijs en wetenschap nog steeds in een geïsoleerde positie. Er heerst daar een eigen cultuur en het contact met het bedrijfsleven is gebrekkig. Knelpunten in de bijdrage

van deze centra aan de technologische vernieuwing zijn: versnippering en een onduidelijk patroon van onderzoeksactiviteiten, onvoldoende bundeling van talent in 'centres of excellence', gebrekkige kwaliteit, onvoldoende marktgerichtheid, en er zijn knelpunten op het vlak van bestuurskracht, arbeidsvoorwaarden en materiële uitrusting.

Ook in de marktsector heeft de technologische innovatie een relatief smalle basis doordat het midden- en kleinbedrijf daar zeer matig bij is betrokken. Omdat voor deze bedrijven de internationale concurrentiestrijd steeds meer wordt gevoerd op het gebied van de technologische voor-sprong, wordt het van belang deze marktsectoren bij de ontwikkeling te betrekken. Ook is er bij deze bedrijven nog te weinig aandacht voor hun R&D. Verder komt in Nederland het aanvragen van octrooien relatief weinig voor. Door de toename van het aantal niet-Nederlandse octrooien bestaat er een steeds grotere kans te worden geconfronteerd met octrooi-inbreukprocedures die researchinspanningen te niet kunnen doen.

Overheidsbijdragen aan de bedrijfs-R&D blijven in Nederland enigszins achter bij die in andere Europese industrielanden. Ook leeft daar, meer dan hier, het bewustzijn dat de overheid bedrijven kan helpen bij de beslissende sprong naar de markt. Het Nederlandse bedrijfsleven verkeert daardoor in een achtergestelde positie ten opzichte van de buitenlandse concurrentie. Kennelijk vermoedt de commissie dat de Nederlandse overheid op dat vlak de neiging vertoont passiever te blijven dan wat men elders in Europa als normaal beschouwt.

Ontwikkelingen in het onderwijs

De inhoud van het huidige – en te voorziene – onderwijs ziet de Commissie-Dekker als een ernstige belemmering voor de verspreiding van noodzakelijk geachte technologische kennis. In snel tempo zullen steeds hogere en ook wisselende eisen worden gesteld aan wie toetreedt tot de arbeidsmarkt. Zonder permanente scholing raken steeds meer mensen in kennis achter. De ontwikkeling van technologische kennis gaat sneller dan de vernieuwing van het arbeidspotentieel, waardoor de kennis en vaardigheden van de werkende beroepsbevolking in economische waarde afneemt. Het tempo waarin de samenleving kennisintensiever wordt, creëert een versnelde behoefte aan hoger gekwalificeerden. Er moeten daarom hogere eisen worden gesteld aan vernieuwing en kwaliteit in het onderwijs. Niet alleen de kwaliteit is hier in het geding. Verwacht wordt dat in een aantal sectoren ernstige knelpunten zullen ontstaan omdat niet aan de toegenomen vraag kan worden voldaan.

Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Wat de commissie voor ogen staat, is een overheid die haar beleid afstemt op de signalen uit de markt. Het technologiebeleid dient vooral decentraal gedragen ontwikkelingen te bevorderen. De deelnemers aan het proces van technologische innovatie moeten worden toegerust om in onderlinge wisselwerking hun rol zelfstandig te kunnen spelen. Hierbij ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van ondernemingen en kenniscentra.

Binnen de bedrijven zal de huidige overlegstructuur een belangrijke rol vervullen. Veelal zijn de ondernemingsraden hier de meest aangewezen organen. De werknemersorganisaties moeten hun rol blijven spelen, waartoe zij voldoende deskundigheid dienen op te bouwen.

De commissie erkent dat een goed maatschappelijk draagvlak voorwaarde is voor technologische vernieuwing. Uit de analyse spreekt het vertrouwen dat op dit punt noodzakelijke aanpassingen en versterkingen tot stand zullen komen. In het werk en de werkomgeving van mensen zullen zich ingrijpende veranderingen voordoen, te meer omdat de structuur van de werkgelegenheid zich verder zal wijzigen ten gunste van de

dienstensector. Men zal zich op die veranderingen moeten voorbereiden en ermee leren omgaan. De sterke overlegraditie in ons land moet hier, zeker bij de ondernemingen, een belangrijke rol spelen, zonder dat de slagvaardigheid in het vernieuwingsproces mag worden aangetast.

In dit rapport gaat men er vanuit dat de ontwikkeling van technische kennis zich in hoog tempo blijft voltrekken. Problemen doen zich voor waar de Nederlandse economische structuur en de maatschappelijke ontwikkeling niet bij machte zijn, in een zelfde tempo als de overige industrielanden, nieuwe technische kennis om te zetten in produkten en produktietechnieken.

De overheid dient volgens de commissie zowel bestuurlijk, financieel als institutioneel voorwaarden te scheppen om bedrijven, onderzoeks- en onderwijsinstellingen de innovatie tot stand te laten brengen.

In de hier weergegeven definiëring van de omgeving – waarin trends vooral zijn geformuleerd in de vorm van knelpunten – ontbreken sommige factoren waar de overheid eveneens rechtstreeks invloed op heeft. Te denken is hier aan het fiscale beleid – vennootschapbelasting, compensatie van R&D -, het arbeidsvoorwaardenbeleid, de ruimtelijke ordening, en het algemene sociaal-economische beleid. De kennelijke huiver om deze gevoelige terreinen te betreden, kleurt de toekomstverkenning van de commissie. Men kijkt naar de mogelijkheden van een beperkt aantal beleidsaanpassingen, wat uitmondt in het voorstel de beleidsvoorbereiding te laten ondersteunen door een hooggekwalificeerd onafhankelijk adviesorgaan. De praktische uitvoering zou dan in handen moeten komen van een professionele uitvoeringsorganisatie onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. Uitbouw van het technologiebeleid wordt hierdoor voorgesteld als een vooral bestuurlijk en organisatorisch vraagstuk.

De bestuurlijke, departementale invalshoek van deze onafhankelijke adviescommissie valt nog meer op doordat de tweede hoofdrichting van toekomstverkenningen op dit terrein – het technologisch aspectenonderzoek – slechts in het voorbijgaan wordt genoemd. Dat het besluitvormingsproces een belangrijke omgevingsfactor is, wordt ten dele erkend door de constatering dat er bij alle voorstellen een goed inzicht dient te zijn in de maatschappelijke effecten van technologische ontwikkelingen. Voor het onderzoek dienaangaande en het overleg dat daaraan vast zit, zou – zo stelt de commissie vast – het technologisch aspectenonderzoek dienstig kunnen zijn.

4.3 Technologisch Aspectenonderzoek

De tweede hoofdstroom hier is het technologisch aspectenonderzoek (TA) dat – ook in Nederland – al geruime tijd wordt verricht. De eerste onderzoeken uit het begin van de jaren zeventig berustten nog op de verwachting dat het mogelijk zou zijn betrouwbare informatie te verwerven over relevante maatschappelijke consequenties van toekomstige technologische ontwikkelingen. De opzet was een soort 'Early Warning System' te ontwikkelen, maar spoedig bleek dat TA eerder de aanleiding was voor felle principiële discussies over veronderstellingen van het TA-onderzoek en normatieve keuzen van de onderzoekers. Dit en het soms weinig dwingende karakter van de conclusies maakte het moeilijk aansluiting te vinden bij het beleid.

De ontsnapping uit dit probleem was TA meer te richten op de implementatie van innovaties. Sinds het begin van de jaren tachtig is dit ook de TA-opvatting van het ministerie van O&W, waar het IWTS-project (Integratie van Wetenschap en Technologie in de Samenleving) onderdak heeft gekregen. De afstand tot het beleid is hier veel kleiner dan in het eerdere TA-onderzoek doordat beleidsspecifieke aspecten centraal worden opgesteld. Het gaat om problemen rond de invoering van gereede produkten of van wat op het niveau van technische kennis al mogelijk is.

In deze opvatting is TA geen min of meer academisch onderzoek. Het geeft analyses van technologische innovaties en hun maatschappelijke consequenties, met daaraan toegevoegd de discussie over deze analyses. TA maakt zodoende deel uit van het besluitvormingsproces dat technologische ontwikkeling wordt genoemd. Het doel is informatie te leveren die de betrokkenen kan helpen bij hun innovatiebeleid en bij hun definiëring van nieuwe onderwerpen voor verdere TA.

In de reeds genoemde beleidsnota Integratie van Wetenschap en Technologie in de Samenleving volgt men dezelfde gedachtengang: 'TA-studies moeten steeds meer de functie gaan krijgen dat maatschappelijke aspecten als het ware meegewogen worden in de besluitvorming over wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen'¹¹. De opstelling van de Nederlandse overheid hierin blijkt afstandelijk te zijn. De regering legt de nadruk op de vergaring van kennis op basis van wetenschappelijk onderzoek, zij wijst nieuwe regelgeving van de hand, aan de eigen verantwoordelijkheid van belangengroepen wordt groot belang gehecht, en het is belangrijk dat binnen de samenleving een proces op gang komt dat is gericht op bewustmaking van een breder publiek van de nieuwe mogelijkheden die uit de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen voortkomen. Onderzoek wordt aangekondigd met betrekking tot risico's, besluitvormingsprocessen en ervaringen met en mogelijkheden voor TA. Van het laatste wordt gedacht aan zes terreinen: milieutechnologie, media- en communicatietechnologie, computers in het onderwijs, energietechnologie, technologie en arbeid, technologie en gezondheid. Ook wordt nog een aantal specifieke TA-studies aangekondigd, zoals studies over recombinant DNA, media, hulpmiddelen voor gehandicapten en gezondheidszorg.

Voor de verdere uitbouw van deze activiteiten publiceerde het Studiecentrum voor Technologie en Beleid TNO (STB/TNO) in april 1987 een 'Aanzet voor inventarisatie van onderzoek in Nederland van belang voor technologisch aspectenonderzoek (TA)'¹². Dit rapport onderscheidt drie soorten TA: aspectgericht, technologiegericht, en gericht op aspect- en technologie-overstijgende thema's. Het aspectgerichte TA-onderzoek gaat in op de invloed van technologische innovaties in een specifieke sector. De onderscheiden 'impact-sectoren' zijn: milieu, arbeid (met daarbinnen: kwaliteit, werkgelegenheid, markt, verhoudingen), onderwijs, Derde Wereld, internationale betrekkingen, cultuur en emancipatie. In het technologiegerichte TA-onderzoek staat de technologische innovatie zelf centraal. Het gaat hier om een bepaalde vernieuwing en de maatschappelijke doorwerking daarvan. De volgende terreinen van technologische vernieuwing worden onderscheiden: informatietechnologie, biotechnologie, energietechnologie, medische technologie, landbouwtechnologie, militaire technologie. Opvallende afwezige hier is de technologie van de zogeheten 'nieuwe materialen'; een cluster van technologieën die zaken betreffen als glasvezels, supergeleiding, plastics en keramisch materiaal. Voor het TA-onderzoek dat gericht is op aspect- en technologie-overstijgende thema's wordt gedacht aan besluitvormingsonderzoek, risico-onderzoek, historisch onderzoek, methodologische onderzoek en filosofisch onderzoek. De inventarisatie die STB/TNO op dit punt heeft verricht, is – naar eigen zeggen – lang niet compleet, maar voldoende uitgewerkt om de omvang van het materiaal aan te tonen.

Tussen deze TA-benadering – waarin vooral wordt gelet op de maatschappelijke gevolgen van technologische innovaties – en de Commissie-Dekker benadering – waarin vooral wordt gelet op de diffusiemogelijk-

¹¹ Integratie van Wetenschap en Technologie in de Samenleving, op. cit., blz. 4.

¹² Studiecentrum voor Technologie en Beleid TNO, *Aanzet voor inventarisatie van onderzoek in Nederland van belang voor technologisch aspectenonderzoek (TA)*; april 1987.

heden van technologische kennis – bestaat een wereld van verschil, maar er is ook een sterke overeenkomst. Het gaat om de invoeringsmogelijkheden van technologische vernieuwingen. In beide richtingen is de impliciete veronderstelling dat de economische ontwikkeling gebaat zou zijn bij de invoering en diffusie van nieuwe technologieën. De vraag of technologische vernieuwingen wellicht niet zouden moeten plaatsvinden – wegens de economische groei maar bijvoorbeeld ook uit milieu-oogpunt of ter wille van het behoud van de eigen cultuur – wordt niet gesteld.

4.4 Beleid en technologisch aspectenonderzoek

De twee hoofdrichtingen van toekomstverkenning op het terrein van technologische ontwikkelingen zijn verankerd in twee verschillende departementen: Economische Zaken en O&W. In het algemene technologiebeleid is de EZ-invloed dominant. De Commissie-Dekker signaleert de nuttige functie van aspectenonderzoek ter versnelling van de diffusie van technologische kennis binnen het bedrijfsleven. In de voorgestelde advisering over relevant geachte aspecten van het technologiebeleid is het begeleidende karakter van de IWTS-aanpak echter goeddeels verdwenen. Er wordt nog wel gesproken over advisering omtrent de evaluatie van het genoemde technologiebeleid, de daarbij ingezette beleidsinstrumenten en de praktische organisatie van het beleid, maar de NOTA bijvoorbeeld wordt niet genoemd.

In de Nota Materialenbeleid van beide ministeries overheerst eveneens de EZ-aanpak¹³. Het bevat een knelpuntenonderzoek met betrekking tot vier aspecten van het lopend beleid – marktsector, infrastructuur en onderzoek, onderwijs en internationale technologieprogramma's – en verder zijn er beschrijvingen opgenomen van nieuwe beleidsactiviteiten op deze terreinen. De enige aanwijzing dat TA invloed heeft gehad is dat in de voorbereiding van een adviesstructuur ten behoeve van het materialenterrein ook wordt gesproken van voorlichting over het materialenterrein.

¹³ Nota Materialenbeleid; Tweede Kamer, zitting 1985-1986, in 19 416 nr. 1, ministeries van O&W en EZ, maart 1986.

5. ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN

5.1 Inleiding

In Nederland bestaat een rijke traditie in het verkennen van toekomstige economische ontwikkelingen. Bij de verkenningen van het Centraal Planbureau (CPB) ligt het accent op de korte termijn. De tijdshorizon in de jaarlijks geproduceerde centraal economische plannen en macro-economische verkenningen is één, respectievelijk twee jaar. Deze korte-termijnverkenningen vervullen een cruciale rol in de politieke besluitvorming en beleidsvoorbereiding. Hiernaast publiceert het CPB vanaf 1970 regelmatig de serie 'De Nederlandse economie in....' waarin 3 à 5 jaar wordt vooruitgeblikt. In het Centraal Economisch Plan 1986 wordt zowel ingegaan op de ontwikkelingen op korte als op die op middellange termijn.

In 1985 publiceerde het CPB: *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*¹. Hiermee werd een nieuwe stap gezet op het spoor dat in 1955 was ingezet met de eerste economische toekomstverkenning met een tijdshorizon van 20 jaar. Anders dan in de verkenningen op de korte en middellange termijn, waarin conjuncturele fluctuaties zo'n belangrijke rol spelen, zijn in deze lange-termijnverkenning meer de structurele ontwikkelingsmogelijkheden aan de orde. De huidige economische situatie, zowel internationaal als in Nederland, wordt gekenmerkt door grote onevenwichtigheden waarvan het volgens het CPB zeer de vraag is of die in de eerstkomende decennia kunnen worden overwonnen. De studie brengt hierom de marges in kaart waarbinnen onze economie zich zou kunnen ontwikkelen. De sterk uiteenlopende mogelijkheden worden tot uitdrukking gebracht in een drietal scenario's. De studie uit de jaren vijftig was gebaseerd op een naar de huidige maatstaven gemeten eenvoudig groeiemodel dat met de toen beschikbare middelen gebruikt kon worden voor het onderzoek van enkele economisch-politieke problemen. Zo werd onderzocht hoe met behulp van instrumenten uit de loonpolitiek, de belastingpolitiek en het emigratiebeleid een zo hoog mogelijke groei van het nationaal inkomen kon worden bereikt, bij volledige werkgelegenheid en evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans.

In de jongste studie van het CPB worden in eerste aanleg de gevolgen voor de Nederlandse economie van sterk uiteenlopende ontwikkelingen in het buitenland in kaart gebracht. Daarbij worden eveneens uiteenlopende veronderstellingen gemaakt over het beleid dat in verschillende landen wordt gevoerd en over de wijze waarop in Nederland en daar buiten het economisch proces impulsen verwerkt.

De huidige onevenwichtigheden vormen eveneens het vertrekpunt van het rapport *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*, dat in mei 1987 door de WRR werd uitgebracht². De termijn waarop de ontwikkelingen worden berekend, is korter dan in de CPB-studie, namelijk tien jaar (1986-1995). De methode die wordt gevolgd, is een andere dan die door het CPB wordt gebruikt. Dat hangt samen met een verschil in probleemstelling. Probleem, model en methode zijn niet neutraal ten opzichte van elkaar.

De WRR zoekt naar de voorwaarden die moeten worden vervuld om een gestage groei van de welvaart op langere termijn te bereiken en te behouden. Omdat het begrip welvaart vele dimensies heeft en de stabiliteit

¹ Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*, CPB-werkdocument nr. 1, 's-Gravenhage, 1985.

² WRR, *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapport aan de Regering nr. 29, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

van zo'n groeipad eisen stelt aan interne en externe evenwichten kan die probleemstelling worden vertaald in de vraag: onder welke voorwaarden kunnen, simultaan, de doelstellingen worden gerealiseerd die uit een stabiele groei van de welvaart kunnen worden afgeleid. Die voorwaarden kunnen betrekking hebben op de werking van het economisch proces of op het beleid dat door de overheid wordt gevoerd. Ze kunnen worden gesteld op macro-economisch niveau of op het niveau van de sectoren van de economie.

Het CPB gebruikt voor zijn onderzoek een macro-economisch model voor de lange termijn. Het model wordt gevoed met een aantal binnen- en buitenlandse impulsen en levert de tijdpaden op waarmee de ontwikkeling van 1983 tot 2010 kan worden beschreven. De WRR had voor zijn onderzoek behoefte aan een optimaliseringsprocedure. Die kan immers leiden tot aanwijzingen over de mate waarin doelstellingen simultaan kunnen worden gerealiseerd. Ze leidt tot inzicht in de mate van strijdigheid tussen de doelstellingen en levert gegevens op waaruit kan worden afgeleid in welke mate een doelstelling zou moeten worden opgeofferd om de waarde van een andere te verbeteren. Eveneens kan worden onderzocht hoe verruiming van de beleidsmogelijkheden de noodzaak van afruil van doelstellingen kan beïnvloeden.

Het CPB heeft voor zijn onderzoek een model gebruikt waarin verschillende aspecten van het economisch gedrag tot in details zijn uitgewerkt. De WRR beperkt zich in eerste aanleg tot het gebruik van een input-outputmodel waarin juist betrekkelijk weinig gedragsveronderstellingen zijn ondergebracht. Het zoeken naar de maximaal haalbare waarden van de doelstellingen mag niet worden gefrustreerd door de introductie van beperkingen die onzeker zijn of door daarop gericht beleid uit de weg kunnen worden geruimd. In een latere fase worden de consequenties van alternatieve gedragsveronderstellingen voor de realisering van gestage welvaarts groei onderzocht.

De CPB-studie levert in eerste aanleg macro-economische scenario's op die later naar sectoren worden gedesaggregeerd. De WRR acht de sectorale ontwikkeling zo belangrijk dat van het begin af aan een multi-sectormodel wordt gebruikt.

5.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

Zowel in de CPB-studie als in die van de WRR wordt de onzekerheid in de economische ontwikkelingen zo groot geacht dat geen voorspellingen worden gedaan. Het inzicht in op de lange termijn spelende structurele ontwikkelingen is kennelijk onvoldoende om voorspellingen te kunnen doen. De empirische status van lange-golftheorieën zoals die van Kondratieff en Schumpeter bijvoorbeeld is onvoldoende om er concrete tijd- en plaatsgebonden voorspellingen op te baseren. De onzekerheid betreft zowel het verloop van de variabelen die voor onze economie als gegeven moeten worden beschouwd zoals de wereldhandel, de buitenlandse rentestanden en de invoerprijzen, alsook de geldigheid van gedragshypothesen en institutionele samenhangen.

In de CPB-studie worden de uiterste grenzen aangegeven waarbinnen de ontwikkelingen zich waarschijnlijk zullen afspelen. Deze afbakeningen worden in de studie zelf tentatief genoemd, maar de keuze – zo blijkt ook uit de toelichting – berust op meer dan willekeur. Er wordt dus een min of meer plausibele ontwikkelingsruimte geschetst. Deze wordt uitgewerkt met behulp van drie scenario's. In het eerste worden door gunstige, goed gecoördineerde beleidswijzigingen en door een efficiënt werkend marktmechanisme in binnen- en buitenland, aanzienlijk hogere groeicijfers gehaald dan in het recente verleden. Daarnaast is er een scenario waarin de internationale coördinatie van nieuw beleid mislukt, het marktmechanisme ontregeld blijft en de stagnatie voortduurt. Een derde scenario schetst een ontwikkeling daar tussen in.

Alle scenario's zijn gekenmerkt door de veronderstelling dat gedurende

hun ontwikkeling het beleid in reactie op de knelpunten die ontstaan niet wordt bijgesteld, zodat die knelpunten duidelijk naar voren komen. Deze veronderstelling wordt in de publikatie met de term 'ongewijzigd beleid' aangeduid. Verder houdt de veronderstelling van ongewijzigd beleid de handhaving van lastendeckende sociale premies en herstel van het koppelingsmechanisme in. Wat de arbeidsduurverkorting betreft, wordt niet meer dan een trendmatige daling van 0,5 procent per jaar in rekening gebracht. Ook het trendbeleid wordt gehandhaafd.

Het gaat bij de scenario's om simulaties, voor zulke studies een gebruikelijke methode. Ten einde tot uitdrukking te brengen dat het economisch proces in de verschillende scenario's niet geheel op dezelfde wijze werkt, worden voor de scenario's in sommige opzichten verschillende modellen gebruikt. Dit is het geval voor de arbeidsmarkt en het protectionisme dat onze exportpositie kan aantasten. In het hoge scenario werken schaarste-verhoudingen sterker door op de loonvorming dan in het lage.

In de WRR-studie wordt een ontwikkelingsruimte geschetst waarbinnen met behulp van een optimaliseringstechniek een afgewogen groeigebied wordt opgespoord. De ontwikkelingsruimte wordt in de eerste plaats bepaald door de technisch-economische structuur van de Nederlandse economie in 1985, de veronderstelde veranderbaarheid daarvan en door een aantal nu al voorzienbare ontwikkelingen. Daarnaast zijn voor een aantal afzetcategorieën marges aangegeven waarbinnen de sectorale groeivoeten moeten blijven. Voor de consumptieve bestedingen zijn die marges met behulp van inkomenselasticiteiten van de vraag afgeleid uit de maximale inkomensgroei die mag worden verwacht. Ook is rekening gehouden met verwachte ontwikkelingen in de relatieve prijzen. Voor de sectorale exportmogelijkheden zijn de marges bepaald op basis van veronderstellingen over de groei van de wereldhandel, tenzij de verrichte sectorverkenningen aanwijzingen opleveren dat hiervan moet worden afgeweken. Binnen de zo afgebakende ruimte voor mogelijke ontwikkelingen wordt dan gezocht naar optimale groeiscenario's door steeds één doelvariabele te maximaliseren binnen randvoorwaarden die er voor zorgen dat voor positief gewaardeerde doelvariabelen minstens bepaalde waarden worden bereikt en voor negatief gewaardeerde doelvariabelen geldt dat ze niet boven bepaalde waarden uitkomen. Verschillen tussen de scenario's kunnen daardoor worden herleid tot verschillen in de keuzen van de prioriteiten.

De aanpak van Ruimte voor groei maakt het dus mogelijk vele doeleinden in de optimalisatieprocedure te betrekken. Waar in politiek en beleid de discussie over doelstellingen vaak bemoeilijkt wordt door onvoldoende vergelijkend inzicht in consequenties daarvan, zou het belangrijk zijn politieke en beleidsfunctionarissen bij de optimaliseringsprocedures te betrekken. Zo'n interactieve werkwijze vereist echter wel een zekere kennis van het gehanteerde model, alsook een bereidheid om aangehangen algemene doelstellingen te specificeren. Voorwaarden die in de praktijk moeilijk zijn te realiseren. De WRR heeft er in deze situatie mee volstaan uit de vele denkbare mogelijkheden van afweging tussen doelstellingen uiteindelijk één scenario nader uit te werken.

5.3 De definitie van de omgeving

5.3.1 Internationale ontwikkelingen

In de CPB-studie worden de internationale economische ontwikkelingen als cruciaal gezien voor Nederland. De bij uitstek open Nederlandse economie is geïntegreerd in West-Europa, dat op zijn beurt weer is ingebed in het mondiaal economisch systeem. Op langere termijn is een economisch gedrag in Nederland dat sterk van deze internationale context afwijkt volgens het CPB moeilijk voorstelbaar. De scenario's voor onze

economie zijn dan ook te zien als verbijzonderingen naar Nederlandse omstandigheden van een drietal wereldscenario's. De verschillen tussen deze drie worden bepaald door de mate van effectiviteit van het marktmechanisme, internationale coördinatie van beleid en protectionisme en het vertrouwen in de wereldeconomie. Verschillen hierin laten zich vertalen in voor Nederland belangrijke impulsen, zoals wereldhandel, internationale prijzen en internationale rentestanden. Het betreft hier overigens achteraf gemaakte illustraties bij eerder gekozen cijfers.

Deze benadering is in hoge mate verwant met de studie Interfutures van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. In deze publikatie uit 1979, *Facing the Future*, werd een aantal scenario's uitgewerkt waarin soortgelijke factoren werden aangewezen als bepalend voor de internationale economie³.

Internationale openheid en beleidscoördinatie worden ook door het CPB gezien als voorwaarden voor het *hoge economische groeiscenario*. Verondersteld wordt dat in de tweede helft van de jaren tachtig in de Verenigde Staten wordt overgegaan op een restrictief budgettair beleid en een ruim monetair beleid. Dat zal daar het begrotingstekort doen dalen en ook de rentevoet. De waarde van de dollar zal dalen. In Europa en Japan zal het budgettaire beleid ruimer worden en de economische activiteit groter. De daling van de rentestand, het toenemende vertrouwen in de economische ontwikkeling en de opruiming van rigiditeiten aan de aanbodzijde van de economie dragen daartoe bij. Het gaat hier om rigiditeiten bij overheid, ondernemers en de factor arbeid. Door hogere economische groei en gematigde stijging van de reële arbeidskosten neemt de werkgelegenheid substantieel toe, uit het oogpunt van het arbeidsaanbod echter onvoldoende. De werkloosheid is aan het eind van de tachtiger jaren nog hoog. De landen van de Derde Wereld hebben profijt van de ontwikkelingen. De economische groei bevordert hun uitvoermogelijkheden. De waardedaling van de dollar en de dalende rentestand verlichten de schuldenproblematiek.

De in dit scenario gerealiseerde stijging van de wereldhandel is afgeleid van ramingen van de natuurlijke groeivoet: de groei van de beroepsbevolking vermeerderd met de groei van de produktie per man. De groeipercentages benaderen die van de jaren zestig. Ze zijn afgeleid van de gemiddelde stijging van de arbeidsproduktiviteit in de Verenigde Staten in de periode 1870-1980, er van uitgaande dat daar in dit opzicht het voor een samenleving maximaal haalbare is gerealiseerd.

Zowel in het OESO-project als in de CPB-studie wordt verondersteld dat het marktmechanisme via internationale arbeidsdeling tot groei leidt. Om de markt zijn werk te laten doen en het vertrouwen in de economie te herstellen, is echter volgens beide studies een grote beleidsinspanning nodig: een bereidheid om tot internationale afspraken te komen, om af te zien van korte-termijnvoordelen die via protectie zijn te behalen, om de binnenlandse druk daartoe te weerstaan, om sociale verworvenheden die de marktwerking frustreren te durven aantasten en de daaromheen gegroepede belangen te trotseren.

Het lage scenario van het CPB wordt actueel als de pogingen tot internationale en nationale beleidscoördinatie mislukken. Als het restrictieve beleid in de Verenigde Staten niet sterk genoeg blijkt om het overheidstekort terug te brengen en het stimulerende beleid in Europa vastloopt, als de stagnerende ontwikkeling dan ook nog protectie oproept, rigiditeiten de marktwerking blijven frustreren, het vertrouwen in de economie niet terugkeert, dan moet worden gerekend met lage groeicijfers, hoge werkloosheid, lage rendementen, hoge rentestanden, een toespitsing van de schuldenproblematiek, en dergelijke.

Het *middenscenario* wijst als oorzaak voor een suboptimale economische ontwikkeling vooral West-Europa aan. Het restrictief budgettair beleid

³ OESO, *Facing the Future: Mastering the probable and managing the unpredictable*; Parijs, 1979.

in de Verenigde Staten biedt mogelijkheden. Maar de weinig stimulerende rol van de overheden in West-Europa, onvoldoende coördinatie, een slechts langzaam verdwijnen van de rigiditeiten aan de aanbodzijde leiden tot een voortdurend gebrek aan vertrouwen. Een krachtige opleving van de binnenlandse afzet komt hierdoor niet van de grond. Voor het profiteren van een economisch herstel in het buitenland zullen in Nederland volgens het CPB al grote beleidsinspanningen, zowel van de overheid als van het bedrijfsleven, nodig zijn.

Een belangrijke veronderstelling bij de CPB-exercitie is kennelijk dat gezien op de langere termijn Nederland, ook met veel beleidsinspanning, niet tot een veel betere economische prestatie in staat is dan het buitenland.

Een vermoedelijk eveneens gehanteerde, met de vorige verwante veronderstelling, betreft de visie op de economische verhoudingen in de wereld op de lange termijn. Voor het bewerkstelligen van zowel matige als hoge groei wordt door het CPB de rol van de Verenigde Staten van cruciaal belang geacht. Op zijn best kan Europa meekomen; een suboptimale ontwikkeling is door falend beleid niet denkbeeldig. In tegenstelling tot de Verenigde Staten fungeert Europa in geen der scenario's als motor van de economische ontwikkelingen. Mogelijk berust deze benadering op de veronderstelling dat het zwaartepunt van de wereldeconomie zich definitief heeft verplaatst naar de VS of naar het Pacific-gebied en dat Europa een marginale positie dreigt te gaan innemen. Misschien is de verklaring simpelweg dat de dominantie van de VS in de naoorlogse wereldeconomie ook voor de (verre) toekomst als vanzelfsprekend wordt gezien.

De wijze waarop de WRR zijn studie heeft opgezet, brengt met zich dat de afhankelijkheid van de buitenlandse ontwikkelingen op een wat andere wijze werd verwerkt. Per sector werden onder- en bovengrenzen aangegeven waartussen de export kan groeien. Deze grenzen werden gekozen op grond van informatie over de exportmogelijkheden van die sectoren. Voor de bovengrenzen werd uitgegaan van de veronderstelling dat de wereldhandel met zo'n 6 procent per jaar gemiddeld zal groeien, dat er geen belangrijke wijzigingen zullen optreden in de relatieve prijzen op de wereldmarkten, dat het internationale prijsniveau niet sterk zal veranderen en dat er zich geen belangrijke verstoringen in de internationale betrekkingen zullen voordoen. Er is dus geen principieel verschil met de veronderstellingen die door het CPB voor het hoge economische groeiscenario werden gemaakt.

5.3.2 *Demografische ontwikkelingen*

Er bestaan velerlei relaties tussen demografische en economische ontwikkelingen, directe en indirecte. Een groeiende bevolking biedt meer afzetmogelijkheden dan een stationaire of inkrimpende bevolking. Het vertrouwen in de toekomst en het vermogen om nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden met nieuwe antwoorden zou volgens sommigen bij een relatief jeugdige bevolking groter zijn dan bij een vergrijzende, meer op behoud en zekerheid ingestelde bevolking⁴. De leeftijdsstructuur heeft in elk geval invloed op consumptieniveau en -patroon, op het gebruik van overheidsvoorzieningen, op de inkomensoverdrachten. Vernieuwing van de produktiestructuur is wellicht makkelijker bij een jeugdiger, adequater opgeleide beroepsbevolking. De bevolkingsstructuur is bepalend voor het arbeidsaanbod. De arbeidsparticipatie van vrouwen wordt mede bepaald door het geboortecijfer. Hoe de bevolking zich in leefverbanden groepeerst, is van belang voor de consumptie en het arbeidsaanbod.

Voor een exploratie van economische ontwikkelingen op langere termijn is dus niet onbelangrijk van welke demografische veronderstellingen wordt uitgegaan. Het CPB heeft zonder nadere argumentatie gekozen

⁴ OESO, op. cit., blz. 416.

voor de middenvariant van de bevolkingsprognose 1984-2035. De demografische kenmerken van deze variant werken in de verkenning van het CPB door in het arbeidsaanbod, in ramingen van bepaalde onderdelen van de overheidsuitgaven, zoals die voor onderwijs en woningbouw en in de uitgaven van het sociale verzekeringsstelsel en de pensioenfondsen. Vanzelfsprekend impliceert de keuze voor de middenvariant dat onduidelijk blijft hoe de andere twee demografische varianten het verloop van de economie zouden beïnvloeden.

In de WRR-studie werden soortgelijke veronderstellingen over de ontwikkeling van de bevolking gemaakt.

(Zie par. 9.1 voor de doorwerking van de bevolkingsontwikkeling op het arbeidsaanbod.)

5.3.3 *Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu*

Energie en grondstoffen

Zowel in de CPB-studie als in die van de WRR wordt er van uitgegaan dat mondiaal gezien de voorraad energie en grondstoffen geen knelpunt vormt voor een hoge economische groei. De verschillen tussen de drie CPB-scenario's worden daar dan ook niet door bepaald.

Uit de teksten blijkt dat de Nederlandse energie- en grondstoffensituatie evenmin problemen oplevert. Voor alle drie de binnenlandse scenario's van het CPB wordt een vermindering van de energie-intensiteit voorzien; die is vooral een gevolg van de vervanging van de oude outillage van voor de energiecrises. De energiebesparing per eenheid produkt is dan ook hoger in de scenario's Hoog en Midden dan in Laag. Door het hoger beslag op de energievoorraad in de wereldgroei-scenario's zal de energieprijzen hier weer hoger worden, hetgeen nog eens een extra impuls vormt voor een lagere energie-intensiteit in het hoge en middenscenario voor de Nederlandse ontwikkeling.

Voor wat betreft de energiedragers: het CPB voorziet een gelijkblijvend aandeel van olie en een geleidelijke afname van aardgas. Dit laatst door besparingen en substitutie naar andere energiedragers. Het gaat daarbij om vaste brandstoffen, kernenergie en overige energievormen, waaronder windenergie⁵.

Natuurlijk milieu

Ook het natuurlijk milieu zal volgens het CPB voor een hogere mondiale economische groei geen belemmering vormen. Dit is evenmin het geval voor Nederland. Gerefereerd wordt aan studies die uitwijzen dat een selectieve groei uit milieu-overwegingen, economische groei niet significant hoeft te wijzigen.

In de WRR-studie is meer aandacht aan de milieu-problematiek besteed. Onderzocht wordt in hoeverre economische groei en beperking van de uitstoot van potentiële verzurende en andere vervuilende stoffen kunnen samengaan. De emissie van deze stoffen wordt als een endogene variabele behandeld. Dit geldt ook voor de mate waarin die uitstoot wordt bestreden. Daarom worden de milieu-aspecten van de studie bij de bespreking van de economische ontwikkeling meegenomen.

Ruimte

Dat de economische prestaties van Nederland en de verschillende regio's mede bepaald worden door de ligging in West-Europa wordt algemeen onderkend. Moeilijker is echter om aan te geven welke uitwerking

⁵ Centraal Planbureau, *Een drietal scenario's voor het energieverbruik in Nederland tot 2010*; Werkdocument nr. 10, 1986.

deze invloeden in de toekomst zullen hebben. Zo wordt in de hoofdstukken 3 en 9 gewezen op verschuivingen in de macro-structuur die zich momenteel in Duitsland in zuidwaartse richting voltrekken. Deze zouden zowel de positie van Rotterdam als van de perifere regio's beïnvloeden.

In de CPB-verkenning wordt met deze dynamiek tot op zekere hoogte rekening gehouden. Ook wordt ervan uitgegaan dat de vestigingsplaats van de ijzer- en staalindustrie, de petrochemie en de aardolieraffinage binnen West-Europa een comparatief voordeel blijft.

De nationale economische ontwikkeling wordt via een model gedifferentieerd naar regio's. Op grond van ruimtelijke uitgangspunten denkbare alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden spelen bij de resulterende regionale spreiding van economische activiteiten echter geen zelfstandige rol. Deze benadering leidt ertoe dat bij elk van de drie scenario's een daarbij behorend uitsluitend door vraag en aanbod bepaald regionaal beeld ontstaat (zie hiervoor par. 5.4.6). Op het ruimtebeslag dat uit de scenario's voortvloeit, wordt niet ingegaan. Dit geldt ook voor de WRR-studie.

5.3.4 *Technologische ontwikkelingen*

In het model dat bij de CPB-studie werd gebruikt, is een jaarklasse-productiefunctie opgenomen waarin twee produktiefactoren worden onderscheiden: arbeid, uitgesplitst naar enkele scholingsgraden en een combinatie van kapitaal en energie. De verhouding van kapitaal en energie in deze combinatie wordt verondersteld variabel te zijn en afhankelijk van het prijsverloop van die bestanddelen. De technologische ontwikkeling die in het produktieblok wordt opgenomen, is ten dele geëndogeniseerd. Voor het in kapitaalgoederen geïncorporeerde deel van de technische vooruitgang wordt aangenomen dat deelname aan de internationale specialisatie van invloed is. Men denkt daarbij aan schaalvoordelen, geïnduceerde technische ontwikkelingen en aan verschuivingen in het bedrijfstakkenpatroon. De geïncorporeerde technische vooruitgang kan zowel de efficiency van de factor arbeid als die van de combinatie kapitaal-energie verbeteren.

De niet-geïncorporeerde technische vooruitgang wordt verondersteld de efficiency van de arbeid te verbeteren. Aangenomen wordt dat die verbetering mede afhankelijk is van de groei van de export en de wereldhandel.

De produktietechniek komt tot uitdrukking in bepaalde coëfficiënten van het input-outputmodel dat de WRR hanteert. De technische coëfficiënten relateren de leveringen tussen de sectoren aan de bruto produktie (toegevoegde waarde plus verbruik). De invoercoëfficiënten doen dat voor de invoer van grondstoffen en halffabrikaten. De kapitaalcoëfficiënten geven aan met hoeveel de kapitaalgoederenvoorraad moet toenemen om de produktiecapaciteit met een eenheid te laten toenemen. De arbeidscoëfficiënten relateren de vraag naar arbeid in de verschillende sectoren aan de brutoproduktie. Al deze coëfficiënten kunnen veranderen, bijvoorbeeld onder invloed van veranderingen in de prijsverhoudingen, door technische vooruitgang of door veranderingen in de samenstelling van de sectoren. Veranderingen in verhouding van de factorprijzen zal substitutieprocessen kunnen uitlokken waardoor de hoeveelheid kapitaal per werkende daalt of stijgt. Technische vooruitgang kan de produktiviteit van kapitaalgoederen en arbeid doen toenemen. In de studie is aangenomen dat er geen belangrijke autonome veranderingen in de prijzen van de eindprodukten zullen optreden. Zulke prijsveranderingen zijn ook moeilijk te voorzien. Dit maakt de veronderstelling van constante technische coëfficiënten al een stuk gemakkelijker. Er is wel rekening gehouden met de mogelijkheid dat de relatieve prijzen van de sectoren veranderen onder invloed van het uit elkaar lopen van de sectorale produktiviteitsgroei en de sectorale loonvoeten. Die veranderingen kunnen gevolgen hebben voor de bestedingspatronen.

De veronderstelling dat de gemiddelde loonvoet de gemiddelde produktiviteitsstijging zal volgen, houdt ook in dat rekening moet worden gehouden met voortdurende substitutie van arbeid door kapitaal. De arbeidscoëfficiënten zullen daardoor en door autonome arbeidsbesparende technische vooruitgang dalen. De veronderstelling dat in het algemeen de kapitaalcoëfficiënten constant zullen blijven, wordt gerechtvaardigd op basis van de veronderstelling dat de gevolgen van de technische vooruitgang de daling van de kapitaalproductiviteit die uit de substitutie van arbeid door kapitaal voortvloeit, zal compenseren.

5.3.5 *Sociaal-culturele ontwikkelingen*

Een belangrijke rol voor economisch herstel wordt zowel in de CPB-verkenning als in die van de WRR toegekend aan het vertrouwen in de economie. Stimulansen vanuit de omringende wereld kunnen alleen in groei resulteren als er een vertrouwen bestaat in eigen kunnen. Bij voortduren van restrictief gedrag en rigiditeiten blijft de marktwerking onvolkomen. Het gaat hier om dezelfde factor die in het bovengenoemde Interfutures-project van de OESO werd aangeduid als het herstel van het naoorlogse stelsel van waarden, waarin economische groei prioriteit genoot en men bereid was tot een daarop gerichte maatschappelijke mobilisatie.

Hier valt een scala van verschijnselen onder: bereidheid om initiatief en risico te nemen, geen verzadigingen in de consumptieve sfeer en geen verzwakking van het arbeidsethos, loon naar werken en een arbeidsaanbod dat de vraag volgt, enzovoort. In beide studies is er van afgezien de overgang van de stagnatie in de afgelopen periode naar economische groei zoals die uit de scenario's blijkt in detail te beschrijven. Dat zou ook buitengewoon moeilijk zijn geweest. Terugkeer van vertrouwen laat zich niet gemakkelijk verklaren. Er liggen vaak een of meer economische gebeurtenissen aan ten grondslag die de investeringsneiging gunstig beïnvloeden. De ervaring leert dat daarbij van een vast patroon geen sprake is. Begint het vertrouwen zich te herstellen dan ontstaat een proces dat gekenmerkt wordt door terugkoppelingen. Het hersteld vertrouwen leidt tot hervatting van economische activiteiten. Als de indruk ontstaat dat die lukken, wordt het vertrouwen bevestigd en versterkt.

In de CPB-studie kan het hoge scenario worden geënt op het herstel van de lopende rendementen in het begin van de jaren tachtig. Die ontstonden onder meer door vele jaren van loonmatiging, tot stand gekomen door voorzichtig en verantwoord optreden van de vakbeweging. Er zijn echter meer voorwaarden die moeten worden vervuld om het hoge scenario te verwezenlijken. In de CPB-studie worden ze niet alle expliciet genoemd. In de WRR-studie wordt daar een poging toe gedaan.

Ondernemers moeten er op gaan vertrouwen dat de ontwikkeling van prijzen van eindprodukten, produktiemiddelen en produktiefactoren zal leiden tot een inkomensverdeling die blijvend tot uitzicht op rentabiliteit van nieuwe projecten leidt. Daarvoor is bovengenoemde maatschappelijke mobilisatie nodig, tot uitdrukking komend in voortzetting van het verantwoord samenspel tussen de sociale partners, terugkeer van vertrouwen van consumenten in herstel van werkgelegenheid en inkomensgroei waardoor hun gedrag nieuwe impulsen voor het bedrijfsleven gaat inhouden, het beëindigen van gerestricteerd gedrag van de overheid waardoor ook zij stimulansen kan gaan leveren.

5.3.6 *Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen*

Het CPB gaat in de verkenning uit van ongewijzigd beleid en onveranderde institutionele kaders. De drie scenario's hebben natuurlijk verschillende consequenties voor de collectieve uitgaven, zowel naar volume als naar prijs, maar deze worden niet veroorzaakt door voorziene verschuivingen in verantwoordelijkheden binnen de overheid, of tussen overheid en particulier initiatief.

Toch lijken bij de scenario's deze verhoudingen wel in het geding. De veronderstellingen van het hoog-scenario hebben hier immers direct betrekking op. Een effectieve internationale coördinatie vermindert de speelruimte voor de nationale politiek, en versterkt in de bestuurlijke verhoudingen het accent op de uitvoerende macht. Het uitgangspunt van marktconformiteit stelt ook eisen aan de arbeidsverhoudingen. Voor de loonvorming bijvoorbeeld betekent dit decentralisatie naar het niveau van bedrijfssector en grote individuele bedrijven. De positie van de vakbeweging zal hierdoor ingrijpend wijzigen, evenals door de flexibilisering met betrekking tot andere arbeidsvoorwaarden die in dit scenario wordt verondersteld. Het gaat al met al om consequenties zoals indertijd in de Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1 (1980) werden verbonden aan het groeiscenario van Interfutures⁶.

In de WRR-studie wordt erop gewezen dat de gebreken in het marktmechanisme, ook als dat weer beter gaat functioneren dan nu het geval is, leiden tot een gebrek aan informatie die nodig is om tot een goede allocatie van produktiefactoren en een hoge bezettingsgraad te komen. Onzekerheid over het optreden van verwachte effecten van het eigen handelen en over het adequaat optreden van de anderen, brengt partijen er toe elkaar van de juistheid en onvermijdelijkheid van gerestriceerd gedrag te overtuigen. Daardoor wachten ze op elkaar bij het nemen van initiatieven. Betere coördinatie vooral door op de structurele ontwikkelingen gericht overleg tussen de sociale partners en de overheid, niet alleen op centraal niveau, wordt aanbevolen om deze problemen te verminderen.

5.4 Economische ontwikkelingen

5.4.1 *Macro-economische uitkomsten*

Het CPB heeft gebruik gemaakt van een macro-economisch model dat wordt gevoed met een aantal impulsen uit binnen- en vooral buitenland.

Uit ramingen van de natuurlijke groeivoet in voor onze export belangrijke landen wordt de groei van de invoer in die landen afgeleid ten einde de ontwikkeling van de voor ons relevante wereldhandel te bepalen. Dat gebeurt met behulp van een elasticiteitscoëfficiënt die voor het hoge scenario hoger is dan voor het lage. De elasticiteitscoëfficiënt in het hoge scenario werd ontleend aan de jaren zestig en die voor het lage aan de jaren dertig. Dit verschil hangt samen met veronderstelde verschillen in de effectiviteit van het marktmechanisme. Opmerkelijk is overigens dat het inzicht in de consequenties van het doorbreken van gerestriceerd gedrag van consumenten en producenten niet heeft geleid tot een hoog scenario waarin de groei van de binnenlandse bestedingen niet wordt gebonden aan de uit vraagfactoren afgeleide groei van het nationale inkomen maar aan de, ook voor het buitenland gebruikte natuurlijke groeivoet. Immers, als eenmaal het gerestriceerde gedrag doorbroken is, is de natuurlijke groeivoet het maximum van de groei van de bestedingen zolang er zich geen verzadigingen aan de vraagzijde van de economie voordoen. In dat geval zijn het 'slechts' gebreken in de werking van het marktmechanisme die groei op een niveau van de natuurlijke groeivoet onmogelijk maken. Deze verhinderen bijvoorbeeld dat het stelsel van relatieve prijzen ontstaat dat volledige inschakeling van alle produktiefactoren mogelijk maakt. Die gebreken werden echter wegverondersteld in het hoge scenario omdat daarin werd uitgegaan van effectiviteit van het marktmechanisme.

Een tweede buitenlandse impuls wordt gevormd door het internationale prijsverloop. In het hoge scenario wordt een inflatie van 5 procent

⁶ WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning; deel 1: Een poging tot uitlokking*; Rapport aan de Regering nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

verondersteld. De motivering is dat de in dat scenario optredende verandering in de schaarsteverhoudingen in dit percentage tot uitdrukking kan worden gebracht. In het lage scenario is geen deflatoire ontwikkeling verondersteld omdat markten in een stagnerende economie minder effectief werken. Aangenomen wordt dat de waarde van de gulden zich parallel aan die van de Duitse mark zal ontwikkelen. De waarde van de dollar zal met zo'n 15 à 20 procent dalen. De reële rente zal in het hoge en het middenscenario lager zijn dan in het lage waar de ontwikkeling gekarakteriseerd wordt door tekorten op de overheidsrekening en toenemende problemen met de schulden van de Derde Wereld.

De belangrijkste binnenlandse impuls achter de ontwikkeling van de bestedingen is de groei van de produktiviteit. Afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt zal de groei van de reële loonvoet zich iets onder of boven die van de produktiviteit bevinden. Door herstel van de koppelingen tussen de loonvoetontwikkeling in bedrijven en de inkomens in de collectieve sector geldt hetzelfde voor de beloningsvoet in de collectieve sector en de uitkeringen per uitkeringstrekker. Een tweede factor die de consumptieve bestedingen beïnvloedt, is de veronderstelde toeneming van de overdrachten naar gezinnen uit het overige inkomen.

Andere impulsen hebben betrekking op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven en de overheidsinvesteringen, althans voor zover ze autonoom zijn. Hetzelfde geldt voor de investeringen in bedrijven. Ten slotte moet worden genoemd de impuls van de loonmatiging als middel om de exportstijging te vergroten tot boven de groei van de wereldhandel, welke matiging wordt verondersteld hier groter te zijn dan elders.

De doorwerking van de impulsen op de Nederlandse economie is onder meer afhankelijk van veronderstellingen over de effectiviteit van het marktmechanisme. De doorwerking is ook afhankelijk van de rigiditeiten aan de aanbodzijde van de economie. Van belang daarbij is bijvoorbeeld het bestaan van kwalitatieve discrepanties tussen gevraagde en aangeboden capaciteiten op de arbeidsmarkt. Daarnaast kan het zijn dat bepaalde regels en voorschriften die de handhaving beogen van de randvoorwaarden waaraan het economische proces moet voldoen, knellen.

Enkele belangrijke uitkomsten van de CPB-scenario's zijn in tabel 5.1 samengevat.

Het hoge scenario vertoont een groei van het bruto nationaal produkt van 4 procent per jaar tot het jaar 2000. Daarna zwakt de groei iets af. Deze ontwikkeling wordt gedragen door een exportgroei van 6 procent. Dit is gelijk aan de aangenomen groei van de (herwogen) wereldinvoer. Ondanks de (geringe) loonmatiging kan Nederland haar marktaandeel niet vergroten. Verder is er een groei van de consumptie van gezinnen en overheid van 4 à 5 procent. Ook de investeringen in outillage en bedrijfsgebouwen groeien met zo'n percentage. Door verzadiging dalen de investeringen in woningen echter met gemiddeld 0,5 procent per jaar tot het jaar 2000. Daarna gaan ze weer wat omhoog. De overheidsinvesteringen groeien met ongeveer 1,5 procent per jaar en na 2000 met 2,5 procent. Tot de eeuwwisseling neemt het exportaandeel in de bestedingen gestaag toe, het consumptie-aandeel loopt terug en ook het aandeel van de totale investeringen.

De groei van de produktie is niet voldoende om bij de verwachte groei van de produktiviteit de werkloosheid snel omlaag te krijgen. In het jaar 2000 is een niveau van een kwart miljoen bereikt. Gemiddeld zijn er een half miljoen werklozen in de periode 1985-2000. Dit ondanks een groei van de werkgelegenheid van twee procent per jaar. Pas in het jaar 2010 wordt weer een heel laag niveau bereikt: 50.000. Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans blijft positief en hoog. In de periode 1985-2000 is er een gemiddeld overschot van 4 procent van het nationaal

Tabel 5.1 Kerngegevens van drie scenario's voor de periode 1985-2010

	1985	1985-2000			2000-2010		
		H	M	L	H	M	L
<i>Gemiddelde groei per jaar in %</i>							
Volume part. consumptie		4½	3½	1¾	4¾	2¾	2½
Volume invest. outillage ^{a)}		4¾	4	2	4½	2¾	3
Volume invest. woningen		-½	-1¾	-2	1½	-½	-¼
Volume uitvoer goederen		6¼	4¼	1½	4¾	3¾	2¼
Volume invoer goederen		5¾	4	1½	5¼	3½	3
Productiebedrijven		4½	3½	1½	3¼	2½	2
Volume BNP		4	3	1¼	3	2¼	1¾
Reëel netto nationaal inkomen		4	3	1½	3¾	2½	2
<i>Gemiddeld niveau</i>							
Saldo lopende rekening betalingsbalans ^{c)}	5¼	4	3	4¾	1	1¼	2¼
Belastingdruk ^{c)}	28	27¼	28½	30½	22½	26¾	32½
Sociale premiedruk ^{c)}	22¾	21	22¼	26	21	22¼	28¾
Financieringstekort overheid ^{c)}	8¼	5	6	7½	6¼	5¾	6½
Rentestand	7½	6½	5	4¾	7¼	6¼	4½
Arbeidsinkomensquote ^{d)}	76¼	75¾	76	78½	76¼	76¼	79½
Werkloosheid ^{e,f)}	825	500	750	1200	125	600	1450
<i>Niveaus in eindjaar</i>							
		2000			2010		
Reëel beschikbaar looninkomen gemiddelde werknemer ^{g)}		150	135	110	235	170	140
Werkloosheid ^{e,f)}	825	250	700	1500	50	425	1350
Werkgelegenheid overheid ^{c)}	725	800	775	725	875	800	750
Werkgelegenheid bedrijven ^{e)}	3800	5225	4700	3750	5425	4925	3800
Aandeel 65-plussers ^{h)}	12	14½	14½	14½	16½	16½	16½
Aandeel beroepsbevolking ^{h)}	36½	41	40	39	42	41	39
Staatsschuld ^{c)}	84	61	100	157	66	93	145

Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*; CPB-werkdocument nr. 1, 's-Gravenhage, 1985, tabel 3.1, blz. 26. (Herziene versie).

a) Bedrijven exclusief aardgas.

b) Per arbeidsjaar.

c) % van NNI.

d) Gecorrigeerd voor aardgas.

e) x 1000.

f) Inclusief de 57½-jarigen en ouder.

g) 1985 = 100.

h) % totale bevolking.

inkomen. In de periode 2000-2010 daalt dat cijfer tot 1 procent. De prijs van de consumptie stijgt met 4,25 procent per jaar in de jaren 1985-2000 en daarna met 5,75 procent. Voor de loonsom per werknemer zijn de groeicijfers 6,5 procent respectievelijk 10,5 procent. Het scenario laat zien dat tegen het einde van de eeuw de arbeidsmarkt en de markten voor grondstoffen spanningen gaan vertonen waardoor er een opwaartse druk op de prijzen en de lonen ontstaat. De arbeidsinkomensquote die gemiddeld in de periode 1985-2000 beneden de waarde van 1985 ligt, keert na 2000 weer tot dat niveau terug.

Het lage scenario vertoont een groei van het bruto nationaal produkt van circa 1,5 procent. Duidelijk minder uiteraard dan het hoge scenario, maar toch kan moeilijk van een armoedescenario worden gesproken. In absolute termen zal ook nog in dit lage scenario het reëel inkomen per hoofd in de komende kwart eeuw meer toenemen dan in de afgelopen

25 jaar. De exportgroei komt in de eerste periode niet hoger dan 1,5. De binnenlandse bestedingen blijven steken bij een groei van 2 à 2,5 procent. De woningbouw loopt nog verder terug dan in het hoge scenario. Ook de produktiviteitsstijging is laag. De prijzen stijgen minder en dat geldt ook voor de loonvoet. De bestedingsstructuur maakt een andere ontwikkeling door dan in het hoge scenario. Nu neemt het consumptie-aandeel toe en loopt het uitvoeraandeel terug. De decennialange trend van internationalisering van de Nederlandse economie wordt omgebogen.

De werkloosheid stijgt tot ongekende hoogte. Het financieringstekort blijft hoog. Dat geldt ook voor de premie- en de belastingdruk. Het positieve saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans toont aan dat de particuliere sector een groot overschot vertoont: het blijft hoog. Het inkomen dat wordt verdiend, wordt blijkbaar niet uitgegeven. De onzekerheid is te groot voor nieuwe initiatieven. De arbeidsinkomensquote groeit tot boven het niveau van 1985. Bij de hoge reële rente volgt daar uit dat de rendementen sterk onder druk staan. De werkgelegenheid in bedrijven is in het jaar 2010 niet hoger dan in 1985.

Zoals gezegd, zijn de verkenningen op middellange termijn van de WRR gericht op de voorwaarden waaronder groepaden tot stand komen die voldoen aan de relaties en randvoorwaarden van het gebruikte model en waarop tevens doelstellingen van het beleid zo goed mogelijk worden gerealiseerd. Die doelstellingen vloeien voort uit een meerdimensionaal welvaartsbegrip waarin niet alleen de groei van de produktie en de consumptie maar ook de daling van de werkloosheid en de vermindering van de uitstoot van vervuilende stoffen constituerende elementen zijn.

De uitkomsten van de exercities laten zien dat de technisch-economische structuur van de Nederlandse economie zich niet verzet tegen het tot stand komen van zulke groepaden. Er kunnen er verschillende worden geconstrueerd, ieder met een eigen nadruk op één van de doelstellingen. Samen vormen ze het eerder genoemde afgewogen groeigebied. Alle scenario's vragen tamelijk hoge groeicijfers en vooral een sterke stijging van de investeringen en belangrijke wijzigingen in de sectorstructuur. In tabel 5.2 worden enkele resultaten samengevat. Eén ervan, 'het afgewogen groeiscenario', waarin de consumptie wordt gemaximaliseerd, wordt hier nader beschreven (zie ook tabel 5.3).

In het scenario waarin de consumptie wordt gemaximaliseerd zal de toegevoegde waarde met ruim 4 procent per jaar gemiddeld groeien. De export zal stijgen met gemiddeld ruim 5 procent per jaar. De werkloosheid kan dan aan het einde van de periode worden teruggebracht tot een niveau dat als frictiewerkloosheid kan worden beschouwd. Een belangrijke voorwaarde is dat de investeringen in bedrijven met zo'n 7 procent per jaar toenemen waardoor een investeringsquote wordt bereikt gelijk aan die van het begin van de jaren zeventig. De arbeidsproduktiviteit stijgt met gemiddeld 2.6 procent per jaar. De uitstoot van potentieel verzurende en andere vervuilende stoffen kan worden teruggebracht tot beneden de streefcijfers van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en het Landelijk Milieu-overleg. Ook aan belangrijke economische evenwichtsvoorwaarden kan worden voldaan. De lopende rekening van de betalingsbalans kan gemiddeld over de jaren in evenwicht komen. Het tekort op de overheidsrekening daalt op den duur, zelfs in die mate dat aan lastenverlichting kan worden gedacht. Om dit te bereiken, zijn geen bijzondere bezuinigingsmaatregelen nodig: de koppelingen tussen de inkomens in de publieke sector en die in de particuliere sector kunnen worden gehandhaafd, de collectief gefinancierde consumptie uit de quartaire sector kan groeien en de infrastructuur kan worden uitgebreid ten einde het produktiepotentieel te versterken.

De andere afgewogen scenario's vertonen soortgelijke kenmerken. Ze

Tabel 5.2 Waarden van de doelgrootheden in het afgewogen groeigebied (gemiddelden over de vooruitberekingsperiode^{a)})

Doelvariabelen	Eenheid	Grens	Waarde 1985	(1) Max! C	(2) Max! L	(3) Min! W	(4) Max! E	(5) Max! P	(6) Min! Z	(7) Min! G
(1) Consumptie volume (C)	mld.gld.	≥ 0	285	361	352	353	342	346	346	342
(2) Werkgelegenheid (L)	1000 arb.j.	≥ 5040	4561	5040 (,012)	5113	5094	5040 (,012)	5040 (,010)	5040 (,007)	5040 (,256)
(3) Grootste afwijking target werkloosh.pad (W)	1000 arb.j.	≤ 400	—	330	212	182	312	340	313	331
(4) Exportvolume (E)	mld.gld.	≥ 0	229	287	306	301	319	312	283	296
(5) Produktiviteit ^{b)} (P)		≥ 27	0	27 (1,27)	27,6	27,1	28,3	29,6	27 (,411)	27 (5,54)
(6) Potentiële verzuring (Z)	mld.mol H ⁺	≤ 24	29,5	24 (,124)	24 (1,60)	24 (2,27)	24 (,248)	24 (,036)	19,5	24 (,280)
(7) Overige vervuiling (G)	mln.gld.	≤ 380	885	380 (,054)	380 (,071)	380 (,083)	380 (,035)	380 (,001)	380 (,0005)	308

Tussen haakjes: schaduwrijzen = verandering in de doelwaarde bij een verandering in de doelrestrictie met één eenheid.

Gemiddelde jaarlijkse groei (in %) van:

- produktiewaarde	4,6	4,8	4,7	5,1	5,1	4,5	4,7
- toegevoegde waarde	4,3	4,6	4,5	4,5	4,5	4,3	4,4
- exportvolume	5,1	5,7	5,6	6,1	5,9	4,5	5,4
- consumptievolume (binnenlands geproduceerd)	3,8	3,4	3,5	2,9	2,8	2,9	3,1
- werkgelegenheid	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
- arbeidsproductiviteit (c)	2,6	2,7	2,6	3,0	3,1	2,5	2,7

Gemiddelde niveau van:

- investeringen (1985 = 100)	156	171	166	177	183	171	175
- investeringsquote ^{d)} (%)	21,3	23,1	22,5	24,0	24,7	23,4	23,9
- werkloosheid '91-'95 (1000 arbeidsjaren)	292	200	225	269	300	283	271

Bron: WRR, Optimalisering GBF, EIK ronde 1 en 2.

^{a)} Met uitzondering van doelstelling 3 en 5.

^{b)} Verschil tussen het indexcijfer van de toegevoegde waarde en die van de werkgelegenheid aan het eind van de vooruitberekingsperiode. Voor beide geldt 1985 = 100.

^{c)} Daling van de arbeidscoëfficiënt (= werkgelegenheid in arbeidsuren per mln. gulden produktiewaarde). Macro-cijfer, inclusief Overheid en Gezondheidszorg & onderwijs waar de produktiviteit bij conventie nagenoeg constant is.

^{d)} Bruto investeringen in vaste activa gedeeld door bruto toegevoegde waarde.

Tabel 5.3 Enige kengetallen van het afgewogen groeiszenario

	Jaarlijkse groeivoet	Gemiddeld niveau 1986-1995 (1985 = 100)		
- Produktiewaarde	4,6%	127		
- Toegevoegde waarde	4,3%	125		
- Export	5,1%	125		
- Import	5,7%	135		
- Consumptie binnenlands geprod.	3,8%	124		
- Consumptie totaal	4,2%	127		
- Investeringsquote in woningen	0,0%	100		
- Investeringsquote in outillage	7,2%	151		
- Investeringsquote totaal	7,4%	156		
- Werkgelegenheid	2,0%	111*		
- Arbeidsproductiviteit bedrijven ^{a)}	2,8%	117		
- Arbeidsproductiviteit totaal ^{a)}	2,6%	115*		
	Niveaus			
	1985	1986-1995	1995	
Saldo handelsbalans	+ 18,0	+ 2,3*	+ 12,0*	mld.gld.
Werkloosheid	760	502	100*	duiz.arb.j.
Investeringsquote ^{b)}	17%	21%	22%	
Emissie verzurende stoffen	29,5	24,0*	23,2	mld.mol H ⁺
Emissie overige vervuiling	885	380*	0	mln.gld.

Bron: WRR, Optimalisering GBF, EIK R201.

* Bindende randvoorwaarden in dit scenario.

^{a)} Produktiewaarde per arbeidsuur.

^{b)} Bruto investeringen in vaste activa als percentage van de bruto toegevoegde waarde.

zijn ontstaan door maximalisering van de werkgelegenheid, maximalisering van de export, maximalisering van de produktiviteit, minimalisering van de onbestreden uitstoot van potentieel verzurende stoffen en minimalisering van de onbestreden uitstoot van andere vervuilende stoffen. Steeds werden voor de andere doelvariabelen dezelfde randvoorwaarden aangehouden. Vergelijking van de scenario's toont aan dat vooral de doelstellingen ten aanzien van de milieuhygiëne in conflict geraken met de zuiver economische doelstellingen die betrekking hebben op de consumptie, de export en de produktiviteit. Dit geldt ook, zij het in wat mindere mate, voor de doelstelling ten aanzien van de werkloosheid en die voor de consumptie. Dit betekent dat, ook al zijn de scenario's waarin de uitstoot van vervuilende stoffen niet wordt geminimaliseerd aanvaardbaar gelet op de uitspraken die door belanghebbenden over de milieuhygiëne worden gedaan, toch betere resultaten zouden worden verkregen bij de milieubescherming indien minder nadruk op de economische doelstellingen zou worden gelegd. Er bestaat dus inderdaad een afwegingsprobleem waarvan de oplossing politieke discussies vraagt. Wat het tweede conflict betreft: de werkloosheid kan blijkbaar sneller worden opgelost als grotere nadruk op de investeringen zou worden gelegd dan in het scenario waarin de consumptie wordt gemaximaliseerd, gedaan wordt. Ook hier dus een afwegingsprobleem: wordt een hogere groei van de consumptie bij een hogere werkloosheid geprefereerd boven lagere groei van de consumptie bij een lagere werkloosheid. Het inkomen per hoofd kan worden opgevoerd door grote nadruk op de produktiviteit-ontwikkeling, maar dan moet een grotere werkloosheid worden aanvaard, om nog een andere afweging te noemen.

Zoals gezegd, is een sterke groei van de investeringen een belangrijke voorwaarde voor realisering van de ontwikkelde scenario's. Dit geldt trouwens ook voor de export. Bij hoge groeivoeten van de toegevoegde waarde zal ook de import sterk toenemen. Een hoge groeivoet van de export is dan nodig om de lopende rekening van de betalingsbalans in evenwicht te houden. Het belang van deze noodzakelijke voorwaarden wordt nog eens extra geïllustreerd door de scenario's waarin de groei van de investeringen en die van de export werd beperkt. De doelstelling met betrekking tot de werkloosheid kan dan niet meer worden gehaald. Evenmin trouwens wordt het evenwicht op de overheidsrekening hersteld.

Niet onvermeld mag blijven dat in de WRR-studie hogere eisen aan de groei van de investeringen worden gesteld dan in de lange-termijnverkenningen van het CPB. Dit kan samenhangen met het gebruik van andere veronderstellingen over de in het uitgangsjaar bestaande overcapaciteit maar ook met het feit dat in de WRR-studie investeringen nodig zijn om de uitstoot van vervuilende stoffen te beperken. Er wordt in feite met een hogere kapitaalcoëfficiënt geproduceerd.

Ondanks het verschil in gehanteerde methode is de overeenkomst tussen het hoge groeiscenario van het CPB en het afgewogen groeiscenario van de WRR verrassend groot. De verklaring is dat beide scenario's een theoretisch optimum weerspiegelen, beredeneerd op grond van het concept 'natuurlijke groeivoet'. In het CPB-project volgt deze uit de gemaakte veronderstellingen. Zo is voor de stijging van de arbeidsproduktiviteit aangesloten bij de over een zeer lange periode in de Verenigde Staten gemiddeld gerealiseerde stijging. In het WRR-project is deze bij de optimaliseringsprocedure 'van onder op' beredeneerd door de groeipotenties per sector te bezien. Gezien dit karakter moeten beide scenario's niet als voorspellingen maar als doelstelling worden gebruikt. De discussie verschuift dan naar de voorwaarden waaronder deze doelstelling zou kunnen worden bereikt. Hier lopen beide projecten echter uiteen. In de CPB-studie wordt vooral aandacht besteed aan internationale factoren als voorwaarden voor groei, in de WRR-studie wordt een interne mobilisatie als noodzakelijk gezien.

5.4.2 Produktiestructuur

Nadat de macro-economische grootheden zijn berekend, zijn in de CPB-studie deze totalen verdeeld over de diverse bedrijfstakken. Dit gebeurt met een bedrijfstakkenmodel waarbij het patroon wordt bepaald door de vraagelasticiteiten, de ontwikkeling van de relatieve prijzen en de prijselasticiteiten, en de demografische ontwikkelingen (m.n. voor de woningbouw). Ook budgettaire restricties zijn opgenomen wanneer het gaat om de groei in de quartaire sector. Ten slotte zijn een aantal specifieke veronderstellingen gemaakt, vooral op het terrein van de energie.

Delen we de sector bedrijven op in zes grote groepen – landbouw, energie, industrie, bouw, tertiaire en quartaire diensten – dan ontstaan in het hoge en lage scenario de volgende beelden ten aanzien van de respectievelijke aandelen in de productie.

Tabel 5.4 Ontwikkeling van de aandelen in de productie in de afgelopen en de komende 25 jaar (lopende prijzen)^{a)}

	1985	HOOG	LAAG	1960-1985
Landbouw	5%	–	0	– –
Energie	13%	–	– –	+ +
Industrie ^{b)}	19½%	+	0	– –
Bouw	6%	–	–	–
Tertiaire diensten	43½%	+	+ +	+ +
w.v. Woningbezit	7%	–	+	+ +
Quartaire diensten ^{c)}	10½%	–	+	+

Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*; CPB-werkdocument nr. 1, 's-Gravenhage, 1985, tabel 5.2, blz. 64.

a) Op basis van bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen, exclusief overheid.

b) Exclusief aardolie-industrie.

c) Gezondheidszorg, maatschappelijke diensten, sport, cultuur en recreatie.

Toelichting:

– – = sterke daling 0 = min of meer + + = sterke stijging
 – = lichte daling constant + = lichte stijging

Het eerste wat opvalt, is dat de verwachte verschuivingen veel gematigder zijn dan die welke zich in de laatste 25 jaar hebben voltrokken. Alleen de tertiaire diensten zetten, in het lage scenario, hun opmars in onverminderd tempo voort. Na een toename van het waarde-aandeel in de productie van acht procentpunten in de afgelopen kwart eeuw, boeken ze een verdere winst van drie (hoge scenario) tot acht procentpunten (lage scenario) in de komende kwart eeuw. Opmerkelijk is verder dat de neergang van de industrie tot staan komt. Haar bijdrage aan de toegevoegde waarde tegen lopende prijzen stabiliseert zich op een vijfde. In 1960 was dit nog meer dan een derde. Een verklaring voor deze trendomkering is misschien te vinden in het 'export-led' karakter van de economische groei in de CPB-scenario's.

Het aandeel van de energiesectoren, tussen 1960 en nu stormachtig toegenomen, daalt. De teruglopende gasafzet en het bereiken van het veronderstelde plafond aan de binnenlandse oliewinning liggen hieraan ten grondslag. In het lage scenario is de daling sneller dan in het hoge, omdat in het laatste geval de gestegen energievraag de prijs weer opstuwt.

Het aandeel van de quartaire diensten (excl. de overheid in strikte zin) stijgt licht (lage scenario) of daalt licht (hoge scenario). Gezien de te verwachten stijging van de relatieve prijzen van dit soort diensten, impliceert zelfs de lichte stijging in het lage scenario waarschijnlijk een teruglopend aandeel van de quartaire diensten in het produktievolume (in constante prijzen). Door het ontbreken van cijfers over de sectorale prijsontwikkelingen in de publikatie is niet na te gaan in hoeverre dit het geval is. Om dezelfde reden kan de volume-ontwikkeling van consumptie van quartaire diensten niet worden afgeleid, zelfs niet of deze toe- of afneemt, hoewel het eerste waarschijnlijker lijkt. Immers, het produktievolume van

de gezondheidszorg varieert met het volume van het BNP wat in elk van de scenario's groeit, en de maatschappelijke dienstverlening is vooral demografisch bepaald, zodat met de veroudering van de bevolking ook hier een stijging mag worden verwacht. Blijft over het quartaire deel van de bedrijvensector (cultuur, sport, recreatie) waar de uitkomst op het consumptievolume onzeker is. Er is een hoge inkomensgevoeligheid verondersteld (luxe-diensten, dus bij inkomensgroei een meer dan evenredige toename) maar tevens een sterke prijsgevoeligheid, wat bij de te verwachten verhoging van de relatieve prijs van dergelijke diensten de vraag afremt.

De ontwikkeling van de produktiesamenstelling te zamen met die van de arbeidsproductiviteit van de sectoren bepalen de werkgelegenheidsstructuur. Op eenzelfde manier als in tabel 5.4 is deze hieronder samengevat.

Tabel 5.5 Ontwikkeling van de aandelen in het arbeidsvolume in de afgelopen en de komende 25 jaar^{a)}

	1985	HOOG	LAAG	1960-1985
Landbouw	7%	-	+	--
Energie	2%	0	0	--
Industrie ^{b)}	22½%	-	--	--
Bouw	8½%	-	-	-
Tertiaire diensten	45%	++	++	++
Quartaire diensten ^{c)}	15½%	0	++	++
Bedrijven	100% = 3800 ^{d)}	100% = 5225 jaar 2000	100% = 3750 jaar 2000	

Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*; CPB-werkdocument nr. 1, 's-Gravenhage, 1985, tabel 5.5, blz. 67.

a) In arbeidsjaren, exclusief overheid.

b) Exclusief aardolie-industrie.

c) Gezondheidszorg, maatschappelijke diensten, sport, cultuur en recreatie.

d) Duizenden arbeidsjaren.

Het lage scenario zet het historisch verloop in de werkgelegenheidsstructuur voort. Er is één uitzondering: het aandeel van de landbouw, de laatste decennia sterk afgekalfd, loopt niet verder terug.

Het stijgende aandeel van de industrie in de produktiesamenstelling in het hoge scenario (zie tabel 5.4), vertaalt zich in een gematigde teruggang van het aandeel van deze sectorgroep in de werkgelegenheid. Dit aandeel loopt weliswaar langzaam terug maar in absolute zin stijgt de werkgelegenheid nog wel in de komende 15 jaar. Anders ligt dit bij het lage scenario. De teruggang is daar vanaf het begin fors. In het jaar 2000 werkt in de sector bedrijven nog maar één op de zes personen in de industrie, in het jaar 2010 nog maar één op de zeven. In 1985 was dit nog één op de 4½. In absolute cijfers: industriële werkgelegenheid in 1985 850.000 arbeidsjaren; in 2000 600.000; en in 2010 530.000.

Deze uitstoot moet worden opgevangen door de tertiaire en quartaire dienstensectoren. Het lage scenario slaagt daar niet in, getuige de 1,35 miljoen werklozen in 2010. Het hoge scenario, dat pas na de eeuwwisseling met een afkalvende industriële werkgelegenheid te maken krijgt, wel. Tot 2000 groeit het arbeidsvolume in diensten jaarlijks met ruim 2,5 procent. Daarbij is ervan uitgegaan dat zich in de tertiaire sector geen tekorten aan de aanbodzijde van arbeidsmarkt (bijv. informatietechnologie) zullen voordoen. Eenzelfde aanname geldt voor de industrie, die tot het jaar 2000 toch ruim 10.000 arbeidsplaatsen extra per jaar met gekwalificeerd personeel moet zien te bezetten.

Zoals gezegd, werden in de WRR-studie de berekeningen uitgevoerd met behulp van een multisectormodel. Dit betekent dat ook de sectorstructuur, binnen verantwoorde grenzen die uit de economische theorie

en het empirisch onderzoek kunnen worden afgeleid, als 'instrument' kan worden gebruikt bij het zoeken naar optimale groeipaden. Voor de verschillende afgewogen scenario's kan uit een vergelijking van de groeicijfers voor drie grote sectoren in tabel 5.6 met de geaggregeerde cijfers voor consumptie, export, werkgelegenheid en productie, een globale indruk worden verkregen van de verschuivingen in de sectorstructuur die nodig zijn.

Tabel 5.6 Sectorontwikkelingen in het afgewogen groeigebied, 1986-1994 (gemiddelde jaarlijkse procentuele mutaties)

	Max!C	Max!L	Max!E	Max!P	Min!Z	Min!G
<i>Consumptiegroei:</i>						
industrie	5,1	4,7	4,5	5,0	4,2	2,7
tertiaire diensten	4,9	4,6	4,1	3,8	4,2	4,4
quartaire diensten ^{a)}	2,2	1,8	1,3	1,5	1,7	2,1
<i>Exportgroei:</i>						
industrie	5,6	6,6	7,4	6,9	4,9	5,8
tertiaire diensten	5,7	6,5	5,9	6,3	5,2	6,3
<i>Werkgelegenheid:</i>						
landbouw	-4,0	-4,0	-4,1	-4,1	-3,3	-4,1
industrie	0,8	1,6	1,8	1,6	1,5	0,8
bouwnijverheid	5,3	6,5	6,9	6,9	6,8	6,8
tertiaire diensten ^{a)}	2,5	2,7	2,4	2,1	2,2	2,5
quartaire diensten ^{b)}	2,3	1,9	1,4	1,6	1,8	2,2
<i>Productie:</i>						
industrie	5,4	6,2	6,8	6,5	5,1	5,4
bouwnijverheid	6,8	8,1	8,5	8,5	8,4	8,4
tertiaire diensten ^{a)}	4,8	5,1	4,8	4,8	4,6	4,8
quartaire diensten ^{b)}	2,2	1,9	1,4	1,6	1,8	2,2

Bron: WRR, Optimalisering GBF, EIK ronde 1 en 2.

^{a)} Handel, Consumptieve diensten, Transport en communicatie, Zakelijke diensten.

^{b)} Gezondheidszorg en onderwijs, Overheid (burgerlijk en militair).

Uit de meer gedetailleerde cijfers die de berekeningen opleveren, blijkt dat het aandeel van de 'noodzakelijke' uitgaven, zoals die aan voeding, verwarming en verlichting, transport, wonen, verzekeringen, bankdiensten, gezondheidszorg, onderwijs en overheid, gemeten in constante prijzen terugloopt. Dit wordt vooral veroorzaakt door het verhoudingsgewijs achterblijven van sommige quartaire diensten. Binnen de categorie van de noodzakelijke consumptie springen de zakelijke diensten en de gezondheidszorg eruit. Vooral de groei van de consumptie van gezondheidsdiensten staat haaks op beleidsvoornemens van de overheid, maar lijkt in overeenstemming met de resultaten van onderzoek naar de voorkeuren van de consumenten. De consumptie van Verzorgende diensten, Gezondheidszorg, Onderwijs en Overheid wordt duurder. De groei van de arbeidsproductiviteit in deze sectoren ligt immers beneden die in de gehele economie, terwijl niet kan worden aangenomen dat de lonen in deze sectoren die lagere groei zullen blijven volgen. De samenstelling van de consumptie zal daarom gemeten in prijzen van 1995 anders zijn dan uitgedrukt in constante prijzen.

Hoge groeicijfers gelden ook voor de consumptie betrokken uit de sector Chemie, waaronder geneesmiddelen, Metaalverwerkende industrie en Overige industrie. Laatstgenoemde sector omvat de productie van kleding en schoeisel, meubelen en grafische producten.

De export van goederen en diensten groeit in het afgewogen groeiscenario met gemiddeld ruim 5 procent per jaar. Dit ligt tussen de cijfers in van het hoge groeiscenario voor de lange termijn van het CPB en dat uit de verkenning voor de middellange termijn, die in het Centraal Economisch Plan 1986 werd gepubliceerd. Macro-economisch is er dus niet veel verschil tussen de ramingen van CPB en WRR. Naar productgroepen

uitgesplitst, zijn die verschillen er wel. Het WRR-scenario vraagt een sterkere groei van de export van de Aardolie-industrie en de Zware metalen (basismetaleen en bouwmaterialen) dan in de verkenning voor de middellange termijn van het CPB werd voorzien. De overige industriële goederen geven in het WRR-scenario eenzelfde ontwikkeling te zien als in de CPB-projecties. De uitvoer van landbouwproducten en voedingsmiddelen is duidelijk lager. Het scenario vraagt een relatief grote stijging in de export van diensten, in het bijzonder van de sector Transport & Communicatie, waar zowel kansen als bedreigingen lijken te liggen. Voor de sector Zakelijke diensten geldt dit in mindere mate. In de berekeningen is rekening gehouden met de verwachte teruggang van de aardgasexport. Er lijken mogelijkheden te zijn om die teruggang te compenseren door meer dan gemiddelde stijgingen in andere sectoren. Een belangrijke voorwaarde voor een goede prestatie op exportgebied zal zijn een groeiende economie in de Bondsrepubliek Duitsland.

Het WRR-scenario impliceert een gemiddelde groei van de vraag naar arbeid van 2 procent per jaar. Over de gehele periode zal ruim 20 procent meer arbeid (in uren gemeten) nodig zijn dan het werkgelegenheidsniveau in 1985. De vraag naar arbeid zal in 1995 gelijk worden aan het verwachte arbeidsaanbod, gecorrigeerd voor de frictiewerkloosheid. In macro-economisch opzicht vormt het aanbod van arbeid tot 1995 dus geen groeibelemmende factor. In kwalitatieve zin en op deelmarkten kunnen zich echter wel degelijk knelpunten voordoen. Dit geldt te meer daar de sectorale samenstelling van de vraag naar arbeid zal veranderen. De vraag naar arbeid neemt af in de Voedingsmiddelenindustrie. In de sectoren Zware industrie, Metaalverwerkende industrie, Chemie en overige industrie wordt meer arbeid gevraagd.

In alle dienstensectoren wordt meer arbeid gevraagd. Dit geldt vooral in de verzorgende en medische diensten, sectoren waar de produktiviteit niet of nauwelijks stijgt. Zoals eerder werd opgemerkt, stijgen de produktiekosten in deze sectoren. Van belang is daarom de vraag of de consumenten bereid zullen blijken om die kostenstijging voor hun rekening te nemen, hetzij in de vorm van rechtstreekse betalingen, hetzij in de vorm van een zwaardere druk van belastingen en premies. In ieder geval zal moeten worden gezocht naar mogelijkheden om door beleidsmaatregelen de kostenstijging te onderdrukken.

In de zakelijke dienstverlening, transport en handel groeit de werkgelegenheid ongeveer even snel als in de gehele economie. In de berekeningen is in eerste aanleg ruimte gelaten voor een stijging van het aantal ambtenaren op het gebied van openbaar bestuur in brede zin en van defensie.

Het valt op dat in de uitkomsten van de WRR-studie de vraag naar arbeid in de bouwnijverheid relatief snel stijgt. Jaarlijks worden gemiddeld 17.000 arbeidsplaatsen meer vereist. Dit hangt samen met de sterke toename van de investeringen die in de WRR-scenario's nodig is. Een ander belangrijk verschil met de CPB-studie heeft betrekking op de groei van de vraag naar arbeid in de landbouw. In tabel 5.7 worden de uitkomsten van de WRR-studie voor enkele grote sectoren vergeleken met die van het hoge scenario uit de verkenning van het CPB voor de lange termijn.

Omdat de toeneming van de werkgelegenheid in de quartaire sector groter is dan overeenkomt met de beleidsvoornemens van de overheid op dit moment zijn varianten van de scenario's waarin de consumptie en de werkgelegenheid worden gemaximaliseerd, opgesteld waarbij de groei van de werkgelegenheid in deze sector werd beperkt. Met name de werkgelegenheidsdoelstelling blijkt dan moeilijker te halen.

Tabel 5.7 Werkgelegenheidsgroei in arbeidsuren (% per jaar)

	WRR Maximaliseer consumptie 1986/1995	CPB HOOG-scenario 1985/2000
Landbouw	- 3¼	0
Industrie ^{a)}	1	¾
Energie	- 1	¾
Bouwnijverheid	5	0
Diensten	2½	2¼
Bedrijven	2	1½

Bron: WRR, Optimalisering GBF R201 E1K.

Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*; CPB-werkdocument nr. 1, 's-Gravenhage, 1985, blz. 66. Hierin wordt uitgegaan van een arbeidsduurverkorting van ½% per jaar. De gepresenteerde groeivoeten van het arbeidsvolume in arbeidsjaren zijn derhalve met een half procentpunt verminderd om de groei in arbeidsuren aan te geven.

a) Excl. Aardolie-industrie.

5.4.3 Collectieve sector

Zowel de omvang als het tekort van de collectieve sector vormen onderwerpen van economisch-politieke zorg. De omvang van de collectieve sector kan een bedreiging voor de stabiliteit van de economische groei zijn. Bijvoorbeeld als de hoogte van de collectieve druk afwentelingsverschijnselen oproept. Het tekort kan gevaren inhouden als het aandeel van de rentebetalingen in de totale uitgaven van de overheid blijft stijgen door de stijgende staatsschuld. Het ligt daarom voor de hand dat de studie aandacht besteedt aan deze zaken.

In het hoge en het middenscenario blijkt het tekort als een percentage van het netto nationale inkomen te dalen, althans in de periode tot het jaar 2000. In het hoge scenario keert het tekort na 2000 weer terug tot het niveau in 1983. Het aandeel van de overheidsuitgaven in het nationale inkomen daalt omdat de relatieve prijsstijging niet zoals in het verleden groter is dan de relatieve volumedaling, maar kleiner. Dit hangt samen met het achterblijven van de loonvoetontwikkeling in de collectieve sector. De relatieve volumedaling wordt vooral veroorzaakt door het dalen van de werkloosheid waardoor de overdrachten aan gezinnen achterblijven en door demografische ontwikkelingen waardoor onder meer de uitgaven voor onderwijs en woningbouw achterblijven. Ook de daling van de rentelasten is van belang. Na het jaar 2000 trekken in het hoge scenario de prijzen aan door vergrote spanning op de arbeidsmarkt. De relatieve prijsdaling van de overheidsuitgaven slaat dan om in een relatieve prijsstijging.

Ondanks het achterblijven van de niet-belastingmiddelen van de overheid, vooral de aardgasbaten, stijgen de overheidsinkomsten door de reële progressie van de belastingtarieven en de stijging van de winsten. Uiteraard is in de ramingen nog niet de grote daling van de aardgasprijzen verwerkt die in het recente verleden ontstond. Als in het hoge en het middenscenario het financieringstekort onder de zes procent komt, wordt een daling van de directe belastingdruk voorzien. Deze beleidswijziging wordt aangebracht om beleggingsmogelijkheden voor de institutionele beleggers in stand te houden. De staatsschuldquote daalt in de periode tot het jaar 2000 ten opzichte van 1985. In de tweede periode neemt zij weer iets toe.

Ook in het lage scenario kan een geringe daling van de relatieve uitgaven worden geconstateerd. De sterke achteruitgang van de niet-belastingmiddelen en de noodzaak het tekort terug te dringen, maken echter in dat scenario een sterke toeneming van de directe belastingdruk noodzakelijk. Ondanks dit stijgt de staatsschuldquote sterk.

Vooral de uitkomsten in het hoge en het middenscenario maken duidelijk dat herstelde groei van de economie, waarbij sommige overheids-

uitgaven om structurele redenen kunnen achterblijven, gunstig is voor de ontwikkeling van het tekort. Blijkbaar bevat het tekort een belangrijke conjuncturele component. Dit is een belangrijk gegeven in de economisch-politieke discussies over de sanering van de overheidsfinanciën.

In de WRR-studie worden overeenkomstige conclusies bereikt. Dit ligt voor de hand: de groeicijfers van het hoge CPB-scenario en de WRR-scenario's uit het afgewogen groeigebied liggen dicht bij elkaar. In de studies werd hetzelfde model van de collectieve sector gebruikt. Omdat inflatie wordt verondersteld afwezig te zijn daalt de staatsschuldquote minder snel dan in de CPB-studie.

5.4.4 *Sociale zekerheid*

Voor de ontwikkelingen in de sector van de sociale verzekeringen wordt zowel door CPB als WRR uitgegaan van kostendeckende premies waardoor daar geen tekorten of overschotten kunnen ontstaan. De wettelijke koppelingsmechanismen worden weer in acht worden genomen. In de specificatie van de vergelijkingen met betrekking tot de sociale zekerheid zijn niet de effecten van de stelselherziening van 1986 verwerkt.

Kenmerkend voor het sociaal zekerheidsblok is dat het voor een belangrijk deel (65%) niet scenario-specifiek is. De ontwikkeling van dit deel wordt bepaald door niet-economische factoren. Het betreft hier de uitgaven voor WAO, AOW, AWW, AKW, AAW, ZW en VUT. Deze uitkeringen worden bepaald door demografische en medische factoren die gelijk worden verondersteld in de diverse scenario's. Blijkbaar heeft het CPB geen rekening willen houden met de economische factoren die, althans in het verleden, mede bepalend waren voor de volumeontwikkeling van de WAO, AAW, ZW en VUT⁷. De uitkeringen die wel scenario-specifiek zijn, betreffen de WW en de ziektekostenverzekeringen, die in de berekeningen elkaars spiegelbeeld vormen in de relatie met de ontwikkeling van het nationaal inkomen. Bij stijging van het BNP dalen de werkloosheid en de uitkeringen hiervoor, terwijl voor de ZK-verzekeringen is verondersteld dat de volumegroei gelijke tred houdt met de groei van het BNP. In het hoge scenario worden de werkloosheidsuitkeringen fors teruggedrongen, maar stijgen de uitgaven (en premies) voor de ziektekostenverzekeringen. In het lage scenario blijft de kostenstijging van de laatste beperkt, maar gaan de werkloosheidsuitkeringen met sprongen omhoog. De overige sociale zekerheidsregelingen vertonen qua volumeontwikkeling een parallelle toename. Bovendien blijven in het hoge scenario de prijsstijgingen van de sociale zekerheid beperkt (relatief t.o.v. het BNP) omdat een voortdurende loonmatiging wordt verondersteld. Dit in tegenstelling tot het lage scenario, waarin de sociale zekerheid zowel gerekend naar volume- als prijsontwikkeling een snellere groei vertoont dan het BNP. In het lage scenario stijgen de uitgaven van de sociale zekerheid van 24 procent in 1985 tot bijna 29 procent van het netto nationaal inkomen in 2000. Na 2000 komt er geen verbetering in de situatie.

In het hoge scenario leidt met name de verbetering van de werkgelegenheidssituatie tot een lichte daling (tot 21% van het netto nationaal inkomen) van de sociale zekerheidsuitkering in het jaar 2000. Volgens de berekeningen zal echter ook in het hoge scenario in de periode tot 2010 de lastendruk weer toenemen tot het niveau van 1985 als gevolg van prijsstijgingen veroorzaakt door spanning op de arbeidsmarkt.

⁷ WRR, *Waarborgen voor zekerheid*; Rapport aan de Regering nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 141-143.

5.4.5 *Energie*

Het energieverbruik in Nederland staat de komende jaren onder invloed van een aantal factoren die gedeeltelijk onafhankelijk van de gekozen scenario's operatief zijn. Een eerste factor is de structurele wijziging in de sectorale opbouw van de economie. De productiegroei van energie-intensieve bedrijven loopt achter bij de sectoren met laag energieverbruik per eenheid produkt. Onder invloed van deze ontwikkeling zal het gemiddelde energieverbruik per eenheid voortgebracht produkt of dienst dalen.

Een tweede oorzaak van de dalende energie-intensiteit is de energiebesparing. Deze wordt afhankelijk gesteld van de energieprijzen en de technische besparingsmogelijkheden. De hogere economische groei in het hoge scenario genereert een opwaartse druk op het energieprijsspeil. Dit stimuleert een besparing die groter is dan bij de andere scenario's. Volgens het CPB zullen, door deze compensatie-effecten, de verschillen in het energieverbruik van bedrijven tussen de scenario's gering blijven. Mutatis mutandis geldt dit ook voor overheid en gezinnen.

De verwachting is dat de inzet van elektriciteit sneller stijgt dan het totale energieverbruik. De oorzaak ligt zowel bij geringere besparingsmogelijkheden als bij een gelijkmatiger over de bedrijfstakken verdeeld gebruik. In de stijgende vraag naar elektriciteit wordt gedeeltelijk voorzien door eigen opwekking van bedrijven buiten de elektriciteitssector.

5.4.6 *Regionale aspecten*

Binnen de drie scenario's van het CPB is ook aandacht besteed aan de regionale ontwikkeling. Zoals al in paragraaf 5.3.3 werd opgemerkt, is de uitwerking hiervan gebaseerd op economische overwegingen, en spelen ruimtelijke beleidsalternatieven daarbij geen rol. De voornaamste ingang is de arbeidsmarkt.

Het arbeidsaanbod wordt in overwegende mate bepaald door demografische factoren al wordt wel rekening gehouden met de invloed die de arbeidsmarktsituatie kan hebben op de arbeidsdeelname alsook op de binnenlandse migratie. In de drie scenario's ligt de groei van het arbeidsaanbod in de landsdelen Noord en Oost iets boven en die in West en Zuid iets onder het landelijk gemiddelde.

Regionale verschillen in de werkgelegenheidsgroei zijn vooral terug te voeren tot verschillen in de produktiestructuur en de ruimte op de arbeidsmarkt. Daarnaast kan een te voeren overheidsbeleid met betrekking tot de regio's een rol spelen. In de scenario's midden en laag wordt verondersteld dat de landsdelen Oost, West en Zuid de nationale ontwikkeling volgen. Alleen het landsdeel Noord zal als gevolg van een relatief zwakke produktiestructuur en een minder gunstig vestigingsklimaat voor de stuwende dienstverlening in ontwikkeling achterblijven. In het hoge groeiscenario zal het landsdeel West door knelpunten op de arbeidsmarkt een werkgelegenheidsgroei hebben die achterblijft bij het landelijk gemiddelde. Hier profiteert met name het noorden van een groeiende krapte op de arbeidsmarkt elders. Kennelijk veronderstelt het CPB hierbij dat het knelpunt in het arbeidsaanbod in het westen niet opgelost zal worden door een versterkte migratie. Het aanbod reguleert de vraag.

De WRR-studie beperkt zich tot de nationale ontwikkeling.

5.5 **Beleidsconsequenties**

Hiervoor is al opgemerkt dat in de CPB-benadering het herstel in Nederland afhankelijk is van het ontstaan van impulsen in binnen- en buitenland en van de wijze waarop het economisch proces reageert op die impulsen. Dat laatste is in belangrijke mate afhankelijk van het herstel van vertrouwen in de economische mogelijkheden van ons land. Uiteraard is hier sprake van een interdependent proces.

Zowel de impulsen als het juiste klimaat voor een gunstige doorwerking komen niet zonder overheidsbeleid tot stand. In de studie worden een aantal beleidswijzigingen opgesomd in binnen- en buitenland die voor het herstel nodig zijn. De belangrijkste zijn:

- de voor het hoge groeiscenario voor Japan en Europa veronderstelde verruiming van het budgettaire beleid en afzien van protectie geldt ook voor Nederland;
- in het hoge scenario wordt loonmatiging verondersteld. Voortzetting van het beleid dus dat tot nu gevoerd werd.

Voorbeelden van beleidsreacties die door de geschetste ontwikkelingen zelf worden uitgelokt, zijn:

- in het hoge scenario blijkt dat na verloop van tijd het tekort op de overheidsrekening terugloopt. Aangenomen wordt dat bij een niveau van 5 à 6 procent de overheid de belastingtarieven bijstelt. Dat wordt gemotiveerd met een verwijzing naar de noodzaak de institutionele beleggers voldoende beleggingsmateriaal ter beschikking te stellen. De daling van de fiscale druk houdt uiteraard een impuls in voor de binnenlandse bestedingen. In het lage scenario komt het zo ver niet. Daar blijft het overheidstekort hoog;
- voorts blijkt dat in de latere jaren van de onderzochte periode de spanningen op de grondstoffenmarkten en de arbeidsmarkt gaan toenemen. Dat leidt voor het einde van de eeuw tot prijs- en loonvoetstijgingen en tot een aantasting van de rendementen die ingrijpen van de overheid noodzakelijk maken. Het budgettaire beleid wordt restrictiever. Dat geldt ook voor het monetaire beleid. De groei daalt en de inflatie wordt weer teruggedrongen. In het begin van de volgende eeuw kan dan weer een nieuwe cyclus beginnen.

De conclusie in de WRR-studie dat de technisch-economische structuur van de Nederlandse economie zich niet verzet tegen het tot stand komen van groeipaden waarop in aanvaardbare mate economische en niet economische doelstellingen van beleid te realiseren zijn, betekent niet dat die groeipaden gemakkelijk tot stand zullen komen en ook niet dat er geen in het gedrag van de economische actoren gelegen factoren zijn die dat zouden kunnen verhinderen.

Bij de opstelling van de scenario's zijn enkele belangrijke veronderstellingen gemaakt waarvan de realisering afhankelijk is van het beleid dat gevoerd gaat worden. Zo is verondersteld dat er zich in de internationale betrekkingen geen belangrijke verstoringen zullen voordoen. Geen protectie die de groei van de wereldhandel zou kunnen belemmeren, geen verheviging van de schulden crisis die het internationale monetaire systeem zou kunnen bedreigen. Integendeel, er is verondersteld dat er ongestoord een behoorlijke groei van de wereldhandel zal ontstaan. De Nederlandse overheid kan daaraan niet veel anders doen dan voortdurend aandringen op internationale coördinatie van het nationale beleid en daar ook zelf aan bijdragen.

Een tweede belangrijke veronderstelling was dat de allocatiemechanismen in onze economische orde efficiënt werken. Er zijn echter nog steeds aanwijzingen dat dit nog niet zo is, dat er nog steeds sprake is van een zekere mate van risicomijdend gedrag in de particuliere sector zodat ondernemers niet investeren en dat het gedrag van de overheid in bijzondere mate wordt beïnvloed door de grote zorg om het terugdringen van de druk van de collectieve sector en het verminderen van het tekort op de overheidsrekening, zodat zij niet zorgt voor uitbreiding van de infrastructuur. Ook stellen consumenten hun vervangingsuitgaven uit omdat ze niet zeker van hun baan zijn. Zo bevestigen partijen elkaar in hun gerespecteerde gedrag. Deze versturende factoren zouden verdwijnen als bij alle partijen het vertrouwen in de toekomstmogelijkheden van onze economie terugkeert. Omdat het in dit verband buitengewoon belangrijk is te voorkomen dat partijen zich beroepen op hun onzekerheid over de vraag of de ander wel zijn bijdragen tot herstel zal leveren, wordt in

de WRR-studie nadruk gelegd op de noodzaak het overleg tussen sociale partners en overheid te doen herleven, weer reële inhoud te geven en te richten op de structurele problemen van onze economie.

In dit verband is ook van belang dat werd verondersteld dat de infrastructuurle voorzieningen worden uitgebreid. Aangenomen werd dat gedurende de eerste helft van de periode de overheidsinvesteringen met 2,5 procent en later met 6,5 procent stijgen. Op dit moment blijkt het voor de overheid erg moeilijk over zulke ontwikkelingen te spreken en zelfs te overwegen sommige van die investeringen door de particuliere sector te laten financieren. De regels die zijn opgesteld voor de begrotingsnormering lijken hier belemmeringen op te leveren. Daarom wordt in de WRR-studie weer aandacht gevraagd voor een structurele begrotingsnormering waarbij dan alle consequenties van deze investeringen voor de ontwikkeling van de economie in de beschouwingen kunnen worden betrokken.

Er wordt eveneens op gewezen dat voor het in stand houden van een gestage stroom van investeringen technologische vernieuwing een noodzakelijke voorwaarde is. Dit resulteert in de aanbeveling veel aandacht te besteden aan technologisch onderzoek en dus aan de technologische infrastructuur, zoals de grote technologische instituten en de universiteiten.

Zoals eerder werd opgemerkt, kunnen knelpunten optreden in bepaalde delen van de arbeidsmarkt en kunnen kwalitatieve discrepanties tussen vraag naar en aanbod van arbeid verhinderen dat de herlevende vraag naar arbeid wordt omgezet in werkgelegenheid. Ook hier liggen belangrijke beleidsvraagstukken die betrekking hebben op de flexibilisering van de arbeidsmarkt, het weer inschakelen van langdurig werklozen en het voorzien in moeilijk vervulbare vacatures. Hierover worden in de WRR-studie geen concrete suggesties gedaan. Dit onderwerp wordt in het recent verschenen rapport 'Activerend arbeidsmarktbeleid' behandeld⁸.

Ten behoeve van het milieubeleid worden in de studie aanbevelingen gedaan om er voor te zorgen dat bestrijdingstechnieken worden toegepast en verder ontwikkeld. De verschillende beleidsopties die de overheid hierbij tot haar beschikking staan, passeren de revue.

De noodzakelijke veranderingen in de sectorstructuur zouden wat betreft de uitbreiding van de quartaire sector kunnen vastlopen op de financiering. Vooral wanneer het overheidsbeleid gericht blijft op de vermindering van haar tekort. Er werd al opgemerkt dat de groei van de gezondheidszorg, hoewel ze in overeenstemming lijkt met de preferenties van de consumenten, haaks staat op bepaalde beleidsvoornemens. In de studie worden suggesties gedaan voor een gedeeltelijke privatisering, gepaard gaande met strikte regulering die de kwaliteit van de dienstverlening en de toegankelijkheid waarborgt. Ook wordt er voor gepleit maatregelen te nemen die tot echte kostenbesparingen zouden kunnen leiden.

⁸ WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Rapport aan de Regering nr. 33, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

6. ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN MILIEU

6.1 Inleiding

Kenmerkend voor milieuproblemen is de lange tijd voor er ook daadwerkelijk iets aan wordt gedaan. Een belangrijke oorzaak is gelegen in een (meestal langdurig) verschil van mening over de oorzaak, aard en omvang van een milieuprobleem. Een voorbeeld is de ozonproblematiek. De eerste berichten over aantasting van de ozonlaag dateren al van 1974. Nadat in 1984 bekend werd dat zich boven Antarctica periodiek een gat in de ozonlaag vormt staat dit milieuprobleem weer volop in de belangstelling. Als oorzaak wordt genoemd het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen. Deze zouden op een hoogte van 20 tot 25 km onder invloed van ultraviolette straling worden ontbonden, zodat chloor vrijkomt dat de ozonlaag zou afbreken. Een definitief oordeel over de effecten van de aantasting lijkt vooralsnog niet mogelijk. Ook belemmert het mondiale karakter hier het ontwikkelen van milieubeleid.

Een tweede voorbeeld is de 'geschiedenis' van de verzuring¹. In 1872 gebruikte de Engelse scheikundige Smith voor het eerst de term acid rain. Pas in de jaren zestig neemt de wetenschappelijke kennis op het gebied van zure neerslag sterk toe. Op dit moment wordt het verzuringsprobleem in vrijwel alle westerse landen erkend en zijn maatregelen genomen of in voorbereiding om de emissie van verzurende stoffen te verminderen.

De indruk wordt soms zelfs gevestigd dat milieuproblemen pas op de politieke agenda komen tegen de tijd dat het in feite al te laat is en het herstel zoveel inspanning vraagt dat dit eigenlijk onuitvoerbaar is. Een voorbeeld is de fosfaatproblematiek. In 1965 wees Golterman als eerste in Nederland op de toenemende fosfaatbelasting van de Loosdrechtse plassen². Twintig jaar later concludeert een spreker op een symposium over het tot dan gevoerde fosfaatbeleid dat alleen op het spoor van de wasmiddelen de laatste twaalf jaar enige vooruitgang is geboekt en dat de resultaten van het gevoerde beleid ten aanzien van defosfatering, Rijn en landbouw niet noemenswaard zijn³. Inmiddels wordt gewerkt aan het beteugelen van de fosfaatbelasting door de landbouw. Het blijft echter de vraag in hoeverre de hoeveelheid fosfaat die in onderwaterbodems is vastgelegd al niet zo groot is dat oplossing van het eutrofiëringsprobleem voor lange tijd alleen nog mogelijk is door ingrijpende en zeer kostbare maatregelen als uitbaggeren van alle Nederlandse oppervlaktewateren. Niet alleen de fase van de beleidsvoorbereiding, maar ook die van de aanpak van een milieuvraagstuk vraagt dus veel tijd.

Opvallend is dat de informatievoorziening met betrekking tot langetermijnmilieuvraagstukken in Nederland tot voor kort voornamelijk is overgelaten aan min of meer toevallige activiteiten van wetenschappers en milieugroepen. In het buitenland zijn hier echter begin jaren zeventig al verschillende organisaties voor in het leven geroepen. Pas in 1981 werd in Nederland de Commissie Lange Termijnontwikkelingen Milieubeleid (CLAT) ingesteld. In opdracht van de CLAT is in 1982 een inventarisatie uitgevoerd van Nederlands onderzoek naar ontwikkelingen die op middellange en lange termijn een belangrijke invloed zullen hebben op het fysieke milieu⁴. Geconcludeerd wordt dat in Nederland in dit op

¹ J. Schildermans, 'Zure neerslag'; *Intermediair*, 22e jaargang, nr. 42, 1986.

² H.L. Golterman, *Hydrobiologische problemen van de Vechtplassen*; Akademiedagen, XVII, 23-36, 1965.

³ Koninklijke Nederlandse Chemische Vereniging, *Proceedings van het symposium Analyse van het fosfaatbeleid*; Wageningen, 1984.

⁴ WRR, *De komende vijftig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland*; Rapport aan de Regering nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

zicht betrekkelijk weinig algemene toekomststudies werden gedaan. Een van de weinige voorbeelden waar dat wel gebeurde, is het door de WRR in 1977 gepubliceerde rapport *De komende vijftientig jaar*⁵. In 1983 verscheen, eveneens bij de WRR, het rapport *Beleidsgerichte toekomstverkenning*. Ook in dit rapport werd aandacht besteed aan ontwikkelingen op het gebied van het milieu⁶. In de jaren zeventig is onder andere uit milieu-overwegingen aandacht besteed aan maatschappelijke ontwikkelingen in relatie met de energie- en grondstoffenvoorziening. Op verzoek van de CLAT werd door de Studiegroep Toekomstverkenning Oligotrofe Milieus van de Rijksuniversiteit Utrecht in 1982 een voorbeeldstudie uitgevoerd naar de ontwikkeling van voedselarme milieus van de zandgronden tot 2025⁷.

Zoals in hoofdstuk 5 is betoogd, wordt in economische verkenningen het milieu-aspect in het algemeen niet behandeld. In de CPB-studie *De Nederlandse economie op langere termijn* wordt zelfs op voorhand afgezien van milieuknelpunten⁸. Wel zijn er verschillende studies verricht naar de kosten en baten van het voorgenomen milieubeleid⁹. Dergelijke studies kunnen echter moeilijk worden gezien als toekomstverkenningen ten aanzien van het milieu. In het WRR-rapport *Ruimte voor groei* is, voortbouwend op de Beleidsgerichte toekomstverkenning modelmatig rekening gehouden met de samenhang tussen het milieu en de economische groei, sectorstructuur en werkgelegenheid¹⁰.

Op dit moment zijn er geen brede lange-termijnverkenningen die zich op nationaal niveau met de toestand van het milieu bezighouden beschikbaar. Wel wordt in het kader van de ontwikkeling van een interdepartementaal nationaal milieubeleidsplan door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) een brede lange-termijnverkenning voorbereid. In het voorjaar van 1988 zal voor het eerst een nationaal milieubeleidsplan worden uitgebracht. In paragraaf 6.2 zal hier nader op worden ingegaan.

Een eerste poging een brede lange-termijnontwikkeling ter onderbouwing van een milieubeleidsplan te schetsen, is echter wel eerder op provinciaal niveau ondernomen. In opdracht van het ministerie van VROM werd voor de provincie Gelderland in een scenario gepoogd de milieueffecten weer te geven van trends en ongewijzigd beleid tot het jaar 2000¹¹. Omdat deze studie in het kader van de ontwikkeling van een nationaal milieubeleidsplan relevant en actueel is, wordt er in paragraaf 6.3 uitvoerig aandacht aan besteed.

Er zijn ook deelbenaderingen: zo publiceerde het ministerie van VROM een studie naar de emissievooruitzichten van zwaveldioxide, stikstofoxiden, lood en cadmium tot 2000¹². Het gaat hier om verschillende scenario's op basis van genomen en voorgenomen beleidsmaatregelen. In paragraaf 6.4 wordt deze studie behandeld. Ook is van verschillende zijden de aandacht gevestigd op de problemen die samenhangen

⁵ WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning; deel 2: Een verruiming van perspectief*; Rapport aan de Regering nr. 25, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

⁶ W. Wils en H. Voogd, *Milieu en toekomstonderzoek*; Wils Systeem Analyse BV, Voorburg, 1982.

⁷ Studiegroep toekomstverkenning oligotrofe milieus, *Lange-termijnontwikkelingen van voedselarme milieus en grondwater van de pleistocene zandgronden; een verkenning van de periode 1900-2025*; Rijksuniversiteit Utrecht, 1983.

⁸ CPB, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*; Werkdocument nr. 1, 's-Gravenhage, 1985.

⁹ Tebodin Raadgevende Ingenieurs, *Financiële en economische aspecten van het milieubeleid*; 's-Gravenhage, 1985.

¹⁰ WRR, *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapport aan de Regering nr. 29, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

¹¹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Lange-termijnontwikkelingen en provinciale milieubeleidsplannen; een haalbaarheidsstudie in Gelderland*; Publikatiereeks milieubeheer nr. 11, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

¹² Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Scenario's voor vier milieugevaarlijke stoffen in 2000*; Publikatiereeks milieubeheer nr. 6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

met de eventuele toename van kooldioxide (CO₂) en andere sporegassen in de atmosfeer¹³. In paragraaf 6.5 wordt hier verder op ingegaan.

6.2 Het nationale milieubeleidsplan

Het eerste nationale milieubeleidsplan (NMP) zal naar verwachting medio 1988 verschijnen. In het milieubeleidsplan zullen de hoofdlijnen van het milieubeleid voor een periode van acht tot tien jaar worden vastgelegd. Het plan wordt voorbereid onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer, van Landbouw & Visserij, van Verkeer & Waterstaat en van Economische Zaken. Tegelijk met de ontwikkeling van dit beleidsplan wordt gewerkt aan de ontwikkeling van enkele andere voor het milieu relevante beleidsstukken. Zo worden het nationale natuurbeleidsplan, de vierde nota ruimtelijke ordening en de derde nota waterhuishouding voorbereid. In hoeverre deze plannen op elkaar worden afgestemd, is nog niet duidelijk.

Voor dit hoofdstuk is van belang dat in het nationale milieubeleidsplan rekening zal worden gehouden met lange-termijnontwikkelingen (20 tot 30 jaar). In een deelproject wordt ruim aandacht besteed aan lange-termijnontwikkelingen en scenario's ten behoeve van het nationale milieubeleidsplan. Het RIVM zal een achtergronddocument produceren dat begin 1988 gereed zal komen. Op dit moment is slechts de algemene lijn bekend.

6.2.1 De definitie van de omgeving

Na een korte schets van een aantal algemene maatschappelijke ontwikkelingen, zoals demografie, economie, energie en ruimtelijke ordening tot 2010, zal dieper worden ingegaan op specifieke ontwikkelingen per sector. Het gaat hier om de doelgroepen van het milieubeleid: verkeer & vervoer, chemie, raffinaderijen, centrales, landbouw, op- en overslag, basismetaleen en huishoudens. Daarna volgt een thematische aanpak. Deze thema's beperken zich niet tot de centrale thema's uit het Indicatief Meerjarenprogramma milieubeheer (IMP-m), zoals verzuring en vermesting, maar betreffen ook onderwerpen die nog in de signaleringsfase verkeren, zoals de CO₂-problematiek, onderwaterbodems, verdroging en het binnenmilieu.

Inmiddels heeft de projectgroep enkele belangrijke beslissingen genomen. Voor de economische ontwikkeling is besloten minimaal het middenscenario van het Centraal Planbureau (CPB) aan te houden. Ter discussie staat of met behulp van het lage en hoge scenario nog gevoeligheidsanalyses zullen worden uitgevoerd. Voor de demografische ontwikkeling zal in ieder geval het middenscenario van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) worden gevolgd. De mogelijkheid voor gevoeligheidsanalyse wordt opengelaten. Met betrekking tot de ruimtelijke ordening zal de Rijksplanologische Dienst (RPD) gegevens leveren. Voor een beschrijving van de overige ontwikkelingen zal zoveel mogelijk worden gesteund op gegevens van onderzoeksinstituten en ministeries.

¹³ Gezondheidsraad, *Deeladvies inzake CO₂-problematiek*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, *Onderzoek in Nederland naar de gevolgen van de toename van CO₂ en andere sporegassen in de atmosfeer door menselijke activiteiten*; Publikatie RMNO nr. 19, Rijswijk, 1984.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Kooldioxyde, signalering van een beleidsvraagstuk*; Publikatiereeks Milieubeheer nr. 19, 's-Gravenhage, 1984.

Gezondheidsraad, *CO₂-problematiek, Wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke gevolgen*; tweede advies, 's-Gravenhage, 1986.

Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, *Troposferische chemie, voorstel voor een Nederlands onderzoekprogramma in internationaal kader*; Publikatie RMNO nr. 26, Rijswijk, 1987.

Opvallend is dat voor verkeer & vervoer is gekozen voor een eigen berekening, terwijl het ministerie van Verkeer & Waterstaat ter voorbereiding van het tweede structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2) gebruik maakt van prognoses van Van den Broecke en het Landelijk Model Personenvervoer. De overwegingen zijn nog niet op schrift gesteld.

Bij het ministerie van VROM is tot nu toe op nationaal niveau nog weinig ervaring opgedaan met het vervaardigen van een brede lange-termijnverkenning en de interpretatie hiervan in termen van belasting van het milieu. In opdracht van het ministerie is – zoals gezegd – op provinciaal niveau wel een eerste poging in deze richting ondernomen.

6.3 Een haalbaarheidsstudie in Gelderland

In het kader van de voorbereiding van de nota Meer dan de som der delen is de mogelijkheid onderzocht van een lange-termijnverkenning ter onderbouwing van een provinciaal milieubeleidsplan¹⁴. Ten behoeve van de provincie Gelderland is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Hierin neemt de ontwikkeling van een trendscenario tot het jaar 2000 een belangrijke plaats in. Er is getracht de lange-termijntonwikkeling gestructureerd te benaderen.

Daartoe is onderscheid gemaakt tussen:

- basisontwikkelingen die de belasting van het milieu veroorzaken;
- eerste orde milieu-effecten: de uitworp en verspreiding van verontreinigingen en de aard en omvang van bodemgebruik;
- tweede orde milieu-effecten: de uiteindelijke effecten op de mens, de gebruiksfuncties van het milieu, en op natuur en landschap.

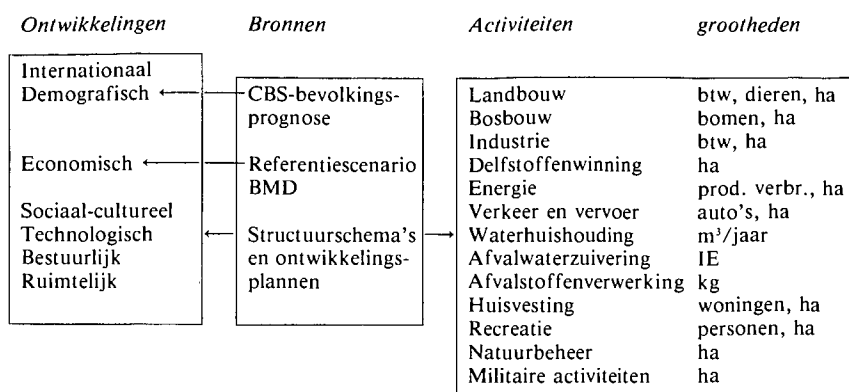
De haalbaarheidsstudie in Gelderland richtte zich niet op het ontwikkelen van beleidsalternatieven maar op de bestudering van methoden om de uitkomsten van scenario's te interpreteren naar milieu, natuur en landschap. Daartoe is slechts één voorbeeldscenario behandeld. Alternatieve scenario's, waarbij is uitgegaan van andere milieubeleidsuitgangspunten, zijn niet ontwikkeld. De noodzaak daarvan werd wel onderkend, maar uitvoering was door tijdgebrek niet mogelijk.

6.3.1 De definitie van de omgeving

Als uitgangspunt voor de interpretatie van de effecten op milieu, natuur en landschap is de ontwikkeling van *activiteiten* gekozen. Dit ligt voor de hand want milieu-effecten als gevolg van maatschappelijke veranderingen treden pas op als die veranderingen zich manifesteren in concrete handelingen. In deze inventarisatie is gekozen voor een rubricering die in figuur 6.1 schematisch is weergegeven. Het betreft hier relaties tussen maatschappelijke ontwikkelingen en activiteiten. Dit levert wel enige problemen op. Omdat in de studies veelvuldig gebruik wordt gemaakt van scenario's die door anderen zijn opgesteld, en van ontwikkelingsplannen van de overheid, is het vaak niet duidelijk welke ontwikkeling voor de achterliggende omgevingsfactoren wordt aangenomen. Daardoor bestaat het risico dat de samenhang tussen die omgevingsfactoren ontbreekt. Voor de ontwikkeling van meer samenhangende prognoses wordt in de Gelderlandstudie gepleit voor een algemeen milieubeleidsplan op nationaal niveau, dat vervolgens tot op het provinciale niveau kan worden geregionaliseerd. De samenhang van ontwikkelingen in de provincie met die op nationaal niveau zou hier uiteraard sterk mee worden verbeterd. Het ziet er echter naar uit dat bij de ontwikkeling van een nationaal scenario ten behoeve van het NMP opnieuw zal worden gekozen voor scenario's die elders onder auspiciën van de overheid zijn ontwikkeld. Daarmee wordt ook weer impliciet gekozen voor de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten.

¹⁴ De planning van het milieubeleid; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 292, nrs. 1 en 2.

Figuur 6.1 Schematische voorstelling van de samenhang tussen omgevingsvariabelen en activiteiten



Over *internationale ontwikkelingen* wordt in de studie opgemerkt dat er import van water- en luchtverontreiniging plaatsvindt, vooral uit West-Duitsland. Over import van luchtverontreiniging zijn geen gegevens in bruikbare vorm beschikbaar. Wel wordt het importsaldo voor zwaveldioxide en stikstofdioxide berekend. Voor het schatten van ontwikkelingen in de toekomst wordt zonder argumentatie aangenomen dat de emissies buiten de provincie gelijk op zullen gaan met de emissies in de provincie. Importgegevens over waterverontreiniging via de grote rivieren zijn beschikbaar door het Meetnet Kwaliteit Rijkswateren. Voor de provincie Gelderland is het importsaldo berekend voor ammonium, zink, totaalfosfaat en lood. Voor de toekomst wordt er ook hier van uitgegaan dat import en depositie gelijk op zullen gaan met de emissies in de provincie.

De omvang en de samenstelling van de *bevolking* in de provincie worden als belangrijke grootheden gezien. Gesteld wordt dat een regionalisering van CBS-bevolkingsprognoses vergelijkbare resultaten oplevert als een door de provincie opgestelde prognose op basis van streekplannen. In de studie wordt op grond van de CBS-prognoses aangenomen dat de totale en de beroepsbevolking gestaag zullen stijgen van respectievelijk 1,7 miljoen tot 1,9 miljoen en van 0,6 tot 0,75 miljoen. Bij een aantal activiteiten wordt de bevolkingsgroei expliciet opgevoerd als belangrijke parameter voor de geschetste ontwikkeling. Het gaat hier om prognoses voor de huisvesting, het energieverbruik door huishoudens en de vraag naar voorzieningen op het gebied van de dagrecreatie. In de studie wordt de ontwikkeling van deze activiteiten steeds gerelateerd aan de groei en niet aan de samenstelling van de bevolking.

Voor de *economische ontwikkeling* is zonder nadere argumentatie het referentiescenario van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid als uitgangspunt genomen. Met een multisectormodel van 23 sectoren is voor 1985 en 1990 de bruto toegevoegde waarde berekend en geregionaliseerd. Op basis van de berekende gemiddelde groeipercentages in de periode 1985-1990 zijn de cijfers voor 2000 bepaald. Voor Gelderland wordt een groei van gemiddeld 2,8 procent per jaar verwacht. Dit is hoog in vergelijking met het gemiddelde voor Nederland. Er wordt namelijk verondersteld dat de achterstand in arbeidsproductiviteit zal worden weggewerkt en dat ruimtelijke spreiding van economische activiteit vanuit de Randstad zal optreden. De bruto toegevoegde waarde is als primair kengetal gekozen omdat emissiecoëfficiënten hier goed aan kunnen worden gekoppeld. Voor de landbouw is dit onvoldoende geacht en is ook de ontwikkeling van het aantal dieren in de veehouderij in beschouwing genomen. Aangenomen wordt dat het aantal varkens en kippen zal toenemen van 13 miljoen in 1980 tot 19 miljoen in 2000. In hoe-

verre de gegevens uit verschillende bronnen met elkaar overeenstemmen, is niet onderzocht.

Soms zijn verwachtingen op onderdelen van activiteiten weer afgeleid van de economische ontwikkelingen. Met behulp van berekeningen waarin de verhouding van de bruto toegevoegde waarde in het basisjaar en die in het richtjaar een belangrijke rol spelen, is bijvoorbeeld een schatting gemaakt van de toename van de oppervlakte industrieterrein en van het energieverbruik in de industrie, de landbouw, de bouw en de dienstensector.

Aan *sociaal-culturele ontwikkelingen* wordt geen expliciete aandacht besteed. In sommige activiteitenbeschrijvingen klinken dergelijke factoren soms wel door. Bij het onderwerp huisvesting wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een constante zelfstandigheidsgraad (percentage hoofden van huishoudens per bevolkingsgroep) na 1990.

Bestuurlijke ontwikkelingen komen niet aan de orde.

Aan *technologische ontwikkelingen* wordt in de studie maar zeer beperkt aandacht geschonken. In de activiteitenbeschrijvingen wordt hierover zo nu en dan een veronderstelling geformuleerd. Zo wordt bijvoorbeeld verondersteld dat auto's per jaar 1 procent minder brandstof zullen verbruiken en dat emissies onder andere door technische maatregelen zullen afnemen. Wat betreft de energievoorziening wordt gesteld dat de brandstofinzet in energiecentrales voor 85 procent uit kolen zal blijven bestaan en dat er geen nieuwe rookgasbehandeling zal worden toegevoegd.

De *ruimtelijke ontwikkeling* wordt zeer gedetailleerd behandeld. Vooral nog is deze beperkt tot het noordelijke deel van Gelderland. Om een indruk te geven van het detailniveau van de beschrijvingen volgen hier twee voorbeelden.

- *Verkeer en vervoer*. In de buurt van Putten zal ongeveer 9 km secundaire weg in twee stukken worden aangelegd. Vele kilometers parallelfietspad staan op het programma. Voor het overige zullen enkele reconstructies plaatsvinden.
- *Huisvesting*. Nieuwbouw zal vooral plaatsvinden rond Harderwijk en Apeldoorn. De resterende uitbreiding van het woonareaal is gepland in de dorpen aan de rand van de Veluwe.

In de behandelde verkenning is de aandacht vooral uitgegaan naar een beperkt aantal omgevingsfactoren. De nadruk wordt gelegd op demografische, economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Technische, internationale, bestuurlijke en sociaal-culturele ontwikkelingen komen daarentegen veel minder aan de orde. Opvallend is bijvoorbeeld, dat bij activiteiten als industrie en landbouw geen rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van milieutechnologie, dat bij grensoverschrijdende milieuvervuiling eventuele Europese of mondiale coördinatie buiten beschouwing wordt gelaten en dat bij recreatie en verkeer niet wordt ingegaan op ontwikkelingen op het gebied van de vrije tijd. Wat betreft de internationale ontwikkelingen is niet verder gegaan dan het kwantificeren van de grensoverschrijdende vervuiling uit West-Duitsland. Naar de precieze overwegingen voor deze reductie van de omgeving moet men meestal gissen. Duidelijk is dat vereenvoudiging van de omgeving noodzakelijk wordt geacht.

Vaak zullen praktische overwegingen een rol spelen. In de haalbaarheidsstudie heeft de keuze om milieu-effecten te beschrijven in termen van verontreinigingen en bodemgebruik centraal gestaan. Het ligt dan voor de hand om de ontwikkeling van de activiteiten uit te drukken in grootheden als omvang, samenstelling en lokatie van die activiteiten. Deze zijn namelijk direct te vertalen in de zogenoemde eerste orde milieu-effecten. Op hun beurt zijn die grootheden weer af te leiden uit de veronderstelde demografische, economische en ruimtelijke ontwikkeling. Veel moeilijker ligt dit bij sociaal-culturele en bestuurlijke ontwikkelingen. Er moet dan een kwantificeerbare relatie kunnen worden gelegd tussen het milieu-effect en de omgevingsfactoren.

Een andere oorzaak van de reductie kan liggen in het ontbreken van informatie of de geringe bereidheid van derden om informatie te verstrekken. Bij nieuwe technologie is dit laatste soms in het geding. Bedrijven zijn meestal niet vrijgevig met informatie voordat nieuwe technieken voldoende zijn getoetst of al in praktijk zijn ingevoerd.

De haalbaarheidsstudie kent geen diepgaande beschrijving van internationale ontwikkelingen. De achtergrond hiervan zou de overweging kunnen zijn dat deze toch niet is te beïnvloeden door provinciaal milieubeleid. De studie is immers opgezet ten behoeve van een provinciaal beleidsplan. Niet de vereenvoudiging van de omgeving, maar het ontbreken van de argumenten daarvoor, bemoeilijkt een discussie over de vraag of deze terecht is geweest.

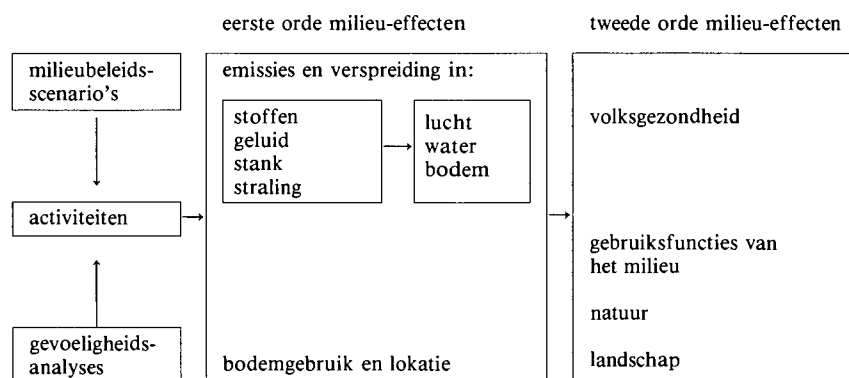
6.3.2 Milieu-effecten

De oorzaak voor veranderingen in het milieu wordt vooral gezocht in de ontwikkeling van de onderscheiden activiteiten. In de studie zijn deze vertaald in de eerste orde effecten (verontreinigingen en bodemgebruik) en tweede orde effecten (volksgezondheid en gebruiksfuncties van het milieu, natuur en landschap). Deze benadering is schematisch weergegeven in figuur 6.2.

Verontreinigingen

Voor de luchtverontreiniging zijn vooral de uitstoot van elektriciteitscentrales en het verkeer van belang geacht. Twee veronderstellingen zijn hier essentieel: elektriciteit zal voor 80 procent met kolen worden opgewekt en auto's worden met katalysatoren uitgerust. De zwaveldioxyden en stofuitwerp stijgen en de uitstoot van lood, koolmonoxyde en koolwaterstoffen nemen eerst toe (meer elektriciteit) en later af (meer katalysatoren). Voor wat betreft bodem- en grondwaterverontreiniging is afgezien van nauwkeurige berekeningen omdat hier emissiegegevens ontbreken. Volstaan is met een schatting van de bodemverzuring op de Veluwe als gevolg van de emissie van zwaveldioxyde, stikstofoxyden en ammoniak. Tot 1990 wordt een toename verwacht.

Figuur 6.2 Schematische opzet van de haalbaarheidsstudie



Oppervlaktewaterverontreiniging wordt beschreven in termen van eutrofiëring (nitraat, fosfaat en ammonium) en belasting met een aantal zware metalen. Gesteld wordt dat globaal in alle gebieden de eutrofiëring zal toenemen. Voor zware metalen wordt vooral in het gebied rond Arnhem en Nijmegen een flinke toename verwacht. Door het ontbreken van gegevens bleek het vooralsnog niet mogelijk een beeld te schetsen van de belasting van het milieu door geluid, stank en afvalstoffen.

In een tweede stap is getracht de *spreiding* van verontreinigingen in kaart te brengen. Alleen voor verzuring en eutrofiëring bleken modellen voorhanden. Door tijdgebrek zijn geen berekeningen uitgevoerd. Volstaan

is met het berekenen van enkele provinciale immissieniveaus voor de milieucompartimenten lucht, oppervlakte- en grondwater. Alleen voor lucht en oppervlaktewater bleek het mogelijk voor een aantal verbindingen immissieniveaus te berekenen voor het jaar 2000.

Ten slotte is bestudeerd in hoeverre tweede orde effecten van verontreinigingen kunnen worden aangegeven. Voor de categorieën gebruiksfuncties van het milieu, natuur en landschap is dit niet uitgevoerd. Effecten met betrekking tot de volksgezondheid kunnen niet direct worden aangegeven. Getracht is daarom de ligging van concentratieniveaus ten opzichte van normen (streef- en grenswaarden) als maat voor de effecten te nemen. Onvolledigheid in normstelling maakt een dergelijke benadering echter zeer beperkt toepasbaar.

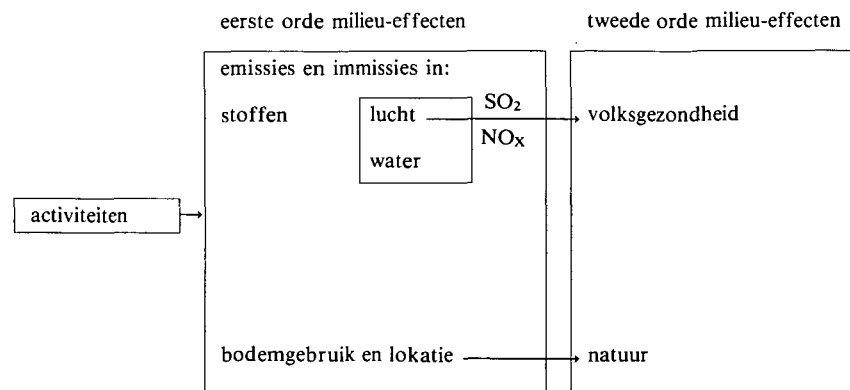
Bodemgebruik

Het bodemgebruik wordt bepaald door de omvang en lokatie van de activiteiten, die worden uitgedrukt in de volgende grootheden: verhardden, vergraven, grondwaterstandsverandering, oogsten, bemesten, verstoren en versnipperen. Er is niet alleen rekening gehouden met de aantaste oppervlakte, maar ook met de intensiteit van deze aantasting (sterkteklassen). Door tijdgebrek is deze bewerking slechts uitgevoerd voor het noordelijke deel van Gelderland.

Vervolgens is voor het bodemgebruik ook getracht de tweede orde effecten aan te geven. Interpretatie vond echter alleen plaats voor de natuur. Zeer globaal levert de studie de volgende resultaten op. De ruimtelijke diversiteit zal worden aangetast tussen het Veluwemassief en het omringende laagland. Levensgemeenschappen zullen in toenemende mate worden gestoord. Daling van de grondwaterstand en intensivering van het bodemgebruik leiden bijvoorbeeld tot achteruitgang van de weidevogelstand over circa 550 km². In relatienotagebieden treedt echter enige verbetering op over 150 km². Verstoring en versnippering zullen levensgemeenschappen aantasten aan de randen van de Veluwe en lager gelegen aangrenzende gebieden over circa 530 km². Wel is er een positieve ontwikkeling in de bossen en heiden op de Veluwe over 400 km². De stofhuishouding zal zwaar worden belast door de verwachte toename van de intensieve veehouderij, met name in de Gelderse Vallei. Uitspoeling en afvoer van meststoffen zullen de aangrenzende gebieden belasten.

In de studie wordt geconcludeerd dat het met de informatie over *bodemgebruik* beduidend beter is gesteld dan met die over *verontreinigingen*. Samenvattend kan het resultaat van de studie worden weergegeven in figuur 6.3.

Figuur 6.3 Schematische voorstelling van het resultaat van de haalbaarheidsstudie



Een vergelijking met figuur 6.2 laat zien dat in de scenariostudie de oorspronkelijke brede opzet van de studie slecht beperkt kon worden gevolgd. De verdienste van de studie is dat vooral zicht wordt geboden op

de hiaten in kennis die nog bestaan om eerste orde milieu-effecten te vertalen naar tweede orde milieu-effecten. In de studie wordt dan ook opgemerkt dat er

”in principe (naar) moet worden gestreefd de effecten op de volksgezondheid, de gebruiksfuncties van het milieu en natuur en landschap te bepalen langs de weg van de belastingsbronnen, routes van blootstelling, receptor-groepen en mate en intensiteit van blootstelling van receptoren. Zo’n benadering is thans echter zelfs in globale vorm nauwelijks mogelijk”.

De studie resulteert dan ook in een groot aantal aanbevelingen voor nader onderzoek om het opstellen van een algemeen milieubeleidsplan mogelijk te maken.

6.3.3 *Beleidsconsequenties*

Zowel bij de poging een min of meer consistent scenario op te stellen als bij de interpretatie van de milieugevolgen stuitte men op veel methodologische problemen. Door de provinciale vertegenwoordigers in de begeleidingscommissie van de haalbaarheidsstudie werd daarover in een brief aan de projectleiding het volgende opgemerkt:

”De provinciale vertegenwoordigers in de begeleidingscommissie staan in beginsel positief ten opzichte van toekomstverkenningen, in de vorm van scenario’s ten behoeve van het milieu (hygiënisch) beleid van de provincie Gelderland. Zij achten de onderhavige studie een nuttige eerste verkenning van deze gecompliceerde materie. De resultaten van deze studie zijn ons inziens echter niet direct bruikbaar voor de onderbouwing van een provinciaal milieu (hygiënisch) beleidsplan”.

In het in 1986 gepresenteerde milieuhygiënisch beleidsplan voor de provincie Gelderland is dan ook voor een andere aanpak gekozen¹⁵. In het plan zijn vier belangrijke milieuproblemen centraal gesteld: verzuuring, vermisting, verspreiding van milieugevaarlijke stoffen en vervuiling van bodem en grondwater. Voor deze thema’s wordt de huidige situatie geschetst, de beoogde milieukwaliteit wordt geformuleerd en er is aangegeven welk beleid zal worden gevoerd. De voorgenomen beleidsmaatregelen zijn gebundeld rond de belangrijkste veroorzakers van de gesignaleerde milieuproblemen, de zogenaamde doelgroepen. In het milieuhygiënisch beleidsplan voor de provincie Gelderland wordt geen rekening gehouden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen van de verschillende doelgroepen. Bij de ontwikkeling van een nationaal milieubeleidsplan is opnieuw gekozen voor een brede lange-termijnverkenning. Afgaand op de ervaringen in de Gelderlandstudie is het de vraag of een minder ambitieus plan niet de voorkeur had verdiend.

Bij de interpretatie van het verband tussen eerste orde en tweede orde milieu-effecten is tot nu toe ook weinig vooruitgang geboekt. Omgekeerd is bij aantoonbare tweede orde effecten vaak nog niet duidelijk welke oorzaken daar precies aan ten grondslag liggen. Het is de vraag of in de toekomst dit probleem kan worden opgelost. Ingreep-effectrelaties zijn vaak zeer complex en moeilijk te onderzoeken. Het is nog onduidelijk hoe de opstellers van het toekomstige nationale milieubeleidsplan dit zullen oplossen. Wordt dan in geval van twijfel gekozen voor een houding ‘wat niet weet dat niet deert’ of juist voor een heel voorzichtige opstelling?

¹⁵ Provincie Gelderland, *Naar een samenhangend beleid; Milieu-hygiënisch beleidsplan Gelderland 1987-1990*; 1987.

6.4 Scenario's voor vier milieugevaarlijke stoffen in 2000

Het ministerie van VROM publiceerde een studie naar de emissievooruitzichten tot 2000 van zwaveldioxide, stikstofdioxide, lood en cadmium. Het gaat hier om verschillende scenario's op basis van genomen en voorgenomen beleidsmaatregelen. Daarvoor is gebruik gemaakt van het zogenaamde reken- en informatiesysteem milieuhygiëne (RIM) dat is ontwikkeld door het Instituut voor Milieuvraagstukken. Met behulp van dit model worden de verwachte emissies vooruitberekend. Daarbij worden steeds drie scenario's van mogelijke maatregelen om de verontreiniging te verminderen in beschouwing genomen. Deze zijn van technische aard. Het eerste scenario wordt gevormd door maatregelen die medio 1985 vaststonden. Bij het tweede gaat het om maatregelen waarvan de wettelijke voorbereiding in een vergevorderd stadium verkeert. Het derde scenario voegt daar de bekende technisch nog realiseerbare maatregelen aan toe. Met het model wordt zodoende informatie verkregen over mogelijke ontwikkelingen van emissies.

6.4.1 *De definitie van de omgeving*

De kern van het model wordt gevormd door een input-outputmodel voor economie en energie. De ontwikkelingen op het gebied van milieuverontreiniging worden dan ook beschouwd in samenhang met de ontwikkelingen op het gebied van economie en energie. Het gaat hier om de toekomstige produktiewaarden van de onderscheiden produktiesectoren en de inzet van energiedragers. Voor deze veronderstellingen heeft in de onderhavige studie het toekomstbeeld van de economie en het energieverbruik, dat in 1984 is ontwikkeld door het Centraal Planbureau (CPB) en het Energie Studie Centrum (ESC) als basis gediend (referentiescenario 1984). In het onderzoek wordt hier verder niet op ingegaan. Gesteld wordt wel dat bij het construeren van de scenario's moet worden uitgegaan van geautoriseerde scenario's voor de ontwikkeling van de economie en voor het energieverbruik. Dan zou tenminste worden gewaarborgd dat het zo te ontwikkelen beleid in zijn vooronderstellingen aansluit bij ander overheidsbeleid.

Voor zover mogelijk wordt ook rekening gehouden met technologische ontwikkelingen. Het gaat hier in hoofdzaak om het in gebruik nemen van nieuwe installaties. De emissiecoëfficiënten worden hiervoor gecorrigeerd. In de sfeer van de procesemissies is dus een soort autonome ontwikkeling verondersteld. De veronderstellingen zijn gemaakt op grond van overzichten van specifieke emissies van installaties naar leeftijd. Uitbreiding van produktie gaat daardoor niet altijd gepaard met een evenredige toename van emissies.

In de scenariostudie over de emissies van vier milieugevaarlijke stoffen is duidelijk gekozen voor economie, technologie en energie. Hiermee worden sociaal-culturele, ruimtelijke en bestuurlijke ontwikkelingen grotendeels aan het zicht onttrokken.

6.4.2 *Milieu-effecten*

De milieu-effecten in de scenario's worden uitgedrukt in termen van emissies. De resultaten van de studie worden hier kort weergegeven.

- *Zwaveldioxyde* (SO₂). Ondanks een flinke groei van het verbruik van zwavelhoudende brandstoffen – de belangrijkste oorzaak van de verontreiniging – vindt er in het eerste scenario al enige emissiereductie van SO₂ plaats. Dit is voornamelijk een gevolg van rookgasontzwaveling bij elektriciteitscentrales. Worden ook andere stookinstallaties aangepakt (tweede scenario) dan daalt de emissie van SO₂ verder. In het derde scenario wordt verondersteld dat ook raffinaderijen aanzienlijk zullen bijdragen aan de beperking van zwavelemissie.
- *Stikstofdioxide* (NO_x). In 1985 zijn nog maar weinig maatregelen

wettelijk vastgelegd om de emissie van NO_x te verminderen. Het eerste scenario laat dan ook een toename zien. In het tweede scenario wordt een reductie gerealiseerd door de invoering van de katalysator bij automotoren en door aanpassing van stookinstallaties.

Ten slotte wordt door middel van vergaande rookgasreiniging de jaarlijkse emissie van NO_x teruggebracht.

– *Lood*. De luchtverontreiniging met lood is sterk afhankelijk van een verlaging van het loodgehalte in benzine. Inmiddels is het toegestane loodgehalte van motorbenzine verlaagd tot 0,15 gr per liter (eerste scenario). Verondersteld wordt dat in verband met de introductie van de katalysator ter bestrijding van de zure regen over 15 jaar alleen nog maar loodvrije benzine verkrijgbaar zal zijn. In het tweede scenario neemt daardoor de emissie naar de lucht en de depositie naar oppervlaktewater en grond aanzienlijk af. Vervuiling van onderwaterbodems is voornamelijk een gevolg van de import van lood via de grote rivieren. Aangenomen wordt dat deze gehalveerd zal worden. In het derde scenario ten slotte wordt ook aangenomen dat bij vuilverbrandingsinstallaties rookgasreiniging wordt toegepast.

– *Cadmium*. Verwacht wordt dat de emissies van cadmium naar de lucht zonder extra maatregelen met 50 procent zullen toenemen als gevolg van een verwachte toename van cadmium (Ni-Cd batterijtjes) in huisvuil dat in vuilverbrandingsinstallaties wordt verwerkt. Voor de bodem is de toevoer van cadmium met fosfaatkunstmest van belang. Met de huidige normen zou in het eerste scenario de teelt van consumptiegewassen over 50 jaar niet meer mogelijk zijn. Vervolgens is aangenomen dat door gescheiden inzameling 50 procent van de toevoer van batterijtjes wordt vermeden. Het effect is gering. Behalve de cumulatieve verontreiniging van landbouwgrond is ook die van onderwaterbodems van belang. Deze is afhankelijk van de import van cadmium via de grote rivieren. In het derde scenario wordt een halvering verondersteld. In deze laatste berekening is tevens aangenomen dat rond 2000 cadmiumarme kunstmest kan worden geproduceerd en extra rookgasreiniging in vuilverbrandingsinstallaties wordt toegepast.

6.4.3 *Beleidsconsequenties*

Met het reken- en informatiesysteem milieuhygiëne (RIM) kan inzicht worden verkregen in de kosten en eerste orde milieu-effecten van de invoering van bestaande en nieuwe bestrijdingstechnieken bij een aangenomen ontwikkeling van economie, energieverbruik en (proces)technologie. Het milieubeleid is hier beperkt tot de inzet van nieuwe technologie. Opgemerkt wordt wel dat de mogelijkheid om door middel van een andere energie-inzet de emissies te verminderen niet in beschouwing is genomen.

In de studie is vooraansnog voor vier milieugevaarlijke stoffen berekend welke gevolgen de voorgenomen maatregelen zullen hebben. De conclusie is dat voor SO₂ en cadmium en in mindere mate voor NO_x het gestelde doel zo niet kan worden bereikt. Om de SO₂-emissie terug te kunnen brengen tot de streefwaarde moeten ook de raffinaderijen worden aangepakt. Verdergaande cadmiumaccumulatie op zandgronden is alleen te voorkomen als op korte termijn cadmiumarme kunstmest kan worden geproduceerd. Wil de doelstelling voor NO_x volledig worden gehaald dan is verdergaande (en duurdere) rookgasreiniging noodzakelijk.

In hoeverre het beleid ten aanzien van deze stoffen wordt bijgesteld, is niet duidelijk. In het IMP 1987-1991 wordt niet ingegaan op de resultaten van de modelberekeningen. Uit dit IMP blijkt wel dat het ministerie van VROM van plan is het rekeninstrument in te zetten bij de beleidsvoorbereiding. Het RIM zal worden overgedragen aan het RIVM.

In de scenariostudie is afgezien van het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses. Ten aanzien van de exogenen zijn andere veronderstellingen echter goed denkbaar. De zeer gedetailleerde informatie over te verwachten emissies van milieugevaarlijke stoffen verliest hiermee veel van zijn waarde.

6.5 Het broeikas-effect

Opwarming van de atmosfeer (het zogenaamde broeikas-effect) vindt haar vermoedelijke oorzaak in een toename van kooldioxyde (CO₂), ozon, chloorfluorkoolwaterstoffen en andere sporegassen in de atmosfeer. Hierdoor neemt de uitstraling van warmte af. Naar de laatste inzichten is de bijdrage aan de temperatuurstijging door toename van andere sporegassen dan CO₂ ongeveer even groot als die van de toename van CO₂ zelf.

In internationaal verband, maar ook in Nederland, is veel onderzoek gedaan op het terrein van de broeikasproblematiek. In 1985 werd in Nederland mede naar aanleiding van een advies van de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) de Werkgemeenschap CO₂-problematiek van de Nederlandse organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO) in het leven geroepen. De werkgemeenschap heeft tot taak het onderzoek naar het broeikas-effect te stimuleren en te coördineren.

In 1981 al verzocht de toenmalige minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne de Gezondheidsraad advies uit te brengen over de CO₂-problematiek. Deze raad rapporteerde inmiddels in twee publikaties. In 1983 verscheen een meer natuurwetenschappelijke verhandeling over het CO₂-probleem. Daarin zijn onder andere scenario's opgenomen waarin energieverbruik, CO₂-toename en klimaatverandering centraal staan. Het tweede advies (1986) gaat vooral in op de maatschappelijke gevolgen van een toename van CO₂ in de atmosfeer. Tevens vond voor wat betreft de wetenschappelijke inzichten en de scenario's enige bijstelling van het eerste advies plaats.

Recent zond de huidige minister van VROM een notitie Klimaatverandering door CO₂ en andere sporegassen naar de Kamer¹⁶. Deze notitie staat ook uitgebreid stil bij het advies van de Gezondheidsraad. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het werk van de Gezondheidsraad.

6.5.1 De definitie van de omgeving

De CO₂-emissie ten gevolge van de verbranding van fossiele brandstoffen wordt gezien als verreweg de belangrijkste oorzaak van de toename van CO₂ in de atmosfeer. Om de toekomstige emissie van CO₂ te schatten, is het noodzakelijk het toekomstige wereld-energieverbruik te berekenen. Hiertoe zijn enkele mondiale en Nederlandse scenario's in beschouwing genomen. In het eerste advies is gekozen voor het hoge en lage scenario van het Internationaal Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), omdat deze toentertijd min of meer algemeen werden aanvaard. Bij de IIASA-scenario's is afgezien van de sociale en politieke dimensies, zodat in feite wordt aangegeven wat technisch als haalbaar moet worden beschouwd. De studie gaat overigens niet in op de uitgangspunten van de verschillende energiescenario's.

In het eerste advies wordt opgemerkt dat het wereld-energieverbruik met name wordt bepaald door economische en sociaal-politieke krachten en dat regelmatige bijstelling van de scenario's daarom noodzakelijk is. In het tweede advies wordt gesteld dat het energiescenario IIASA-hoog naar de huidige opvatting de bovengrens aangeeft van het toekomstige energieverbruik en dat het lage scenario niet langer als echt laag kan worden beschouwd. Ook is inmiddels gebleken dat andere sporegassen dan CO₂ een broeikas-effect kunnen hebben. De adviescommissie benadrukt het belang van dit inzicht, maar heeft zich overigens, conform haar opdracht, beperkt tot de CO₂-problematiek.

Gezien de onzekerheden over het toekomstige energievoorzieningssysteem en de rol van de fossiele brandstoffen daarin, wordt geconclu-

¹⁶ Klimaatverandering door CO₂ en andere sporegassen; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 20 047, nrs. 1 en 2.

deerd dat een enigszins betrouwbare schatting van de emissie van CO₂ afkomstig uit fossiele brandstoffen niet is te geven. Ondanks deze onzekerheden wordt er ook in het tweede advies van uitgegaan dat het CO₂-gehalte in de atmosfeer zal blijven stijgen. Gesteld wordt dat zelfs bij een constant gebruik van fossiele energie sprake is van een CO₂-toename. De hoeveelheid CO₂ die per jaar in de atmosfeer wordt gebracht, is namelijk groter dan de hoeveelheid die per jaar in de oceaan wordt opgenomen.

6.5.2 *Effecten*

Een belangrijk effect van een CO₂-toename in de atmosfeer is de directe, meestal positieve invloed op de plantengroei. Er is een tweede effect op de stralingshuishouding van de atmosfeer en daarmee op het klimaat (broeikaseffect), hoewel dit nog niet onomstotelijk is aangetoond. Bij verdubbeling van het CO₂-gehalte zal naar de meest recente inzichten de mondiale temperatuur gemiddeld 2° tot 4° C stijgen met de sterkste toename nabij de polen. In het tweede advies staan de maatschappelijke gevolgen van de te verwachten klimaatveranderingen voor Nederland centraal. Getracht is de gevolgen voor de kustveiligheid, de waterhuishouding, de landbouw en meer natuurlijke vegetaties, de visserij, de energiehuishouding, de volksgezondheid en ten slotte voor verkeer en recreatie aan te geven. Geconcludeerd wordt dat binnen 50 jaar ingrijpende gevolgen zullen optreden voor de kustveiligheid en de waterhuishouding.

Ten aanzien van de kustveiligheid wordt gesteld dat het gemiddelde zeeniveau in de komende eeuw tussen de 46 en 77 cm zal stijgen. De kans op een peil vergelijkbaar met de watersnoodramp in 1953 neemt daardoor toe van één per 500 jaar tot één per 80 jaar. Een desintegratie van de Westantarktische ijskap, waardoor de zeespiegel 5 à 6 m zou stijgen, wordt niet erg waarschijnlijk geacht. Als gevolg van een stijging van het zeeniveau is een toenemende erosie van de kust en veranderingen van het Waddengebied, Deltagebied en de riviermonden te verwachten.

Ten aanzien van de waterhuishouding is de commissie van mening dat aanzienlijke verhogingen van de binnenpeilen onvermijdelijk zijn. Daarnaast zullen grote en kleine oppervlaktewateren en grondwater 's winters grotere wateroverschotten en 's zomers grotere watertekorten kunnen krijgen.

Op langere termijn zullen ook de landbouw, de voedselvoorziening en het beheer van natuurlijke vegetaties invloed ondervinden. De energievoorziening en de volksgezondheid zullen nauwelijks worden beïnvloed.

6.5.3 *Beleidsconsequenties*

Naar de mening van de adviescommissie dienen in Nederland binnen 50 jaar maatregelen te worden getroffen om aan de gevolgen van de klimaatveranderingen voor de kustveiligheid en de waterhuishouding het hoofd te kunnen bieden. Vooral nog is het verminderen van de CO₂-emissie de enige manier om de CO₂-toename te voorkomen. Dit kan alleen door beperking van fossiel brandstofverbruik door grotere efficiëntie of door gebruik van niet-fossiele energiedragers.

In de notitie 'Klimaatverandering door CO₂ en andere sporegassen' die onlangs door de minister van VROM naar de Kamer is gestuurd, wordt gesteld dat

“in het regeringsbeleid het driesporenbeleid van onderzoek, bewustwording en maatregelen wordt voortgezet. Gezien de bevindingen van de commissie en de fase waarin het probleem zich bevindt, zal de nadruk daarbij vooral nog liggen op onderzoek en bevordering van (vooral de internationale) bewustwording”.

De notitie gaat tevens in op een motie die is ingediend tijdens een uitgebreide commissievergadering over het Electriciteitsplan 1987-1996. In deze motie wordt gevraagd om een plan van maatregelen en de daarbij behorende financiering om de nadelige gevolgen van de CO₂-toename in de atmosfeer te vermijden. In het antwoord wordt gesteld dat

“gezien de fase waarin het beleid zich bevindt, het op dit ogenblik niet mogelijk is aan dit verzoek te voldoen. Hiertoe zal eerst meer inzicht moeten bestaan in de aard en omvang van de gevolgen en de mogelijkheden van bestrijding en preventie en bovendien internationaal het draagvlak om tot maatregelen te komen voldoende aanwezig moeten zijn”.

7. ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN LEEFVORMEN

7.1 Inleiding

Inzicht in de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van leefvormen is voor de overheid van belang om tal van redenen. De geschatte huishoudensomvang en de aard van de huishoudens bepalen mede de toekomstige vraag naar woonruimte en naar verzorgingsarrangementen. De ontwikkelingen kunnen de zelfredzaamheid van leefvormen beïnvloeden. Vooral de aard van de leefvormen is ten slotte van belang in verband met overheidsregelingen die rekening houden met onderlinge afhankelijkheid en zorgplicht binnen een leefvorm.

Op het gebied van de leefvormen werden vooral de afgelopen 25 jaar gekenmerkt door relatief grote veranderingen. In de wederopbouwfase na de Tweede Wereldoorlog bestond er een vrij uniforme oriëntatie op wat nu het traditionele gezinsmodel is gaan heten. Kinderen waren een vanzelfsprekend onderdeel van een gezin van een vanzelfsprekend gehuwd ouderpaar. Het niet betaald werken van de gehuwde vrouw behoorde eveneens tot de vanzelfsprekendheden. Het werd beschouwd als een verworvenheid ten opzichte van de noodzakelijke vrouwen- en kinderarbeid gedurende de dagen van de industriële revolutie.

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben aan deze situatie van relatieve uniformiteit een einde gemaakt. Met het beschikbaar komen op grotere schaal van anti-conceptiva nam in de jaren zestig het kindertal snel af. De precieze oorzaken hiervan zijn niet bekend. Mogelijke oorzaken zijn onder meer een tanende invloed van de kerken en wellicht ook angst voor overbevolking. De gespannen arbeidsmarkt deed veel gehuwde vrouwen besluiten de tijd die vrijkwam door het teruglopende kindertal aan beroepsarbeid te besteden. De samenhang tussen beroepsarbeid van vrouwen en het afnemend kindertal is echter tweezijdig. Naast het genoemde verband geldt dat beroepsarbeid noodzaakte tot het beperken van de aan kinderen te besteden tijd.

Vanaf de jaren zestig nam het aantal echtscheidingen snel toe. Meer in het algemeen nam de tolerantie van afwijkende waarden, normen en gedrag toe. In het decennium van de zelfontplooiing zijn velen hun eigen weg gegaan: homoseksualiteit, ongehuwd samenwonen, geplande kinderloosheid, echtscheidingen, LAT-relaties enzovoort zijn in ruime mate geaccepteerd geraakt. Door deze ontwikkeling is de pluriformiteit van de samenleving toegenomen. Er bestaan nieuwe leefvormen naast traditionele leefvormen. Ook in de verhoudingen tussen samenwonende partners en tussen ouders en kinderen bestaan verschillen, uiteenlopend van een strakke rolverdeling tot een grote mate van onderhandeling over gedrag en rollen.

Het beschikbare materiaal op het terrein van toekomstverkenningen met betrekking tot leefvormen is partieel en gefragmenteerd. Zo worden slechts op deelgebieden geïsoleerde prognoses gegeven. Het CBS schat het aantal huwelijken en echtscheidingen, maar is niet in staat hieraan ook een schatting van het aantal samenwonenden en uiteengaande samenwonenden te verbinden. Een statistische registratie hiervan in het verleden ontbreekt nagenoeg, zodat een extrapolatie naar de toekomst ook op weinig kan berusten. De verschillende huishoudensprognoses schatten wel het aantal huishoudens in de toekomst, maar geven geen uitsluitsel over de aard van die huishoudens. Zelfs de omvang ervan is een secundair gegeven. Deze problemen worden in belangrijke mate veroorzaakt door het feit, dat het statistische wereldbeeld niet langer past op het sociologische wereldbeeld. In de maatschappij is de relatie inmiddels belangrijker (maar minder gedefinieerd) dan het huwelijk; het onderzoek is met deze situatie echter nog niet meegegroeid.

In opdracht van het SCP is door Langeveld een studie gemaakt van de

sociaal-culturele ontwikkelingen met betrekking tot leefvormen¹. In deze studie worden de ontwikkelingsmogelijkheden van verschillende leefvormen in de toekomst geanalyseerd. Daarnaast beoogt de studie de invloeden van de culturele ontwikkelingen op de hulpbehoefte van huishoudens en individuen te traceren. Daarbij wordt geen prognose gemaakt van feitelijk te verwachten hoeveelheden hulp, maar worden veel terreinen aangegeven waar verschillende vormen van (zelf)hulp een functie kunnen vervullen. Daarnaast schetst deze studie de te verwachten ontwikkelingen in rolpatronen en omgangsvormen tussen relatiepartners. Voor de thans gangbare leefvormen wordt bekeken in hoeverre zij een min of meer blijvende plaats zullen innemen. De studie bevat veel kwalitatieve informatie, maar geen kwantitatieve prognoses.

De bevolkingsprognose van het CBS bevat uiteraard gekwantificeerde veronderstellingen². Deze beperken zich in dit verband evenwel tot hypothesen omtrent huwelijk, echtscheiding en vruchtbaarheid. Er zijn geen hypothesen met betrekking tot alternatieve leefvormen. Niettemin kan enig materiaal geput worden uit specifiek onderzoek van het CBS³.

Naast deze bronnen, die centraal zullen staan in dit hoofdstuk, zijn er nog enkele die zijdelings aan de orde zullen worden gesteld. De belangrijkste hiervan zijn twee studies die al uitvoerig zijn besproken in hoofdstuk 3.

In opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd door het Bureau voor Strategisch Marktonderzoek in 1983 een prognose samengesteld van de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de omvang ervan van 1980 tot 2000. Deze prognose is toegesneden op de volkshuisvestingsproblemen in de toekomst⁴. Aan de aard van de huishoudens en de sociaal-culturele invloeden daarop wordt in deze prognose weinig aandacht besteed.

Een studie van Van Fulpen, medewerker van het SCP, beziet de huishoudensvorming, naast de demografische component ervan, vooral als een economisch verschijnsel⁵. De sociaal-culturele invloeden worden ook hier niet expliciet in de prognose opgenomen. Wel is het gehanteerde verklaringsmodel gedwongen bij een van de verklarende variabelen, het demografisch verwachte aantal huishoudens, op de langere termijn een autonome groeicomponent te genereren. Deze component wordt door de auteur toegeschreven aan sociaal-culturele ontwikkelingen. Weliswaar kan aan deze studie de notie worden ontleend, dat economische factoren, zoals het nationaal produkt en de relatieve prijs van het wonen, de huishoudensvorming beïnvloeden, maar over de aard van de te vormen huishoudens biedt de studie geen informatie.

7.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

De studie van Langeveld houdt zich met de kwalitatieve ontwikkelingen bezig. De onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling weerspiegelt

¹ H.M. Langeveld, *Binding in vrijheid; een studie naar toekomstige gezinnen, relaties en hulpverlening*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Studies-6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose voor Nederland 1984-2035*; Voorburg, 1985.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Onderzoek gezinsvorming 1982*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

⁴ Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, *Trendrapport volkshuisvesting 1982*; Delft, 1983.

Dit rapport wordt geactualiseerd in:

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toetsing en actualisering trendrapport volkshuisvesting*; januari 1985.

Dit laatste rapport steunt in belangrijke mate op:

H. Heida en H. Gordijn, *Primos huishoudenmodel; analyse en prognose van de huishoudensontwikkeling in Nederland*; ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, januari 1985.

⁵ H. van Fulpen, *Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Studies-8, 's-Gravenhage, 1985.

zich in voorzichtige uitspraken. Langeveld verwacht een toenemende pluriformiteit, maar ook een voortbestaan van nu gangbare leef- en omgangsvormen. Zij onderscheidt vier generaties en geeft een scenario-achtige schets van de toekomstige ontwikkelingen voor deze generaties in de komende 10 tot 20 jaar. De oudste generatie wordt het meest gekenmerkt door constantheid van leefvorm, arbeidspatronen en rolpatronen. Over de jongste generatie verkeren we het meest in onzekerheid. De tussenliggende generaties kenmerken zich door conflicten tussen traditie en vernieuwing. Langeveld voorziet een voortzetting van de individualiserings-tendens met alle daaraan verbonden problemen. Weliswaar blijven primaire relaties van grote betekenis, maar mensen zullen binnen deze relaties niet onbeperkt op elkaar kunnen terugvallen.

Het CBS heeft de ontwikkelingsruimte wel in kwantitatieve zin gedefinieerd. Dit geldt niet alleen voor de hypothesen met betrekking tot huwelijk, echtscheiding enzovoort, maar voor de gehele serie hypothesen. De hypothesen met betrekking tot het aantal geboorten zijn niet afhankelijk gesteld van het aantal huwelijken. Ook de buitenechtelijke vruchtbaarheid wordt niet expliciet in aanmerking genomen. Er wordt slechts gebruik gemaakt van een per saldo verwacht geboortecijfer⁶. Een uitgebreidere beschrijving hiervan is te vinden in het hoofdstuk over demografische ontwikkelingen. Hieronder wordt op de specifieke hypothesen met betrekking tot huwelijk en echtscheiding ingegaan⁷.

Eerste huwelijken

De individuele wens tot huwen wordt door het CBS als voornaamste determinant voor het aantal huwelijken gezien, omdat de mogelijkheden om zo'n wens te realiseren binnen de te beschouwen periode betrekkelijk constant zijn. De animo om ooit te huwen, is duidelijk minder dan in het verleden. Tegelijkertijd vormt het ongehuwd samenwonen een steeds belangrijker concurrent voor het huwelijk. Van de jongeren verwacht 40 procent ooit ongehuwd samen te wonen, meestal als voorbereiding op een huwelijk.

Veel deskundigen voorzien afnemende huwelijksfrequenties voor de toekomst. Daarvoor worden veel oorzaken genoemd. Door de veronderstelde voortgaande secularisatie vermindert de invloed van de kerken. Er ontstaan in toenemende mate verschillende individueel gekleurde waarden- en normenpatronen. Het individuele zelfbewustzijn neemt toe. Het huwelijk is niet langer een bron van emotionele of materiële zekerheid. De financiële onafhankelijkheid van vrouwen door opleiding en beroepsarbeid kan hen van een huwelijk doen afzien. De sociale druk om te huwen neemt af.

Niettemin blijft de meerderheid van de niet-gehuwden voornemens ooit te huwen. Dit voornemen houdt in sterke mate verband met het krijgen van kinderen. Voor ruim de helft van de samenwonenden is dit de belangrijkste reden samenwoning in een huwelijk om te zetten. Aan het huwelijk wordt derhalve een blijvend belangrijke plaats toegekend. De dominantie zal echter verminderen. De recente opleving van de aantallen huwelijken en geboorten alsmede de in het onderzoek gezinsvorming 1985 uitgesproken verwachtingen van jeugdige vrouwen waren aanleiding om in 1986 het huwelijk weer een prominentere plaats toe te kennen.

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984: hypothesen betreffende de geboorte' en 'Vruchtbaarheid naar geboortecohort van de moeder'; *Maandstatistiek bevolking*, 33e jaargang, nr. 8, augustus 1985, respectievelijk blz. 28-46 en blz. 47-66.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984: hypothesen betreffende de nuptialiteit'; *Maandstatistiek Bevolking*, 33e jaargang, nr. 10, oktober 1985, blz. 50-68.

CBS, 'Uitkomsten bevolkingsprognose 1986' en 'Bevolkingsprognose voor Nederland 1986-2035'; *Maandstatistiek Bevolking*, 35e jaargang nr. 1 en 2, januari en februari 1987, respectievelijk blz. 44-60 en blz. 15-21.

Echtscheiding is snel geaccepteerd geraakt. Met de liberalisering van het echtscheidingsrecht in 1971 zijn de mogelijkheden tot echtscheiding aanzienlijk verruimd. De juridische barrières zijn daarmee vrijwel verdwenen; de sociaal-psychologische en financiële barrières niet. De factoren die door het CBS genoemd worden als verklaring voor de toeneming van het aantal echtscheidingen, zijn ten dele dezelfde als die welke de afnemende huwelijksfrequentie verklaren. Wel zijn er ook factoren die mogelijk een remmende invloed op het echtscheidingspercentage uitoefenen. Genoemd worden de hogere huwelijksleeftijd en het verminderen van het aandeel van de 'gedwongen' huwelijken. Ook kan een proefperiode van ongehuwd samenwonen een selecterend effect hebben en zo de echtscheidingskans verminderen. Vooral het laatste is vooralsnog meer een veronderstelling dan een door de empirie ondersteund feit. Een afnemend aantal huwelijken vermindert verder per definitie het aantal echtscheidingen in absolute zin. Het CBS verwacht dat de echtscheidingskans zal stabiliseren en mogelijk iets zal afnemen. Het aantal gescheiden personen zal echter blijven doorgroeien, ook na het jaar 2000. De hertrouwfrequentie is betrekkelijk laag en voor demografische prognoses niet van groot belang. Ook hier zijn overigens de verwachte kansen in 1986 naar boven bijgesteld ten opzichte van de prognose van 1985.

7.3 De definitie van de omgeving

Hieronder zal blijken dat de ontwikkelingen op het gebied van leefvormen slechts in beperkte mate afhankelijk worden gesteld van ontwikkelingen in de omgeving. Zo ontstaat tot op zekere hoogte een beeld van een schijnbaar autonoom proces. Bij onderstaande beschrijving van veronderstellingen over ontwikkelingen in relevante omgevingsfactoren ontbreken technologische ontwikkelingen. Hieraan wordt in de geïnventariseerde studies geen aandacht besteed.

7.3.1 Internationale ontwikkelingen

Geen van de aangehaalde studies schrijft aan de internationale ontwikkelingen een expliciete invloed toe. Dat neemt niet weg dat processen die zich in Nederland voordoen, ook eldersesignaleerd worden. In veel gevallen blijkt de Nederlandse ontwikkeling in Europees verband betrekkelijk specifiek. Zo blijkt de gemiddelde huishoudensomvang in Nederland groot in vergelijking met het Europese gemiddelde⁸. De arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw is in Nederland in vergelijking met de rest van Europa gering. Hoewel de verschillende Westeuropese landen soortgelijke ontwikkelingen laten zien, is er geen aantoonbare buitenlandse invloed op de Nederlandse situatie.

Aan de mogelijke invloed van migratie wordt geen aandacht besteed. Het ligt voor de hand dat immigranten met hun cultuur ook eigen leefvormen en leefstijlen inbrengen. Anderzijds moet de culturele integratie niet worden onderschat. Zo tenderen bijvoorbeeld de geboortecijfers bij immigranten betrekkelijk snel in de richting van een West Europees niveau, al blijven ze vooralsnog, met name bij Marokkaanse vrouwen, duidelijk hoger dan bij autochtone Nederlanders⁹. Het in de laatste jaren sterk gestegen aantal immigranten is afkomstig uit een toenemend aantal landen in de Derde Wereld. Als deze ontwikkeling de komende tijd aanhoudt, hetgeen niet denkbeeldig is, zal hiervan zeker een verdere invloed uitgaan op de pluriformiteit van leefstijlen en leefvormen.

⁸ H. van Fulpen, op. cit.

⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 445 e.v.

7.3.2 Demografische ontwikkelingen

Voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens wordt vooral de demografische ontwikkeling cruciaal geacht. De prognosen van het CBS dienen daarbij als basismateriaal. Het trendrapport schrijft voor de periode tussen 1971 en 1982 72 procent van de groei van het aantal huishoudens toe aan de demografische component. Dit aandeel werd langs empirische weg vastgesteld. Voor de periode tussen 1982 en 2000 wordt zelfs 85 procent van de groei hieraan toegeschreven. De verandering is primair een gevolg van gemaakte keuzen in het model. In het model wordt namelijk een verzadiging van de groei van het aantal zelfstandig wonenden verondersteld, voor zover deze groei wordt veroorzaakt door niet-demografische ontwikkelingen.

De studie die Langeveld voor het SCP maakte, ziet demografische factoren ook als afgeleide van sociaal-culturele processen met betrekking tot leefvormen. Dit stemt overeen met de opvattingen van het CBS, dat deze sociaal-culturele processen nadrukkelijk als omgevingsfactoren voor de bevolkingsprognose opneemt. Voor het CBS zijn vooral dit de belangrijke bronnen van onzekerheid, hetgeen tot uiting komt in de verschillen tussen de uitgewerkte varianten in de prognose van het CBS. Langeveld verwacht een blijvende toename in de echtscheidingscijfers. Zij ziet het aantal echtscheidingen als een min of meer autonome ontwikkeling, die niet wordt omgebogen door een mogelijke inkomensdaling, door geringe arbeidsmarktkansen voor vrouwen of door het verhalen van bijstand op de alimentatieplichtige ex-echtgenoot. Zij signaleert terughoudendheid van gescheiden vrouwen bij mogelijke hertrouw. Huwelijk of samenwonen zal gangbaar blijven, maar onder invloed van de regelgeving kan het aantal LAT-relaties verder toenemen. Langeveld verwacht verder een doorgaande daling van het aantal geboorten. Zij legt daarbij vooral de nadruk op het conflict tussen zelfontplooiing en zorg voor kinderen, vooral bij de groep vrouwen met een hogere opleiding (zie verder hfdst. 2).

Naast de verwachtingen van Langeveld kunnen andere verwachtingen geplaatst worden. Er is een brede diversiteit van aangenomen ontwikkelingen, waarin of wel een voortgaande individualisering of wel een restauratie van oude waarden wordt verwacht. Duidelijke exponenten hiervan zijn Weeda en Stalpers. Weeda gaat uit van een min of meer rechtlijnige ontwikkeling naar het vriendschapsnetwerk in plaats van de paarrelatie. Zij onderscheidt een aantal typen van leefvormen, die gezien kunnen worden als fasen in de ontwikkeling van patriarchaat naar kameraadschap, van traditionele rolverdeling naar een gelijke rolverdeling over de seksen, van geslotenheid van de partnerrelatie naar openheid, van nadruk op duurzaamheid en trouw naar nadruk op zelfontplooiing en van afhankelijkheid naar zelfstandigheid. Het huidige huwelijk ziet Weeda als een tussenstation op de weg naar individuele zelfstandigheid binnen een vriendennetwerk, waarin wisselende erotische contacten kunnen bestaan en waarin aan langdurig partnerschap geen bijzondere betekenis meer wordt gehecht¹⁰. Een geheel ander standpunt wordt ingenomen door Stalpers. Hij veronderstelt dat het gezin van man, vrouw en kinderen een ruime, zij het niet exclusieve toekomst heeft. Hij ziet de ontwikkelingen van de afgelopen periode eerder als een voorbijgaand verschijnsel en verwijst daarbij naar een terugverlangen naar oude, degelijke opvoedingssituaties en een toenemende reserve tegenover echtscheiding, getuige het grote aantal minder geslaagde huwelijken, waarin toch opvallend weinig echtscheiding wordt overwogen. Ook wijst hij op de overwegend traditionele toekomstverwachtingen van jongeren. Aan andere leefvormen kent Stalpers slechts een marginale plaats toe: ze zullen

¹⁰ C. Weeda, *Ideaalbeelden rond leefvormen*; Van Loghum Slaterus, Deventer, 1982.

meer worden geaccepteerd naarmate ze anderen minder nadeel bezorgen, maar gelijkwaardigheid is niet zonder meer gegeven ¹¹.

7.3.3 *Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu*

Aan de ruimtelijke omgeving wordt in geen van de studies veel aandacht besteed. Hoewel de ruimtelijke indeling van Nederland zeker samenhangt met sociaal-culturele processen, bijvoorbeeld via de verstedelijking, ligt het niet voor de hand dat te verwachten veranderingen in de ruimtelijke omgeving een meetbare invloed uitoefenen. Anders gezegd: de invloed van de ruimtelijke omgeving zal in de meeste gevallen gezien worden als een autonome sociaal-culturele ontwikkeling.

Internationaal vergeleken zou men de Nederlandse samenleving sterk verstedelijkt kunnen noemen. Steden zijn in veel gevallen de plaatsen waar trends ontstaan. Mogelijk ontstaat ook binnen Nederland een verschil in leefstijlen tussen steden, slaapsteden en platteland. Daarbij geldt zowel dat leefstijlen beïnvloed worden door de woonplaats als dat de woonplaats beïnvloed wordt door de gekozen leefstijl ¹².

In het analyseschema van de huishoudensprognoses van het Bureau voor Strategisch Marktonderzoek wordt de ruimtelijke ontwikkeling mede als een afgeleide van de huishoudensontwikkeling gezien. De keerzijde van de relatie raakt hierdoor onderbelicht. Het is immers denkbaar dat het permanente woningtekort van de afgelopen decennia het proces van huishoudensvorming enigszins heeft afgeremd. Omdat deze invloed niet expliciet wordt verdisconteerd, treedt hij in de modellen naar voren als autonome component. In het model functioneert de waargenomen variantie zo als een restconstante. Wanneer zoals verwacht in de jaren negentig het woningtekort sterk verminderd zal zijn en hier en daar zelfs leegstand gaat optreden, kan de belemmerende invloed van het woningtekort op de huishoudensvorming verdwijnen. Er kunnen dan meer huishoudens ontstaan dan in de modellen verwacht wordt. De modellen gaan immers uit van geëxtrapoleerde trends.

7.3.4 *Sociaal-economische ontwikkelingen*

Langeveld voorziet een sociaal-culturele ontwikkeling binnen de marges van een blijvend ruime arbeidsmarkt en een verdergaande trend van denivellering van huishoudinkomens. Door de moeilijke arbeidsmarktpositie van vrouwen zullen vooral zij zijn aangewezen op deeltijdwerk, tijdelijk werk, thuisarbeid en flexibele arbeidscontracten. Van de overheid verwacht zij bovendien een beleid dat vrouwen ontmoedigt om betaald te gaan werken (geen kinderopvang, tweeverdienersbelasting enz.). De denivellering van huishoudinkomens ziet zij als gevolg van het naast elkaar voorkomen van huishoudens met twee inkomens en huishoudens met één inkomen.

De sociaal-economische omgeving heeft volgens Langeveld geen beslissende invloed. Noch van het overheidsbeleid, bijvoorbeeld met betrekking tot het verhalen van alimentatie, noch van lagere uitkeringsniveaus, noch van werkloosheid verwacht zij een duidelijk zichtbare invloed op de ontwikkeling van de echtscheidingscijfers. De overheid kan volgens Langeveld weliswaar het gedrag van burgers beïnvloeden, maar oefent nauwelijks invloed uit op de sociaal-culturele ontwikkeling. Wel kan een gunstige of ongunstige situatie op de arbeidsmarkt het individualiseringsproces versnellen of vertragen. Langeveld gaat er echter van uit, dat de veranderingen in deze omgeving niet zo drastisch zullen zijn dat hier-

¹¹ J.A. Stalpers, 'De toekomst van het gezin - cultuurpsychologisch bezien'; in: G.A. Kooy e.a., *De toekomst van het westerse gezin*; Noord-Hollandse Uitgeversmaatschappij, Amsterdam, 1985, blz. 143-174.

¹² J. Vijgen en R. van Engelsdorp Gastelaars, *Stedelijke bevolkingscategorieën in opkomst*; Nederlandse geografische studies 22, Instituut voor sociale geografie, Universiteit van Amsterdam, 1986.

van een duidelijk zichtbaar effect kan worden verwacht. Zij verwacht dat de jongste generatie vrouwen haar opleidingsachterstand op mannen zal inlopen. Wanneer tegen de tijd dat deze generatie volwassen wordt, geen grotere gelijkstelling van de seksen tot stand is gekomen door bijvoorbeeld individualisering van belastingen en sociale verzekeringen, door uitbreiding van kinderopvang en regelingen betreffende thuisarbeid, acht zij de situatie rijp voor een nieuwe emancipatiegolf over bijvoorbeeld 20 jaar. Wanneer de overheid echter een gematigd emancipatorisch beleid zal voeren, waardoor belemmeringen voor vrouwen worden opgeruimd, dan verwacht zij geen nieuwe emancipatiegolf, maar eerder een stijging van het geboortencijfer.

7.3.5 *Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen*

De invloed van de overheid op sociaal-culturele ontwikkelingen wordt in de behandelde prognoses niet hoog geschat. De studie van Langeveld voor het SCP gaat uit van een voortzetting van het door haar gematigd anti-emancipatorisch geachte overheidsbeleid. Er wordt echter geen duidelijke invloed van verwacht op de sociaal-culturele ontwikkeling. Wel wordt gesignaleerd dat de spanning tussen het overheidsbeleid en de feitelijke maatschappelijke ontwikkeling verder zou kunnen oplopen. Dergelijke voorspellingen zijn echter hoogst onzeker.

Van Fulpen signaleert in zijn studie over volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief, de 'woningdeler' als nieuw fenomeen. In feite gaat het hier om dezelfde situatie van niet-zelfstandige woonruimte, zoals die na de oorlog gebruikelijk was, maar de motivering ervan is een andere: men woont niet in, maar deelt woonruimte, niet uit motieven van woningschaarste, maar om schaalvoordelen bij het wonen te realiseren. Op het woningdelen kan de overheid invloed uitoefenen via regelingen van belasting en sociale zekerheid. Wanneer de overheid de schaalvoordelen voor de burgers laat, kan een dergelijke woonvorm aantrekkelijk zijn. Wanneer de overheid de schaalvoordelen via kortingen op uitkeringen, huursubsidie, extra belasting enzovoort afroemt, zullen de nadelen van het verminderde woongenot waarschijnlijk zwaarder gaan wegen en zullen potentiële woningdelers vaker besluiten echt zelfstandig te wonen.

Over de geringe invloed van de politiek-bestuurlijke omgeving bestaat overigens geen eensgezindheid. Sommigen wijzen de verzorgingsstaat aan als veroorzaker van een consumentistische levenshouding die ten grondslag zou liggen aan de recente ontwikkelingen ten aanzien van leefvormen¹³. Anderzijds wordt ook gewezen op de conserverende werking van de op de gezinsstructuur geënte regelgeving¹⁴. Dit naast elkaar bestaan van tegengestelde opvattingen illustreert het gebrek aan empirisch onderzoek over de oorzaken van de ontwikkelingen in leefvormen. Het gelijktijdig naast elkaar optreden van ontwikkelingen leidt gemakkelijk tot het leggen van een verband ertussen. Het is weinig plausibel dat de politiek-bestuurlijke omgeving geen invloed zou hebben op de ontwikkeling van leefvormen, maar het traceren van deze invloed is niet eenvoudig. Gezien de stand van de kennis gaat het bij zowel de opvatting van samenhang als bij de opvatting van autonomie vooralsnog om veronderstellingen.

7.4 **Ontwikkelingen in leefvormen**

Het Trendrapport volkshuisvesting 1982 van het Bureau voor Strategisch Marktonderzoek voert naast een schatting van het aantal huishoudens ook een verdelingsprocedure uit, waardoor een beeld ontstaat van

¹³ Zie onder andere A.C. Zijdeveld, *De culturele factor; een cultuursociologische wegwijzer*; 's-Gravenhage, VUGA, 1983.

¹⁴ R.M.A. Jansweijer, *Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering*; WRR, serie 'Vorstudies en achtergronden', nr. V57, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

aantallen huishoudens van verschillende grootte. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de relatie tussen de leeftijd van het hoofd van het huishouden en de huishoudensgrootte, binnen de randvoorwaarde van de uit de prognose berekende gemiddelde huishoudgrootte. Tabel 7.1 geeft de gevonden verdeling.

Tabel 7.1 De huishoudensgrootte in procenten (1960-2000)

Jaar	1 + 2	3 + 4	5 en meer	Totaal	Gemiddelde huish. grootte
1960	36	37	27	100	3.50
1971	43	37	20	100	3.14
1977	48	38	14	100	2.89
1982	53	36	11	100	2.73
1985	54	37	9	100	2.64
1990	58	35	7	100	2.51
1995	62	33	5	100	2.42
2000	64	32	4	100	2.37

Bron: Bureau voor strategisch marktonderzoek, *Toetsing en actualisering trendrapport volkshuisvesting*; ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, januari 1985.

Het merendeel van de huishoudens bestaat in 1985 al uit 1 of 2 personen. Dit aandeel neemt geleidelijk toe tot het jaar 2000 tot 2 van de 3 huishoudens. Het aantal grote huishoudens blijft verder dalen. Wanneer dezelfde lijn zich na 2000 voortzet, zullen ze spoedig daarna een verwaarloosbare categorie vormen. De daling van het aantal 3 en 4 persoonshuishoudens is beperkt, maar onmiskenbaar. In termen van leefvormen betekent de prognose dat het gezin met kinderen geleidelijk kwantitatief minder belangrijk wordt. De een- en tweepersoonshuishoudens worden gevormd door paren zonder kinderen of paren van wie de kinderen reeds zelfstandig zijn, door alleenstaanden en door alleenstaande ouders. Deze verwachtingen verdragen zich goed met het beeld dat Langeveld schetst voor de komende 10 à 20 jaar.

Langeveld veronderstelt dat het huwelijk in de komende 10 à 20 jaar een belangrijke plaats zal blijven innemen. Dit geldt met name voor de oudere generatie. Deze generatie zal aan het huwelijk een traditionele inhoud geven. Ook in de middengroep (35-50 jaar) is de rolverdeling nog sterk traditioneel. De vrouwen in deze groep zijn slechts ten dele beïnvloed door de tweede emancipatiegolf. Het aantal echtscheidingen in deze groep zal volgens Langeveld blijven toenemen, ongeacht het overheidsbeleid. De kansen op het vinden van een nieuwe partner zijn voor vrouwen in deze leeftijdsgroep gering. In een nieuwe partnerrelatie zullen ze vaak de voorkeur geven aan meer zelfstandigheid, bijvoorbeeld liever samenwonen dan huwen en, als de overheid samenwonen te zeer ontmoedigt, liever een LAT-relatie dan samenwonen.

Voor de jonge volwassenen (16-35 jaar) verwacht zij dat de individualisering in arbeid en privéleven zich duidelijk zal manifesteren. In deze leeftijdsgroep zullen veel tweeverdieners zijn. Deze ontwikkeling gaat niet zover dat opleiding en geslacht geen beperkende of verruimende voorwaarden meer zouden zijn. Een deel van deze groep met een goede arbeidsmarktpositie zal opteren voor carrière en individuele zelfstandigheid. Vaak, maar niet altijd, zal de beroepsarbeid prevaleren boven kinderen. Deze keuze zal voor vrouwen blijven gelden. In een niet onbelangrijk deel van deze leeftijdsgroep hebben vrouwen een lage opleiding. In deze categorie verwacht Langeveld grote problemen, omdat deze groep enerzijds leeft met de aspiraties van emancipatie en zelfstandigheid, maar anderzijds de mogelijkheden ontbeert om hier vorm aan te geven. Het onderhandelingsmodel dat bij de hoger opgeleiden ingang zal vinden, blijft hier nog op de achtergrond. Wanneer vrouwen in deze categorie zich bewust worden van hun maatschappelijke positie, stuiten zij op hun eigen onvermogen om hier via onderhandeling verandering in te brengen en daarenboven op de onwil van hun echtgenoten.

Langeveld veronderstelt in deze leeftijdscategorie een blijvend laag geboortenniveau, omdat men het opvoeden van kinderen als een weliswaar waardevolle, maar ook moeitevolle fase in het leven ziet. Voor de jongste generatie verwacht Langeveld een redelijk gunstig toekomstbeeld, al zijn de onzekerheden groot. Zij verwacht voor hen betere arbeidsmarktkansen doordat de herverdeling van arbeid inmiddels op gang gekomen zal zijn en doordat deze generatie met een betere opleiding een voorsprong zal hebben op ouderen. Voor deze generatie verwacht zij individualisering van het arbeidsleven als een waarschijnlijk structureel gegeven. Maar wanneer een duale economie zou ontstaan, waarin grote groepen in het grijze circuit blijven hangen, zal van verdergaande individualisering volgens haar geen sprake zijn.

Voor alle generaties verwacht Langeveld, dat primaire relaties van blijvende betekenis zullen zijn. Dit is in overeenstemming met andere onderzoeksresultaten van het SCP, die tonen, dat de waardering voor 'een leuk gezin' bij jongeren niet minder is dan bij ouderen¹⁵. Een probleem is echter dat een dergelijke indicator nogal persoonlijk kan worden ingevuld. Ook kan er niet uit worden afgeleid of en hoe deze waarde wordt gerealiseerd. Langeveld verwacht dat mensen binnen deze relaties niet onbeperkt op elkaar kunnen terugvallen. Zij verwacht een ontwikkeling naar seriemonogamie, waarbij mensen in duurzame paarrelaties leven, maar waarbij een groeiend deel van de bevolking achtereenvolgens verscheidene relaties heeft. Met name voor de onderlinge hulp en steun kan dit consequenties hebben. Binnen een primaire relatie bestaat bij de traditioneel ingestelde partners een grote bereidheid tot onderlinge steun. Volgens Langeveld beschikken juist de traditioneel ingestelde paren te weinig over de communicatievaardigheden die voor deze steun vereist zijn. Het traditionele gezin zou daardoor niet goed bestand zijn tegen de stress die ontstaat door verschuivingen als gevolg van invloeden van buiten. Die stressbestendigheid en de vereiste communicatieve vaardigheden zijn volgens Langeveld eerder te vinden bij relaties volgens het onderhandelingsmodel. Hier zijn de partners weliswaar tot veel in staat, maar er is niet langer een onbeperkte mogelijkheid op elkaar terug te vallen. In alle gevallen geldt dat de zelfredzaamheid van primaire leefvormen vermindert, doordat de leefvormen (de huishoudens) kleiner worden.

In haar studie inventariseert Langeveld een breed scala van mogelijkheden voor onderlinge hulp en zelfhulp. In het algemeen betreft het hier vormen van hulp die een aanvullende of preventieve functie hebben naast professionele hulp. Het optimum aan aanvullende hulpverlening is volgens Langeveld nog niet bereikt, maar zij waarschuwt voor te grote verwachtingen van substitueerbaarheid van professionele hulpverlening door onderlinge hulpverlening. Het gaat daarbij te zeer om verschillende soorten benodigde hulp.

Het individualiseringsproces en de onderlinge hulp zullen volgens Langeveld op gespannen voet kunnen komen. Het individualiseringsproces beperkt de onbepaalde duurzaamheid van relaties. Zij verwacht niet zo zeer problemen met betrekking tot zelfhulp en wederkerige hulp. Maar bij eenzijdige hulp ligt de beloning voor de hulpverlener vooral in de mogelijkheid tot zelfontplooiing. Deze moet opwegen tegen het verminderende gewicht van de beloning uit zelfopoffering en van de solidariteit. Langeveld verwacht dat 'verantwoordelijkheid dragen voor elkaar' in de toekomst onverbrekkelijk verbonden zal zijn met autonomie. Ze verwacht meer van het scheppen van optimale condities voor de beschreven ontwikkelingen dan van pogingen de ontwikkelingen om te buigen.

In de studie die Jansweijer voor de WRR verrichtte, wordt de tendentie naar individualisering en autonomie meer belicht vanuit de optiek van de economische verzorging en zelfstandigheid. Binnen leefvormen

¹⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Jongeren in de jaren tachtig*; Cahier nr. 47, Rijswijk, 1985.

bestaat volgens hem een scala van relatiemodellen, waarin meer of minder waarde wordt gehecht aan de duurzaamheid van een relatie en aan de individuele zelfstandigheid van de partners. De meer traditionele relatiemodellen berusten op een hoge graad van saamhorigheid en duurzaamheid. Relaties worden aangegaan voor de duur van het leven en volgen doorgaans het patroon van de asymmetrische rolverdeling in kostwinnen en huishouden. Een relatie tussen partners betekent voor hen het versmelten van hun individuele persoonlijkheden. Het partnerschapsmodel berust daarentegen meer op individualiteit en zelfstandigheid. Als gevolg daarvan wordt een asymmetrische rolverdeling vermeden. Er wordt binnen dit model een groot belang gehecht aan eigen inkomensbronnen van de partners en een vermijden van eenzijdige afhankelijkheid. In de toekomst zou aan de duurzaamheid van een relatie geleidelijk een geringer, en aan de individuele zelfstandigheid waarschijnlijk een groter gewicht worden toegekend. Dit zou betekenen, dat in een aantal gevallen partners niet meer op een (duurzame) onderlinge economische ondersteuning kunnen terugvallen ¹⁶.

Een enigszins gelijkind patroon wordt gevonden bij Vijgen en Van Engelsdorp Gastelaars ¹⁷. Zij onderscheiden vijf huishoudenstypen, waaronder de alleenwonende werkers, de tweeverdienende stellen, de tweeverdienende gezinnen en de traditionele gezinnen. De groep die zij onderzochten, werd zodanig samengesteld dat karakteristieke vertegenwoordigers van deze typen geobserveerd werden. Uit het onderzoek komt de nadruk op onderlinge zorg naar voren in traditionele gezinnen: onbetaalde arbeid van de huisvrouw tegenover economische verzorging van de kostwinner. Bij de andere typen komt de monetarisering van de zorg naar voren. De verschillen in aan (betaalde of onbetaalde) arbeid bestede tijd tussen de verschillende typen zijn relatief klein. De inkomensverschillen, vooral de verschillen in vrij besteedbaar inkomen per persoon zijn relatief groot. Het totale inkomen van de leden van een huishouden is bij tweeverdienende gezinnen in de onderzoeksgroep het hoogst. Bij het vrij besteedbare inkomen eindigen ze echter dicht in de buurt van de traditionele gezinnen. Tussen het vrij besteedbare inkomen per persoon van tweeverdienende stellen en traditionele gezinnen zit bijna een factor 4. Dit wijst erop dat de tweedeling qua welvaart in de toekomstige samenleving wellicht meer gezocht moet worden in de groep van huishoudens zonder kinderen tegenover huishoudens met kinderen dan in de groep alleenverdieners tegenover tweeverdieners. Beide tegenstellingen overlappen elkaar overigens in belangrijke mate.

Bij het meten van welvaartsverschillen moet de aandacht niet te eenzijdig gefixeerd worden op de verschillende financiële posities. Het tijd-geld budget moet in een onderlinge samenhang worden bekeken. Als bron van welvaart zijn tijd en geld in veel gevallen uitwisselbaar. Vrijwel alle gangbare methoden om welvaartsniveaus van verschillende huishoudens te vergelijken, blijken dit aspect geheel te verwaarlozen ¹⁸. Door de grote hoeveelheid tijd en geringe inkomsten bij bijvoorbeeld traditionele gezinnen ligt hier een sterke nadruk op demonetarisering: onderhoud van de woning, kleren maken enzovoort. Bij andere groepen is tijd schaars, maar geld ruimer beschikbaar, zodat de nadruk ligt op monetarisering: dienstverlening, buitenshuis eten, gebruik van snel, maar duur vervoer enzovoort. Welvaart moet derhalve gezien worden als een gecombineerd tijd-geld budget.

Eenoudergezinnen waren niet als type in het onderzoek van Vijgen en Van Engelsdorp Gastelaars opgenomen. Toch mag men uit hun bevindingen concluderen, dat juist deze groep, gezien vanuit het tijd-geld budget, in een ongunstige positie verkeert. Tabel 7.2 laat zien, dat vooral vrouwen aan het hoofd van een eenoudergezin staan.

¹⁶ R.M.A. Jansweijer, op. cit.

¹⁷ J. Vijgen en R. van Engelsdorp Gastelaars, op. cit.

¹⁸ H.A. Pott-Buter en W.N.J. Groot, *Kosten van kinderen in Nederland, een overzicht*; Tilburg, IVA, 1987.

Tabel 7.2 Ontwikkeling eenoudergezinnen, 1982-2000

Ouder van het eenoudergezin is:	1982 (WBO)	2000
Ongehuwde vrouw	14.000	51.000
Gescheiden vrouw	73.900	231.000
Weduwe	37.100	30.000
Gehuwde vrouw	11.400	10.000
Totaal vrouwen	136.400	322.000
Ongehuwde man	800	1.000
Gescheiden man	7.400	32.000
Weduwnaar	7.300	10.000
Gehuwde man	1.700	2.000
Totaal mannen	17.200	45.000
Totaal mannen en vrouwen	153.600	367.000

Bron: C. Kool, 'Echte en onechte eenoudergezinnen, een blik in de toekomst'; *Demos*, jaargang 1, nr. 8, september 1985, blz. 57-59.

Relatief veel eenoudergezinnen zijn aangewezen op een inkomen op een minimumniveau. In dit verband wordt wel gesproken van een 'feminisering van de armoede'. De cijfers uit de tabel geven weliswaar een onevenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen weer, maar geen toename in die onevenwichtigheid. Binnen de groep die op een sociaal minimum is aangewezen, verkeren eenoudergezinnen financieel, zeker ten opzichte van volledige gezinnen, in een relatief gunstige positie. Het inkomen van een eenoudergezin, bestaande uit minimumuitkering en kinderbijslag, kan hoger uitkomen dan het inkomen van een volledig gezin van evenveel personen. Wanneer een eenoudergezin door toevoeging van een volwassene overgaat in een twee-oudergezin, moet deze volwassene het stellen met een toevoeging aan de uitkeringsnorm van f 157,37 (1986, incl. vakantietoeslag). Een alleenstaande heeft zeven maal zoveel te verdienen¹⁹.

De onzekerheid met betrekking tot de *ontwikkelingen* ten aanzien van leefvormen is betrekkelijk groot. Veelal wordt aangenomen, dat de vermindering van het aantal huwelijken wordt gecompenseerd door een toename van het aantal samenwoningen. Dit blijkt slechts ten dele het geval te zijn. In het op vrouwen gerichte onderzoek gezinsvorming van het CBS bleek ook een neiging tot uitstel van de relatievorming. Daar staat tegenover, dat uit hetzelfde onderzoek blijkt, dat het aantal huwenden in de bevolkingsprognose van 1984 mogelijk wat al te drastisch naar beneden is bijgesteld. De onzekerheid van de gevonden waarden moet niet worden onderschat. In de panelstudie kunnen de wetswijzigingen met betrekking tot tweeverdieners een verstorende rol hebben gespeeld. Belangrijker nog is de onbetrouwbaarheid van de door de respondenten geuite voornemens. Deze bleken in de opeenvolgende panelstudies niet consistent²⁰.

Gegevens omtrent samenwonen zijn in mindere mate voorhanden dan gegevens over het aantal huwelijken, met als gevolg, dat de onzekerheid op dit terrein evenredig groter is. Dit geldt a fortiori voor gegevens met betrekking tot leefstijlen in partnerrelaties. Voorspellingen op dit terrein zijn daarom betrekkelijk speculatief.

De onzekerheid met betrekking tot de ontwikkelingen is groot ten opzichte van de onzekerheid met betrekking tot de bestanden van verschillende leefvormen. De ontwikkelingen zijn geconcentreerd bij specifieke groepen, zoals bijvoorbeeld jongeren. Ze vormen een deel van het totale

¹⁹ R.M.A. Jansweijer, op. cit.

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Jongeren gaan later samenwonen'; *Maandstatistiek bevolking*, 35e jaargang nr. 1, januari 1987, blz. 14-16.

bestand aan leefvormen, dat daardoor een veel grotere traagheid heeft. Keilman en Van Dam hebben een model (LIPRO) ontwikkeld, waarmee de dynamiek van de huishoudensvorming op individueel niveau kan worden gesimuleerd²¹. Het model vraagt als basismateriaal gegevens die op dit moment nog niet voorhanden zijn. Een prognose kan er dus niet mee worden gemaakt. Wel kan het model door realistische schattingen van basisdata gebruikt worden om verschillende gevoeligheden te testen. Het model is gebaseerd op leeftijds- en geslachtsspecifieke matrices van overgangskansen tussen negen individuele posities. De mogelijke posities zijn: kind bij twee gehuwde ouders, kind in een overig gezin, alleenstaande, niet-gehuwd samenwonende zonder kinderen, gehuwd samenwonende (met of zonder kinderen), volwassene in een overig gezin (bijv. eenoudergezin, samenwonenden met kinderen), lid van een niet-gezinshuishouden. Daarnaast zijn er de posities nog-niet-geboren respectievelijk overleden en rest-van-de-wereld. Dit is niet de maximale theoretisch mogelijke specificatie, maar wel de getalsmatig belangrijkste; er zijn dus subcategorieën samengevoegd. De dynamische ontwikkeling wordt bepaald door de overgangskansen toe te passen op de beginbevolking. Daarbij gelden een aantal relaties die de interne consistentie bewaken als randvoorwaarde. Wanneer bijvoorbeeld een samenwoonrelatie uiteenvalt wordt dit in het model gerepresenteerd als twee afzonderlijke gebeurtenissen voor beide partners. In de realiteit impliceert de ene gebeurtenis de andere. De consistentierelaties zorgen, dat dit binnen het model eveneens geldt. Het LIPRO-model is dus te zien als een verfijning van het meer op volkshuisvestingsbeleid toegesneden PRIMOS-model (zie hfdst. 3). De consistentierelaties oefenen slechts een geringe invloed uit op het eindresultaat, de thans nog niet exacte prognose. Maar ook veranderingen in de overgangskansen hebben slechts een beperkte invloed.

Tabel 7.3 Gevoeligheid van het LIPRO-model voor varianten in de overgangskansen na 15 jaar (1999)

	Groei in basisprojectie ten opzichte van basisjaar (1984) (procenten)	Verschillen ten opzichte van basisprojectie in varianten ^{a)}			
		Meer uit huis ^{b)}	Minder uit huis ^{c)}	Meer echtscheiding ^{d)}	Meer samenwonen ^{e)}
Alleenstaand	25,7	0	0	0	0
Niet-gehuwd samenwonend (zonder kind)	110,2	+	-	0	+
Gehuwd samenwonend (met of zonder kind)	10,7	0	0	0	0
Overige gezinshuishoudens (incl. samenwonend met kind)	56,9	-	+	+	0
Niet gezinshuishoudens	47,9	0	0	0	0
Totaal	21,1	0	0	0	0

Bron: WRR, op basis van N. Keilman en J. van Dam, 'LIPRO - een dynamisch model ter vooruitberekening van huishoudens'; *Bevolking en Gezin*, december 1986, blz. 35-61.

- a) 0 = verschil met basisprojectie < 1%.
+, - = positief respectievelijk negatief verschil met basisprojectie < 5% en > 1%.
- b) Alle leeftijdsspecifieke kansen voor het verlaten van ouderlijk huis met 10% verhoogd.
- c) Als b, maar met 10% verlaagd.
- d) Overgangskansen van 'gehuwd samenwonend' naar 'overig gezin' met 10% verhoogd.
- e) Overgangskansen van 'niet-gehuwd samenwonend' naar 'gehuwd samenwonend' met 10% verlaagd.

²¹ N. Keilman, J. van Dam, 'LIPRO - een dynamisch model ter vooruitberekening van huishoudens'; *Bevolking en Gezin*, december 1986, blz. 35-61.

Tabel 7.3 laat zien, dat het model vooral voor niet-gehuwd samenwonenden en voor de overige gezinshuishoudens over een periode van 15 jaar een grote bestandsgroei berekent. Het veranderen van de matrices van overgangskansen (in de basisprojectie zijn ze constant gehouden) heeft slechts een geringe invloed in vergelijking met de berekende bestandsgroei. De auteurs schrijven dit toe aan een grote demografische inertie. De bestandscijfers worden in sterke mate beïnvloed door de nu bestaande overgangskansen, maar veel minder door veranderingen in die overgangskansen. De door de auteurs aangebrachte variaties in de overgangskansen zijn min of meer willekeurig gekozen. Of er inderdaad sprake is van een grote demografische inertie kan pas worden vastgesteld, wanneer vaststaat dat de aangebrachte variaties min of meer overeen komen met de mate van onzekerheid over de overgangskansen. Een variatie van 10 procent lijkt als onzekerheid niet groot.

Ondanks de onzekerheid over de ontwikkelingen kan daarom met redelijke zekerheid gesteld worden dat het huwelijk zijn dominante plaats niet voor de eeuwwisseling zal verliezen. Andere leefvormen, vooral het niet-gehuwd samenwonen als voorbereiding op of alternatief voor het huwelijk, de leefvormen met kinderen, maar zonder gehuwd ouderpaar en de niet-gezinshuishoudens worden gekenmerkt door hoge groeicijfers, maar een relatief kleine beginpopulatie.

7.5 Beleidsconsequenties

De sociaal-culturele ontwikkeling en de ontwikkeling van het aantal huishoudens vormt als zodanig geen expliciet onderwerp van overheidsbeleid. Vooralsnog zal de overheid vooral rekening moeten houden met de gevolgen van de geschetste ontwikkelingen, zonder het doel ze te beïnvloeden. Geen van de aangehaalde studies schetst doelen voor de overheid. Dat neemt niet weg dat in de toekomst het beleid doelgericht kan worden.

De huishoudensomvang en het aantal te vormen huishoudens hebben vooral gevolgen voor het volkshuisvestingsbeleid (zie hfdst. 3). Maar ook in verband met de inkomensvorming is het aantal huishoudens relevant. De overheid heeft zich bij het waarborgen van sociale minima tot nu toe uitsluitend gericht op huishoudens als geheel. Gedurende de periode na de oorlog is het aandeel van de van sociale zekerheid afhankelijke inkomens binnen het totaal aantal inkomens voortdurend toegenomen. Een verdere toename van het aantal huishoudens betekent daardoor ook een verdere toename van het aantal sociale uitkeringen dat een bestaansminimum waarborgt. De omkering van deze relatie is niet zonder meer mogelijk. Het is niet duidelijk of het aantal huishoudens mede door het gevoerde sociale zekerheidsbeleid is toegenomen. Binnen de redelijk denkbare beleidsmarges lijkt de invloed niet groot. Het ligt voor de hand dat het volledig van inkomen uitsluiten van bepaalde categorieën niet zonder effect zou blijven. De beleidsmarges lijken echter niet verder te gaan dan relatieve inkomensachterstellingen (zie bijv. het verplichte bijstandsverhaal van gescheiden vrouwen).

Langeveld is sceptisch over de mogelijke invloed van de overheid op sociaal-culturele ontwikkelingen. De aangewezen weg is volgens haar het scheppen van zodanige randvoorwaarden dat de min of meer autonome ontwikkeling op een zo gunstig mogelijke wijze tot stand komt. Bij de individualiseringstendentie kunnen enkele traditionele functies van primaire relaties in het gedrang komen. Zij onderscheidt daarbij de terreinen van dagelijkse verzorging, emotionele stabilisering en kinderopvang. Zij signaleert echter ook een opbloei van informele vormen van onderlinge hulp. Zij maakt een onderscheid in wederkerige hulp, eenzijdige hulp en verbanden van deelnemers op grond van eenzelfde behoefte. De eerste en de laatste categorie bieden ruime mogelijkheden in een toekomst, waarin een tendens tot individualisering optreedt. Het gaat daarbij echter vooral om aanvullende hulp naast de professionele hulpverlening en de al bestaande informele onderlinge hulpverlening.

In veel gevallen zijn hulpbehoeftigen niet in staat de bij ruil verwachte tegenprestatie te leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de behoefte aan dagelijkse verzorging van ouderen, maar ook voor de behoefte aan kinderopvang voor werkende moeders. Om deze redenen kunnen de verwachtingen van de overheid niet te hoog gespannen zijn. De aanvullende hulp, hoe onmisbaar ook, zal niet de professionele hulp kunnen vervangen. In het laatste geval gaat het vaker om langdurige hulpverleningsrelaties en een soort hulp, die specifieke bekwaamheden vereist.

Het vrijwilligerswerk biedt weliswaar mogelijkheden, maar heeft volgens Langeveld minder wervingskracht dan mogelijk zou zijn. Een idealistische motivatie van de hulpgever is onvoldoende aanwezig om vrijwilligers te recrutereren. Niet zelden zien vrijwilligers hun bezigheden als opstap naar een betaalde baan elders. De overheid kan volgens Langeveld een functie vervullen bij het van de grond komen van informele vormen van zorg. Voor het betalen van vrijwilligers is ongetwijfeld subsidie noodzakelijk, omdat hulpvragers in het algemeen de benodigde gelden niet zullen kunnen opbrengen²². Daarnaast liggen er mogelijkheden voor informatievoorziening en het beschikbaar maken van toerusting en accommodatie.

De kinderopvang ziet Langeveld als probleem apart: wederkerige hulp en vrijwilligerswerk kunnen in deze behoefte niet voorzien. Om verschillende redenen geeft zij op dit terrein de voorkeur aan een behoorlijke fiscale tegemoetkoming in aantoonbare kosten van kinderopvang en het verlenen van een wettelijk recht op onbetaald verlof gedurende een of twee jaar na de geboorte van een kind.

Op de beleidsconsequenties voor de ontwikkelingen met betrekking tot leefvormen wordt door Jansweijer uitgebreider ingegaan. Hij wijst erop dat de overheid in het bestaande bestel een belangrijk deel van de verzorging van kinderen voor zijn rekening neemt door een wijdvertakt stelsel van regelingen dat te zamen de afhankelijke partner een 'arbeidsloos inkomen' garandeert, waardoor zij/hij is vrijgesteld voor het verzorgen en opvoeden van kinderen. Het scheppen van randvoorwaarden bij de ontwikkeling naar individualisering kan volgens hem onder meer vorm krijgen in een meer eigentijdse invulling van de gemeenschapszorg voor kinderen dan die welke via de afhankelijke partner verloopt.

Hij stelt daarbij relatiemodellen voor met een aflopende graad van saamhorigheid, waarvoor burgers vrijwillig kunnen kiezen. In de relatiemodellen met een grote mate van saamhorigheid draagt de overheid als vanouds via zorg voor de afhankelijke partner zorg voor kinderen. In relatiemodellen met meer zelfstandigheid van de partners wordt deze indirecte zorg via een kostwinner vervangen door individuele aanspraken op een gewaarborgd minimum en een direct ten behoeve van kinderen uit te keren verzorgingstoeslag. Op deze wijze worden problemen van kinderopvang en individualisering op een samenhangende wijze opgelost.

Het thans gevoerde beleid gaat echter meer in de richting van een uniforme behandeling van de verschillende leefvormen volgens het traditionele gezinsmodel. Daarbij bestaat vooral oog voor de inkomensverschillen tussen verschillende typen van leefvormen. Het gecombineerde tijd-geld budget is onderbelicht. Tijd en geld zijn tot op zekere hoogte uitwisselbare grootheden. Wie over veel geld beschikt, maar over weinig tijd, besteedt veel van zijn geldbudget aan dienstverlening. Wie over veel tijd beschikt, maar over weinig geld, besteedt veel van zijn tijdsbudget aan produktie in eigen beheer. De inkomensverschillen geven daarom een gebrekkige weergave van de welvaartsverschillen. Als gevolg daarvan zou de legitimering van het overheidsbeleid kunnen verminderen. In hun strategieën om de leefstijl af te stemmen op de maatschappelijke omgeving kunnen personen die zelfstandigheid prefereren boven een traditionele rolverdeling, kiezen uit fraude (het anders dan in werkelijkheid

²² Hier is afgezien van de vraag of betaalde vrijwilligers nog wel als vrijwilligers en niet eerder als onderbetaalde arbeidskrachten te zien zijn.

voorstellen van de huishoudenssituatie), het in werkelijkheid aanpassen van de huishoudenssituatie, bezuiniging op het tijdsbudget (geen kinderen) of het opgeven van de voorkeuren²³. De invloed van de overheid op de culturele ontwikkeling is niet groot. De laatste strategie is daarmee geen waarschijnlijke. De eerste strategieën leiden beide tot een vermeerdering van het aantal huishoudens, althans in formele zin. De derde strategie leidt tot een verdere daling van het geboortecijfer.

In het bovenstaande is het niet-doelgerichte, maar voorwaardenschepende overheidsbeleid aan de orde geweest. Het is denkbaar dat de overheid zich op dit terrein doelen gaat stellen, bijvoorbeeld het afremmen van de individualiseringstendentie. Voor jongere bevolkingscategorieën is in dit verband een beleid gericht op de beheersing van de woningvoorraad denkbaar. Door een beperkt aanbod van woningen kan de huishoudensvorming worden afgeremd. Ook de beperking van de bestaansbronnen van jongeren kan de huishoudensvorming wellicht afremmen. Vanuit het oogpunt van huishoudensvorming is het huidige overheidsbeleid in dit opzicht niet doelgericht: enerzijds worden de bestaansbronnen van met name jongeren beperkt; anderzijds wordt via kortingen juist zelfstandigheid en een zelfstandige huisvesting aangemoedigd. Dit wijst er niet op dat de overheid zich thans op dit terrein specifieke doelen stelt.

²³ Zie Vijgen en Van Engelsdorp Gastelaars, op. cit., en Jansweijer, op. cit.

8. ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN ONDERWIJS

8.1 Inleiding

Het onderwijs wordt geconfronteerd met velerlei ontwikkelingen in de maatschappij. De eisen die aan het systeem gesteld worden, kunnen onder invloed hiervan veranderen. Het onderwijs is voorts een institutie waar bij uitstek wordt bijgedragen aan de vorming van 'de burger van de toekomst'. Aangezien ingrijpende veranderingen in het onderwijs bovendien een lange tijd vergen, is het gewenst om op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen te anticiperen¹. Ook zijn er inherente kenmerken van het onderwijsstelsel die een lange-termijnvisie noodzakelijk maken. De effecten van schoolkeuzen voor de arbeidsmarkt bijvoorbeeld treden op met een vertraging die gelijk is aan de duur van de opleiding.

Vanzelfsprekend zijn de te verwachten aantallen leerlingen voor de planning van de verschillende onderwijscategorieën zeer belangrijke grootheden. Geregelde prognoses hiervan vormen dan ook een substantieel deel van het verrichte toekomstonderzoek. Hiernaast is er de laatste jaren meer aandacht gekomen voor breder opgezette toekomstverkenningen, waarvan de resultaten ook van belang zijn voor de structuur en sommige inhoudelijke aspecten van het onderwijsstelsel.

Het Centraal Planbureau (CPB) stelt een prognose op van het aantal leerlingen van het volledig dagonderwijs. Met dezelfde methodiek wordt ook het toekomstige opleidingsniveau van de bevolking voorspeld². Uitgaande van de CPB-prognoses van de uitstroom van het voortgezet onderwijs maakt de Taakgroep Studentenramingen, waarin het ministerie, instellingen van hoger onderwijs, het CBS en het CPB zitting hebben, prognoses voor de leerlingenaantallen in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs³. Het Nederlands Economisch Instituut (NEI) stelt prognoses op over de opleiding van en de arbeidsmarkt voor leraren in het voortgezet onderwijs⁴. Als onderdeel van deze ramingen wordt ook het aantal leerlingen in het deeltijdonderwijs geraamd, voor zover dit niet in de andere ramingen is opgenomen. Deze prognoses zijn op elkaar afgestemd.

Toekomstverkenningen waarin ook andere factoren dan de ontwikkeling van de leerlingenaantallen aan de orde komen, worden vooral voor het voortgezet en hoger onderwijs gemaakt. De Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor 1988 bevat echter een schets van het onderwijs- en het onderzoeksbeleid voor de jaren negentig, waarin enkele toekomstverwachtingen voor de omgeving van het gehele onderwijssysteem zijn geschetst⁵.

Het rapport van de WRR over de basisvorming in het voortgezet onderwijs bevat ook een beschouwing van de voor dat onderwerp relevant geachte toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen⁶. Daarom zal dit advies ook bij de inventarisatie worden betrokken. Een tijdshorizon wordt niet gegeven. Men lijkt zich echter te richten op de periode tot 2000 of 2010.

¹ WRR, *De komende vijftig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland*; Rapport aan de Regering nr. 15, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, blz. 83.

² Centraal Planbureau, *De onderwijsprognose 1986, leerlingen, schoolverlaters en bevolking naar opleidingsniveau tot 2000*; CPB-werkdocument nr. 9, 's-Gravenhage, 1986.

³ Taakgroep Studentenramingen, *Raming Hoger Beroepsonderwijs, Studentenaantallen 1985-2000*; (RHOBOS '85); 1985, en Taakgroep Studentenramingen, *WORSA '85; Wetenschappelijk Onderwijs Raming Studenten Aantallen voor de periode 1985-2000*; 1985.

⁴ J. de Voogd, G. den Broeder en H. Stijnen, *De capaciteit van de universitaire en de nieuwe lerarenopleidingen; TEASE-85*; NEI, Rotterdam, 1986.

⁵ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1988, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 200, hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 6-17.*

⁶ WRR, *Basisvorming in het onderwijs*; Rapport aan de Regering nr. 27, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

De meest recente kwalitatieve verkenning voor het hoger onderwijs is opgenomen in het Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP)⁷. Uit het oogpunt van de relatie tussen toekomstverkenning en planning is het HOOP een interessant document. Het is de bedoeling dat vanaf nu iedere twee jaar zo'n plan verschijnt. Het plangedeelte bestrijkt vijf jaar, maar heeft voor de latere jaren vooral een indicatief karakter. Het plan is geplaatst in een algemeen kader van toekomstige ontwikkelingen. De benaderingswijze in het HOOP wordt door het ministerie als communicatieve planning getypeerd. De analyses van de ontwikkelingen buiten en binnen het hoger onderwijs en de (tentatieve) consequenties die hieraan worden verbonden, worden gezien als een bijdrage van de kant van de overheid aan een dialoog met alle betrokkenen. De instellingen worden zo geprikkeld om een eigen visie op de toekomst te ontwikkelen. Voor deze inventarisatie zijn vooral de analyses van ontwikkelingen buiten en binnen het stelsel van hoger onderwijs van belang. Het HOOP hanteert voor deze verkenningen niet één tijdshorizon; de meeste weergegeven ramingen bestrijken echter de periode tot het jaar 2000.

Bij deze inventarisatie blijven enkele bronnen buiten beschouwing. TNO maakt een regionale uitsplitsing van prognoses van leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs. Binnen TNO wordt nu gewerkt aan een verbetering van het model voor regionale prognoses, zodat rekening kan worden gehouden met factoren die het schoolkeuzegedrag beïnvloeden. Ook is aan de Rijksuniversiteit van Utrecht opdracht gegeven voor het opstellen van scenario's voor het voortgezet onderwijs. Verder is het van belang op te merken dat binnen het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor begrotingsdoeleinden op basis van de genoemde studies gemodificeerde en verder gespecificeerde ramingen en ook nieuwe ramingen worden gemaakt. Op deze interne ramingen wordt hier niet ingegaan. Ten slotte is het vermeldenswaard dat het ministerie werkt aan een prognosemethodiek ten behoeve van het volwassenenonderwijs.

8.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

Kwantitatieve ramingen

De ramingen voor de leerlingenaantallen in de verschillende onderwijssoorten hangen samen. De aantallen leerlingen die de lagere onderwijssoorten verlaten, bepalen immers de aantallen leerlingen die beginnen aan de hogere onderwijssoorten. Binnen een bepaald soort onderwijs is er betrekkelijk grote zekerheid over het aantal leerlingen in de komende jaren op de hogere niveaus. Met een stroommodel kan hierover een voorspelling worden gedaan.

Voor voorspellingen over een langere termijn zijn twee soorten gegevens belangrijk. Ten eerste is het aantal potentiële toekomstige leerlingen van belang. Deze gegevens kunnen worden ontleend aan een demografische prognose. In de tweede plaats is de participatiegraad van verschillende leeftijdsgroepen in verschillende soorten onderwijs van belang. Deze participatiegraad wordt bepaald door de schoolkeuze van leerlingen, en door de keuze voor het wel of niet volgen van onderwijs boven de leerplichtige leeftijd.

Deze participatiegraad blijkt, vooral voor de hogere onderwijssoorten, een uiterst onzeker gegeven te zijn. Desondanks worden er in de beschikbare ramingen geen marges aangehouden voor de ontwikkeling hiervan. De toekomstige ontwikkeling van de participatie wordt in beginsel vastgesteld door het doortrekken van ontwikkelingen uit het verleden. Hierbij wordt meestal verondersteld dat de maatschappelijke omgeving niet zal veranderen. Slechts in enkele gevallen is een vrij geringe invloed van

⁷ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoekplan (HOOP)*; 's-Gravenhage, 1987.

andere variabelen op de algemene trend verondersteld. Zo bevatten de CPB-ramingen ook een aantal sociaal-economische omgevingsvariabelen zoals de werkloosheid en de kosten van onderwijs. Soms vindt ook bijstelling plaats van de verwachtingen over de participatiegraad, bijvoorbeeld vanwege het verwachte effect van beleidsmaatregelen ten aanzien van de introductie, herstructurering of opheffing van schooltypes.

In de NEI-ramingen van 1985 worden naast de trendmatige vooruitberekening beleidsvarianten opgesteld, waarmee de effecten van wijzigingen in de participatiegraden als gevolg van beleidsmaatregelen kunnen worden aangegeven. Ook hier is nog geen rekening gehouden met toekomstige aanpassingsverschijnselen op de arbeidsmarkt, die de keuze van de verschillende opleidingen kunnen beïnvloeden.

In het HOOP worden wel verschillende scenario's opgesteld voor de vraag naar hoger opgeleiden. Voor het aanbod van hoger opgeleiden wordt naast de al genoemde aanbodraming van het ministerie een hypothetisch alternatief doorgerekend waarin beter aan de vraag naar hoger opgeleiden wordt voldaan⁸.

In de meeste gevallen worden blijkens het voorgaande geen varianten berekend. De redenering hiervoor is dat het doorrekenen van alternatieve veronderstellingen geen indruk kan geven van de werkelijke onzekerheid. Men zou of wel slechts enkele alternatieve veronderstellingen kunnen doorrekenen, waardoor slechts een partiële indruk van de relevante onzekerheden wordt verkregen, of wel men zou voor alle veronderstellingen een 'hoge' en een 'lage' waarde moeten doorrekenen, waardoor men bij combinatie hiervan een raming verkrijgt die grenzen aangeeft die buiten de als plausibel beschouwde ontwikkelingsruimte liggen. Het is niet mogelijk een betrouwbaarheidsinterval te creëren.

Het geven van slechts één uitkomst heeft echter het bezwaar dat de uitkomst vaak als een vrij zeker gegeven zal worden geaccepteerd. Gevoeligheidsanalyses, hoe partieel ook, zouden kunnen bijdragen tot een beter oordeel over de onzekerheden waarmee de ramingen zijn omgeven.

Kwalitatieve verkenningen

Zowel in het HOOP als in de toekomstschets in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1988 worden verwachte ontwikkelingen op sociaal-cultureel, politiek-bestuurlijk en economisch-technisch gebied beschreven. In deze omgevingsbeschrijvingen wordt als verwachting vaak één mogelijkheid geschetst, al laten de formuleringen wel enige interpretatieruimte. Hetzelfde geldt voor het WRR-rapport.

8.3 De definitie van de omgeving

8.3.1 Internationale ontwikkelingen

Internationale ontwikkelingen lijken vooral van belang te zijn voor het hoger onderwijs. De Memorie van Toelichting noemt met betrekking tot het primair en het voortgezet onderwijs in de eerste plaats de stijging van het aantal leerlingen van niet-Nederlandse afkomst. Dit vraagt dat er gezorgd moet worden voor een gemeenschappelijke culturele basis en gerichte maatregelen in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid. In de tweede plaats wordt opgemerkt dat de onder meer door immigratie te verwachten versterking van het multi-culturele karakter van de Nederlandse samenleving een goede en actieve talenkennis vereist. Het WRR-rapport signaleert dezelfde ontwikkelingen en acht in de basisvorming extra aandacht voor kinderen van immigranten geboden.

Hoewel internationalisering een centraal thema is in de beleidsplannen

⁸ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987, op. cit., deel I: Kerndocument, blz. 59-65.

van het HOOP, krijgen internationale ontwikkelingen in de omgevingsverkenningen geen afzonderlijke aandacht. Ze komen echter wel in de economisch-technologische en de politiek-bestuurlijke omgevingsverkenning aan de orde. Doordat de technologische ontwikkeling voortschrijdt, worden volgens het HOOP de ontwikkelingskosten van nieuwe producten steeds hoger. Daardoor is er op mondiale markten slechts plaats voor enkele aanbieders. Hierdoor kan een intense concurrentiestrijd ontstaan en zullen zich verschillende vormen van protectionisme gaan voordoen. Deze ontwikkelingen dwingen de bedrijven tot een sterkere internationale oriëntatie. Het is daardoor onzeker waar nieuwe investeringen zullen plaatsvinden. De aanwezigheid van markten en het omzeilen van protectionisme zijn onder andere bepalende factoren voor de plaats waar wordt geïnvesteerd. Men neemt aan dat het aanbod van geschoold personeel ook een belangrijke vestigingsfactor zal zijn⁹.

De omvang van de investeringen in speur- en ontwikkelingswerk maken een gecoördineerde aanpak noodzakelijk. Het bedrijfsleven zal daarom een drijvende kracht vormen bij het streven naar verdere integratie van de Europese markt. Ook zal voor het onderzoek aan wetenschappelijke instellingen de noodzaak tot internationale samenwerking en coördinatie toenemen. De verdere integratie van de Europese Gemeenschap kan leiden tot meer internationale regelgeving en meer taakverdeling. Tegelijkertijd zal de internationale concurrentie tussen onderzoeksinstituten toenemen.

De wens tot internationalisering van hoger onderwijs en wetenschapsbeoefening lijkt vooral gebaseerd op een globale parallelliteit met de geconstateerde internationalisering van het bedrijfsleven, zonder dat deze relatie is geëxpliciteerd.

Hiernaast noemt het HOOP nog andere redenen waarom een toenemende internationale oriëntatie gewenst is. Een intensieve wisselwerking met het buitenland kan het niveau van de wetenschap bevorderen. Samenwerking kan kostenbesparend zijn en het kan de technologische innovatie versnellen. Bovendien kan het de internationale handel stimuleren als Nederlandse hoger opgeleiden kennis hebben van buitenlandse talen en culturen. In het plan wordt, in navolging van onder andere een aantal adviesorganen, gesteld dat de internationale gerichtheid van universiteiten en scholen voor hoger beroepsonderwijs tekort schiet. Daarom besteedt het plan daar speciale aandacht aan.

8.3.2 *Demografische ontwikkelingen*

Alle behandelde toekomstverkenningen gaan uit van de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose. De keuze voor een bepaalde editie van deze prognose varieert met het tijdstip waarop de verkenningen tot stand kwamen. De CPB-onderwijsprognose en de ramingen van het NEI gaan uit van de prognose 1984-2035. In de Memorie van Toelichting en in het WRR-rapport wordt de prognose van 1985 aangehaald. Het HOOP gaat uit van de prognose van 1986.

Voor het voltijdsonderwijs, dat verreweg de grootste groep leerlingen betreft, is vooral de omvang van de groep jongeren belangrijk. Deze is in de meest recente prognose groter dan in die van 1985 en 1984. Hoewel de Memorie van Toelichting nog uitgaat van een lage immigratie acht men de effecten hiervan wel belangrijk doordat ze een toenemende culturele diversiteit bewerkstelligen (zie vorige paragraaf).

De onzekerheid in de demografische vooruitberekening wordt vooral bepaald door de onzekerheid omtrent het geboortecijfer en de migratie. Deze onzekerheid is – zoals bleek in hoofdstuk 2 – groot. Dit betekent dat de vooruitberekeningen voor het basisonderwijs op een termijn die langer is dan vier jaar al met de nodige relativering gegeven zouden

⁹ J.J.B. Nijeboer, *Politiek-Bestuurlijk Trendrapport*; ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, HW/T-verkenning nr. 19, blz. 10-11.

moeten worden. Hetzelfde geldt voor een termijn langer dan twaalf jaar voor het voortgezet onderwijs. In de onderwijsprognoses negeert men deze vooral voor het basisonderwijs belangrijke onzekerheid echter door de middenvariant te kiezen en de hoge en lage variant niet te behandelen.

8.3.3 *Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu*

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat het huidige verschil in leeftijdsopbouw tussen de bevolking in de grote steden, de groeikernen en het platteland in de loop van de jaren negentig geleidelijk kleiner wordt. Dit zijn uitkomsten van het PRIMOS-bevolkingsprognosemodel zoals die in de Notitie Ruimtelijke Perspectieven zijn weergegeven (zie hfdst. 3). Dit model wordt bij de planning van het voortgezet onderwijs gebruikt.

Het HOOP beschrijft het ruimtelijk beleid als een relevante omgevingsvariabele. De lokatiekeuzen voor voorzieningen van hoger onderwijs, onderzoek en cultuur zullen moeten passen in het beleid, dat is gericht op een bundeling van voorzieningen, infrastructuur en werkgelegenheid om de kwaliteit van het stedelijk leefmilieu in de Randstad te verbeteren en de concurrentiepositie van de Randstad te versterken ¹⁰.

8.3.4 *Technologische ontwikkelingen*

Zowel in het HOOP, in de Memorie van Toelichting als in het WRR-rapport krijgt de technologische ontwikkeling veel aandacht. Men verwacht een hoog tempo van verandering met name op de terreinen bio-, informatie-, materialen- en energietechnologie. In de beschouwingen wordt een grote nadruk gelegd op de informatietechnologie.

Opvallend is dat men over het algemeen niet ingaat op de aard van de verwachte technologische ontwikkelingen, maar dat men alleen de consequenties daarvan aangeeft. Hierop zijn enkele uitzonderingen. In Basisvorming in het onderwijs wordt een poging gedaan de verwachte informatiemaatschappij te beschrijven. Nieuwe technologieën zullen volgens het rapport niet alleen het informatie-aanbod in de huiskamer vergroten, maar er zullen ook belangrijke verschuivingen plaatsvinden. De betekenis van deze nieuwe ontwikkelingen moet echter niet worden overdreven. Men zal geconfronteerd worden met een grote hoeveelheid informatie, waarvan een gedeelte overbodig is. Vaak zal toepassing van nieuwe technologieën slechts tot gevolg hebben dat het bedieningsgemak en de betrouwbaarheid van bestaande apparaten wordt verbeterd. Het wordt in het WRR-rapport nog onduidelijk geacht in hoeverre de huiscomputer zal worden toegepast. De mogelijkheden hiervoor zullen wel groter worden: er zal steeds meer programmatuur op de markt komen en de prijs ervan zal dalen.

In de werkomgeving zal de informatietechnologie volgens het WRR-rapport ook oprukken. Administratieve processen zijn al vergaand geautomatiseerd. Dit heeft vooral betrekking op de 'lagere' echelons; in de 'hogere' zou het minder snel kunnen gaan. De ontwikkeling in de industriële automatisering gaat snel. De computer wordt toegepast bij het ontwerpen, het produceren, het testen en de logistiek. Ook hier neemt het gebruik van standaardprogramma's toe. De Memorie van Toelichting noemt nog de opkomst van 'doorsnijdende procestehnologieën', die in uiteenlopende bedrijfstakken kunnen worden toegepast.

Het HOOP benadrukt dat door het hoge tempo van technologische ontwikkelingen de produktie snel kennis- en kapitaalintensiever wordt. Men signaleert echter dat de technologische infrastructuur van Nederland, onder andere op het terrein van telecommunicatievoorzieningen en van een voldoende aanbod van geschoold personeel, dreigt achter te blijven. De Memorie van Toelichting voorziet een toenemende behoefte aan om-, her- en bijscholing.

¹⁰ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987, op. cit., deel 4: Proeven en Achtergronden, blz. 18-19.

Volgens het HOOP betekent de toepassing van informatietechnologie een nieuwe industriële revolutie. Het zwaartepunt van de menselijke inspanning zal worden verlegd naar de arbeidsvoorbereiding. De uitvoerende arbeid zal minder omvangrijk worden. De eigen verantwoordelijkheid van de werknemer in productieprocessen zal hierdoor toenemen. De Memorie van Toelichting verwacht dat de onderwijssoort minder gebonden zal zijn aan de beroepsuitoefening in een bepaalde bedrijfstak.

Het WRR-rapport concludeert dat de technologische ontwikkelingen niet zozeer nieuwe vaardigheden vereisen, maar een groter beroep doen op basisvaardigheden. Praktische technische kennis zal bovendien zeer snel verouderen. Doordat specialisaties snel verouderen, is een vroege specialisatie niet zinvol. Ook de Memorie van Toelichting acht meer aandacht voor essentiële basisvaardigheden in het initiële onderwijs gewenst.

Tot slot kan computertechnologie in het onderwijs zelf worden toegepast. Een weloverwogen gebruik kan volgens de WRR zinvol zijn. Het zou zowel de vorm kunnen aannemen van leren met behulp van de computer als leren over de computer. Daarnaast kan het een hulpmiddel zijn bij de administratie van de school. De Memorie van Toelichting verwacht dat dit nieuwe medium in het onderwijs zal worden toegepast.

8.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen

Zowel in de Memorie van Toelichting als in het WRR-rapport wordt gesignaleerd dat er structurele verschuivingen zichtbaar zijn tussen de economische sectoren, die ook de toekomstige economische ontwikkelingen zullen bepalen. Het aandeel van landbouw en industrie in het arbeidsvolume is afgenomen, terwijl dat van de tertiaire en quartaire sector is toegenomen. Voor de tertiaire dienstensector wordt algemeen verwacht dat deze in de toekomst nog belangrijker zal worden. Ten aanzien van de collectieve sector is de verwachting dat de financiële tekorten zullen worden teruggedrongen. In het HOOP stelt men dat er, onder invloed van economische en technologische factoren, een verschuiving van de collectieve sector naar de marktsector zal plaatsvinden. Het WRR-rapport verwacht dat, nadat het evenwicht is hersteld, een toename van de werkgelegenheid in de quartaire sector weer mogelijk is. De Memorie van Toelichting signaleert ook een verschuiving van werkgelegenheid op grond van demografische ontwikkelingen. Dit zal bijvoorbeeld leiden tot een toename in de gezondheidszorg en het bejaardenwerk. Behalve in de dienstensector zijn economische kansen volgens het HOOP vooral gelegen in de agrarische productie, in distributie-activiteiten en in hoogwaardige technologie.

In alle drie de toekomstverkenningen verwacht men dat de economie in toenemende mate kennis- en kapitaalintensief zal zijn. Dit zal ertoe leiden dat er hogere eisen aan werknemers zullen worden gesteld. Volgens het WRR-advies zullen steeds meer mensen zich bezighouden met de beheersing van het productieproces in plaats van met het produceren zelf. De hiervoor vereiste beroepskwalificaties zullen voortdurend veranderen. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven de opleiding vaker in eigen hand zullen nemen en dat er behoefte is aan voortdurende om-, her- en bijscholing. Ook de Memorie van Toelichting en het HOOP verwachten een toename. Het HOOP gaat niet in op de gevolgen van de verwachte toename van dit type onderwijs. In de Memorie van Toelichting veronderstelt men dat het onderscheid tussen branches en bedrijfstakken door de invoering van 'doorsnijdende' procestechologieën zal vervagen.

In het HOOP wordt aandacht besteed aan de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. De economische groei wordt gezien als een belangrijke variabele voor de ontwikkeling van de vraag naar hoger opgeleiden¹¹. Men

¹¹ *Het KRISTAL-Model. Een geïntegreerd model voor het systeem van Hoger Onderwijs op de lange termijn; studenten, kosten en arbeidsmarktsituatie*; door: F.I.J. Dijkstra, J.A.C. van de Donk, C. Visser, e.a., ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, HW/T-verkenning nr. 14, blz. 11.

Met dit model worden de arbeidsmarktscenario's in het HOOP doorgerekend.

neemt deze variabele echter niet expliciet in de prognoses op. De scenario's bestaan alleen uit uiteenlopende veronderstellingen over de groei van de vraag naar hoger opgeleiden. Men veronderstelt dat de vraag naar hoger opgeleiden zal blijven groeien. Andere mogelijke ontwikkelingen, zoals die volgens een S-curve die in eerdere studies van de Directie Toekomstverkenningen wel werd gehanteerd, blijven nu onbesproken¹².

Naast de door Onderwijs en Wetenschappen opgestelde vraagscenario's wordt ook een CPB-raming van de vraag naar en het aanbod van arbeid naar opleidingscategorieën aangehaald. De raming is gebaseerd op het middenscenario van het CPB voor de economische ontwikkeling op lange termijn (deze wordt uitgebreider besproken in het volgende hoofdstuk). Ook het CPB gaat uit van een verder stijgend aandeel van hoger opgeleiden in de beroepsbevolking door verdringing en verschuivingen van de werkgelegenheid tussen verschillende sectoren.

In de onderwijsprognose van het CPB leidt de werkloosheid tot een vlucht in het onderwijs. Men verwacht voor de toekomst in het algemeen een lichte verbetering van de arbeidsmarktpositie van leerlingen met een lbo- of mavodiploma. Dit leidt ertoe dat de stijging van leerlingenaantallen in het mbo tot staan komt. Het is echter de vraag of deze verruiming van de arbeidsmarkt voor leerlingen met een lbo- of mavodiploma nog steeds optreedt als – anders dan het CPB doet – zou worden verondersteld dat de opleidingseisen in het algemeen toenemen.

8.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen

De sociaal-culturele ontwikkelingen worden met een beperkt aantal thema's beschreven. In het HOOP, in de Memorie van Toelichting en in het WRR-rapport Basisvorming in het onderwijs staan de thema's individualisering en emancipatie centraal. Het HOOP voegt daar nog de 'utilitarisering' aan toe.

Volgens het HOOP dekt de term *individualisering* de ontwikkeling van een groot aantal verschillende waardepatronen¹³. Individualisering wordt gekenmerkt door diversiteit in leefvormen, economische onafhankelijkheid van personen en op de individuele beleving toegesneden vormen van vrijetijdsbesteding. Zo opgevat, is individualisering bijna synoniem aan pluriformiteit van normen en waarden.

Het WRR-rapport vermeldt een aantal ontwikkelingen ten aanzien van leefvormen. Allereerst is er sprake van 'gezinsverdunning': kinderen verlaten het gezin eerder en ook neemt het aantal echtscheidingen toe. Toch zal volgens het rapport het gezin zijn centrale plaats als samenlevingsverband niet verliezen, ook al ontstaan er allerlei andere samenlevingsverbanden. Binnen samenlevingsverbanden wordt de emotionele functie sterker beklemtoond, en de functie van onderlinge verzorging minder sterk. Hoewel de aard van de relaties binnen het gezin verandert, zijn er volgens de WRR geen aanwijzingen dat de opvoedingsfunctie van het gezin verloren zou gaan. De veranderingen die blijkens dit rapport uit de pluriformering van leefvormen voortvloeien, zijn minder ingrijpend dan in de achtergrondstudie voor het HOOP wordt aangenomen.

In het WRR-rapport en in de Memorie van Toelichting wordt geconcludeerd dat in een maatschappij waarin individuele waarden belangrijker zijn geworden en het gedrag minder wordt bepaald door tradities en instituties, een goede en gemeenschappelijke basisvorming een voorwaarde is voor het functioneren van het individu. Volgens het HOOP vraagt de grote onvoorspelbaarheid van de onderwijskeuzen en de diversiteit die in de gelederen van de hoger-onderwijsconsumenten zal ontstaan een grote variëteit in het onderwijsaanbod.

¹² Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Notitie taakstelling selectieve krimp en groei universiteiten en academische ziekenhuizen 1987-1991*; 1986, blz. 9.

¹³ G. de Boer, A. Feryn, *Sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen*; ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, HW/T-verkenning 20, januari 1987, blz. 57.

In de besproken studies krijgt de *emancipatie* van vrouwen meer aandacht dan die van andere groepen. De participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt staan hier centraal. De studies komen op dit punt vrijwel overeen. Geconstateerd wordt dat de onderwijsparticipatie van vrouwen in het primair en het voortgezet onderwijs ongeveer gelijk is aan die van mannen. Wel bestaan er nog grote verschillen in de vakkenpakketten en de opleidingen die men kiest. Blijkens de verschillende rapporten zijn er met name in het lager en middelbaar beroepsonderwijs grote verschillen in schoolkeuze tussen jongens en meisjes, maar ook in het hoger onderwijs is de verhouding nog niet gelijk. Daarnaast zijn er verschillen in studiekeuze. Men verwacht algemeen dat de emancipatie van vrouwen in de toekomst tot uiting zal komen in een verdere toename van de onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie van vrouwen.

Het HOOP besteedt nog enige aandacht aan de emancipatie van enkele andere groepen. Men constateert dat de emancipatie van etnisch-culturele groepen in Nederland, gelet op de deelname aan hoger onderwijs en de positie op de arbeidsmarkt, nog niet in een vergevorderd stadium is. Met name bij de tweede en derde generatie van deze groepen zijn er kansen; onderzoek naar de mogelijkheden om deze te benutten is geboden. Ook de emancipatie van ouderen wordt in het HOOP genoemd. Hoewel dit niet tot grote verschuivingen in de deelname aan het hoger onderwijs en op de arbeidsmarkt leidt, verwacht men wel dat er een nieuwe vraag naar hoger onderwijs uit zal ontstaan, met specifieke inhoudelijke en organisatorische eisen.

Als derde dominante trend noemt het HOOP *utilitarisme*. Daaronder wordt het denken in termen van (zichtbaar) economisch nut verstaan. Dit wordt gezien als een reactie op het benadrukken van zelfontplooiing en cultureel belang in de voorafgaande periode. Het utilitarisme zal zich onder andere uiten in een sterke oriëntatie van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Men acht de dominantie van deze ontwikkeling op de lange termijn onvoorspelbaar vanwege een snelle opeenvolging van tegenbewegingen, gevoeligheid voor de economische conjunctuur en mogelijke doorkruising door individualisering en pluriformiteit, die immers kunnen leiden tot een sterker accent op zelfontplooiing.

Het WRR-rapport gaat ook in op het *arbeidsethos* en constateert dat het belang van betaalde arbeid niet afneemt. Ook omdat bij jongere generaties geen verzwakking van het arbeidsethos is waar te nemen, gaat de WRR er van uit dat dit ethos ook in de toekomst sterk blijft.

Opvallend is ten slotte dat in de onderzochte nota's geen beschouwingen worden gewijd aan de ontwikkeling van de *verzuiling* en de consequenties hiervan voor het onderwijsbestel.

8.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen komen in algemene zin vrijwel alleen in het HOOP aan de orde. In het WRR-rapport wordt hierop, behoudens een al eerder aangehaalde opmerking over de groei van de quartaire sector, niet ingegaan en in de Memorie van Toelichting wordt alleen over het voorgenomen onderwijsbeleid gesproken. Dit zal later in dit hoofdstuk aan de orde komen.

Volgens het HOOP heeft de individualisering belangrijke gevolgen voor de rol van de overheid. Individualisering zou 'bestuur op menselijke maat' vergen, gericht op vergroting van persoonlijke keuzevrijheid, op stimulering van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. In de achtergrondstudie die ten behoeve van de politiek-bestuurlijke omgevingsverkenning werd verricht, wordt gesproken van een onder invloed van individualisering afnemend overheidsgezag, omdat collectieve regelingen onvoldoende kunnen aansluiten op de pluriformiteit van de samenleving. De marktsector zou de gewenste differentiatie beter aan kunnen brengen¹⁴.

¹⁴ Nijeboer, op. cit., blz. 6.

Men stelt ook dat tot voor kort dominante groepsnormen hun binding en continuïteit dreigen te verliezen. De verschillen tussen de politieke partijen worden volgens het HOOP kleiner. Omdat er zo een gebrek is aan duidelijke signalen omtrent de richting waarin de samenleving zich dient te ontwikkelen, is de kans aanwezig dat de politiek zich nog slechts zal richten op beheersing van ontwikkelingen in plaats van op bescheiden inhoudelijke beïnvloeding.

Verder wordt een verdergaande juridificering gesignaleerd: de burger doet in toenemende mate een beroep op de rechter voor het oplossen van conflicten. Van Maarseveen, die in de genoemde achtergrondstudie wordt aangehaald, vreest dat door het vervagen van andere normenstelsels de rechtsorde steeds meer op zichzelf zal komen te staan. Hij vestigt zijn hoop op het ontstaan van een nieuwe morele orde. Het is onduidelijk of het HOOP bij deze redenering wil aansluiten. In relatie tot de juridificering wordt bijvoorbeeld gewezen op de taakstelling van de wetenschap maatschappelijke ontwikkelingen kritisch te beschouwen. In het hoger onderwijs zou men dit moeten leren.

Het HOOP constateert een veranderde houding tegenover het overheidsoptreden. Was een aantal jaren geleden nog het kernprobleem het tekort schieten van het sturingsvermogen van de overheid, thans luidt het standpunt dat de overheid minder gedetailleerd moet sturen. De verhouding tussen overheid en marktsector wordt gezien als een belangrijk vraagstuk voor de komende jaren. Men verwacht dat de internationalisering van het bedrijfsleven zal leiden tot een toenemende druk op de overheid om stimulerende maatregelen te nemen en te investeren in infrastructuur, waaronder ook de kennisinfrastructuur. Grote investeringen zullen steeds meer via 'public-private partnership' plaatsvinden.

Men ziet een drietal dominante trends in het overheidsoptreden. Allereerst is er een globalisering van beleidsvorming en regelgeving. Hieronder wordt verstaan dat de overheid zich vooral zal beperken tot het aangeven van kaders voor uitvoerende organen en intermediaire instanties. Dit zal samen met privatisering en decentralisatie leiden tot een minder voorspelbare uitvoering van beleid. De behoefte aan evaluatie zal toenemen. Deze behoefte vloeit ook voort uit de tweede trend: het accent zal blijven liggen op kostenbeheersing. Ten derde zal de internationalisering een drijvende kracht zijn bij het streven naar een verdere integratie van Europa. Vormen van marktintegratie zullen ook beleidsintegratie vergen. Bovendien noopt de internationale concurrentie tot samenwerking op het gebied van wetenschap en technologie.

8.4 Ontwikkelingen ten aanzien van onderwijs

Basisonderwijs

Volgens de onderwijsprognose van het CPB zal in de periode 1986-2000 het aantal leerlingen op basisscholen niet sterk meer afnemen (zie tabel 8.1). De daling van het leerlingenaantal als gevolg van de lage geboortecijfers is vrijwel ten einde. Dit betekent ook dat de vraag naar nieuwe leerkrachten voor deze schoolsoort zich op korte termijn zal herstellen. Over enkele jaren verwacht men in de Memorie van Toelichting zelfs een tekort.

In de Memorie van Toelichting bij de Onderwijsbegroting voor 1988 wordt ingegaan op enige gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor het basisonderwijs. Volgens dit document zal er een spanning zijn tussen de toenemende eisen en verwachtingen die aan het onderwijs worden gesteld en de eis om aandacht te besteden aan de ontwikkelingsmogelijkheden van ieder kind. Als gevolg van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen zullen de scholen in toenemende mate een rol moeten spelen bij de kinderopvang. Ook zullen zowel jongens als meisjes moeten worden voorbereid op een leven waarin economische en sociale taken worden gecombineerd.

Tabel 8.1 Leerlingen naar schoolsoort, x 1000

	1986/1987	2000/2001
Basisonderwijs	1435,3	1422,8
Speciaal onderwijs	100,2	102,6
Brugjaren	190,1	177,7
Mavo	238,3	181,4
Havo	167,4	138,6
Vwo	180,0	142,1
Lbo	329,6	229,1
Kmbo	24,2	19,6
Mbo	256,3	176,2
Hbo	148,6	128,0
Wo	166,8	115,2
Totaal	3236,9	2833,4

Bron: Centraal Planbureau, *De onderwijsprognose 1986; leerlingen, schoolverlaters en bevolking naar opleidingsniveau tot 2000*; CPB-werkdocument nr. 9, 's-Gravenhage, 1986.

Voortgezet onderwijs

Het CPB verwacht dat het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs tussen 1986 en 2000 als gevolg van de lage geboortecijfers nog zal dalen. Volgens de prognose van het NEI geldt dit ook voor het deeltijdonderwijs (zie tabellen 8.1 en 8.2).

Tabel 8.2 Leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs (deeltijd)

	1987	2000
Avo	119.222	108.233
Lbo (waaronder bbo)	92.535	72.852
Mbo	63.553	51.090
Hbo	115.322	96.387
Vormingswerk en participatie-onderwijs	32.397	24.754
Totaal	423.029	353.316

Bron: J. de Voogd, G. den Broeder en H. Stijnen, *De capaciteit van de universitaire en de nieuwe lerarenopleidingen; TEASE-85*; Rotterdam, NEI, 1986.

Als gevolg hiervan voorziet men problemen bij het vinden van een baan voor relatief grote aantallen studenten op de lerarenopleidingen. Het NEI verwacht zelfs een verdubbeling van de werkloosheid onder leerkrachten (zie tabellen 8.3 en 8.4). Overigens bestaan er bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen recentere ramingen. Deze zijn echter nog niet gepubliceerd.

De ontwikkelingen die in de Memorie van Toelichting met betrekking tot het basisonderwijs zijn aangegeven, gelden ook voor de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Uit de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen volgt volgens het WRR-advies de noodzaak de kwaliteit van de basisvorming in deze fase van het onderwijs te verhogen. Deze kwaliteitsverhoging moet volgens de WRR niet worden gezocht in een verbreding van de basisvorming, maar in een verdieping op zorgvuldig gekozen gebieden. Dit zou betrekking moeten hebben op kerngebieden waarvan de kennis en vaardigheden niet snel verouderen, en die een brede uitstraling hebben.

Voor het voortgezet onderwijs aan leerlingen van 16 jaar en ouder maken de multiculturele samenleving en de voortgezette internationale contacten het aanbieden van een voortgezette algemene vorming gewenst. Daarnaast vraagt de behoefte aan 'human capital' de aanbidding van een kwalitatief hoog ontwikkelde initiële beroepsopleiding. Uit dezelfde ontwikkelingen vloeit de wenselijkheid van een voldoende door-

Tabel 8.3 De vraag naar leerkrachten in arbeidsjaren in het voortgezet onderwijs (voltijd en deeltijd), onderscheiden naar sector

	Avo	Lbo	Mbo	Hbo	Vormingswerk en Po	Totaal
1987	40.873	22.349	16.773	12.595	1.604	94.194
2000	33.696	17.125	12.044	10.903	1.226	74.994

Bron: J. de Voogd, G. den Broeder en H. Stijnen, *De capaciteit van de universitaire en de nieuwe lerarenopleidingen; TEASE-85*; Rotterdam, NEI, 1986.

Tabel 8.4 Aanbod, tewerkstelling en werkloosheid van leerkrachten in het voortgezet onderwijs, naar geslacht

	Aanbod		Tewerkstelling		Werkloosheid	
	m	v	m	v	m	v
1987	85.639	28.681	73.798	20.398	11.842	8.284
2000	77.901	35.477	56.516	18.487	21.385	16.990

Bron: J. de Voogd, G. den Broeder en H. Stijnen, *De capaciteit van de universitaire en de nieuwe lerarenopleidingen; TEASE-85*; Rotterdam, NEI, 1986.

stroming naar het voortgezet en het hoger onderwijs voort. Onder andere vanwege de snelle verandering van specialismen is de zorg voor een juist aanbod van om-, her- en bijscholing belangrijk.

Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

In het HOOP zijn ramingen opgenomen van de verwachte studentenaantallen in het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Deze zijn weergegeven in tabel 8.5. Het aantal studenten in het hbo zal tot het schooljaar 1992/1993 nog stijgen. Volgens de CPB-onderwijsprognose, die in tabel 8.1 is weergegeven, zal het aantal leerlingen daarna gaan dalen. Het HOOP geeft voor de periode na 1993 geen voorspelling. Volgens beide ramingen zal het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs afnemen. Deze daling wordt veroorzaakt door de studieduurverkorting en de demografische ontwikkeling, waarvan de gevolgen ook al zichtbaar waren bij het voortgezet onderwijs. Omdat er voor de verkorte studieduur nog geen gegevens beschikbaar zijn, neemt men aan dat de doelstellingen worden bereikt.

Het aandeel van de havo-gediplomeerden dat naar het hbo gaat, neemt af. Er wordt vaker gekozen voor het mbo of het vwo. De laatste categorie komt uiteindelijk meestal in het hoger onderwijs terecht. Er wordt geen verklaring gegeven voor de verschillende ontwikkeling van de instroom in het hbo en het wo. Het zou kunnen zijn dat de vergrote uitstroom van het voortgezet onderwijs gemiddeld een verlaging van het niveau van de instroom in het hoger onderwijs veroorzaakt.

Tabel 8.5 Ontwikkeling ingeschreven studenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo) en het hoger beroepsonderwijs (hbo), voltijds en deeltijds ^{a)}

	1986/1987	1992/1993	2000/2001
Hbo	195.974	197.543	–
Wo	168.749	141.880	127.894
Totaal	364.723	339.423	

Bron: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP)*; 's-Gravenhage, 1987, deel 2, tabellen 2.1.3.1.1 en 2.1.3.2.1.

^{a)} Het verschil met tabel 8.1 wordt veroorzaakt doordat in tabel 8.1 deeltijdstudenten zijn meegeteld.

Bij de technologische, economische en ook bij de sociaal-culturele ontwikkelingen werd regelmatig gewezen op de voortdurende behoefte aan om-, her- en bijscholing. Dit zou betekenen dat men zijn hele leven onder-

wijs blijft volgen. Dit roept in de eerste plaats de noodzaak van herprogrammering van het initiële onderwijs op. Volgens het HOOP moet daar de grondslag gelegd worden voor de bereidheid en de kunde om later additioneel onderwijs op effectieve wijze te verwerken. Als men toch het leven doorbrengt met een voortdurende afwisseling van werk en scholing, is het wellicht ook minder belangrijk op welk ogenblik men precies met de beroepsuitoefening begint. Men verwacht niet dat het hoger onderwijs een erg grote variëteit zal gaan bereiken qua duur, inhoud en vorm van opleidingen, omdat zich daartegen zowel belangen van werkgevers als van opgeleiden zullen verzetten. De consequenties van de trend naar individualisering en die naar utilitarisering staan hier op gespannen voet. Dit wordt in het HOOP wel gesignaleerd, maar niet uitgewerkt. Dat is jammer want ten aanzien van dit dilemma denkbare beleidskeuzen kunnen sterk uiteenlopen.

Verwacht wordt dat de eisen die vanuit overheid en samenleving aan het hoger onderwijs worden gesteld, zullen toenemen. Daarbij wordt enerzijds versterking voorgestaan van de sociaal-culturele functie en anderzijds van de economisch-technologische functie. Volgens het HOOP kan dit nopen tot profilering van het beleid op instellingsniveau. Ook hier gaat het om tegenstrijdige eisen waarvoor zeer verschillende oplossingen denkbaar zijn.

De in algemene zin beschreven politiek-bestuurlijke ontwikkelingen zullen ook van invloed zijn op het onderwijsbeleid. Dit zal er toe leiden dat de omgangsvormen tussen overheid en instellingen van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zullen veranderen: de instellingen zullen meer verantwoordelijkheid moeten dragen, aldus het HOOP. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling naar meer contractonderzoek die wordt gesignaleerd.

Zoals al werd gesteld, zal volgens het HOOP de internationalisering van onderwijs en onderzoek toenemen. Er zullen meer vormen van internationale samenwerking en coördinatie ontstaan. Ook zullen instellingen meer concurrentie ondervinden vanuit het buitenland.

8.5 Beleidsconsequenties

Algemeen

De relatie tussen het onderwijs- en onderzoeksbestel en de omgeving wordt – globaal bezien – op twee manieren gelegd. In de eerste plaats zijn er de kwantitatieve ramingen, waarin voor het onderwijs belangrijke grootheden worden geschat. De omgeving oefent hier, zoals in de prognoses van leerlingenaantallen, een directe invloed uit op het onderwijs. In de tweede plaats zijn er de meer omvattende, kwalitatieve omgevingsverkenningen. Opvallend genoeg worden deze in de nota's van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen vooral voor het hoger onderwijs uitgevoerd. Uit de kwalitatieve verkenningen die wel zijn uitgevoerd, blijkt de opvatting dat de ontwikkeling van het onderwijs- en onderzoeksbestel tamelijk autonoom is. Dit leidt er waarschijnlijk toe dat de aandacht voor de omgevingsontwikkelingen over het algemeen vrij beperkt is, terwijl de gewenste ontwikkelingen binnen het systeem zelf zeer gedetailleerd worden beschreven. De 'eisen van de toekomst' die uit de omgevingsverkenningen voor het onderwijs voortvloeien, lijken weinig dwingend te zijn. Meestal komt de relatie tussen ontwikkelingen in de omgeving en gewenste kenmerken van het onderwijssysteem slechts tot uitdrukking in het aanbrengen van een zekere paralleliteit tussen beide. Welke relaties precies worden verondersteld, blijft vaak onduidelijk. Voorbeelden hiervan kunnen worden gevonden in de wijze waarop algemene trends als internationalisering, individualisering en utilitarisering naar het onderwijssysteem worden vertaald.

In de Memorie van Toelichting worden geen beleidsconsequenties verbonden aan de raming van de leerlingenaantallen. Dit is niet verwonderlijk. De vrij stabiele situatie die voorspeld wordt, noopt immers niet tot belangrijke beleidswijzigingen. Men wil opfriscursussen geven voor leraren basisonderwijs die opnieuw aan het arbeidsproces willen deelnemen, om het verwachte tekort te voorkomen¹⁵. Aan de kwaliteitseisen wordt tegemoet gekomen met het voornemen het onderwijsaanbod vooral te richten op het leren van essentiële basisvaardigheden en het vaststellen van eindtermen voor het basisonderwijs. De aandacht die besteed moet worden aan de ontwikkelingsmogelijkheden van ieder kind en de verbetering van de positie van culturele minderheden leiden tot een blijvende noodzaak onderwijsmiddelen in te zetten om kansen te vergroten voor kinderen die opgroeien in minder gunstige omstandigheden.

Voortgezet onderwijs

In paragraaf 8.4 wordt al gesignaleerd dat men, ondanks de geraamde werkloosheid onder leerkrachten, vreest voor een tekort aan leerkrachten voor het voortgezet onderwijs. De kwantitatieve prognoses hierover lijken in de Memorie van Toelichting dus niet te functioneren. Het voorneemen is een positiever beeld van het leraarschap bij jongeren te bewerkstelligen door voorlichting en door het verscherpen van de aan de toekomstige leraren te stellen eisen. Elders in de Memorie van Toelichting blijkt dat de tekorten echter alleen betrekking hebben op de technische en economische vakken en Duits. Tegenover een verwacht tekort aan leraren staat op dit laatste vakgebied een overschot aan hoger opgeleiden. Bij de stap van prognose naar beleidsvoornemen worden de sectorale en algemene verwachtingen echter niet met elkaar in verband gebracht.

Het WRR-rapport Basisvorming in het onderwijs ontleent aan de verwachte ontwikkelingen een aantal eisen waaraan de basisvorming in het onderwijs dient te voldoen. Deze hebben, zoals reeds aan de orde kwam, vooral betrekking op de noodzaak de kwaliteit van de bestaande basisvorming te verhogen. Het voorstel dat de Raad uiteindelijk doet is mede op andere overwegingen gebaseerd. Dit voorstel is inmiddels in grote lijnen overgenomen door de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

De ramingen van de studentenaantallen in het hoger onderwijs kunnen ook worden gebruikt voor een raming van het aantal afgestudeerden. Deze ramingen worden vervolgens geconfronteerd met de raming van de vraag naar afgestudeerden. De kwantitatieve prognoses worden hier dus niet alleen gebruikt om de studentenaantallen te ramen maar ook om de verwachte 'output' te confronteren met de in de omgeving bestaande behoefte. Naast de ramingen van het ministerie zelf wordt ook een prognose van het CPB van vraag en aanbod van arbeid naar opleidingsniveau aangehaald (zie ook par. 9.1). Deze prognose verschilt van die in het HOOP op het gebied van de veronderstellingen over de vraag naar hoger opgeleiden (zie par. 8.3.5). Bovendien hanteert het HOOP nog een extra variant voor het aanbod, waarin van een meer op de arbeidsmarkt gerichte studiekeuze wordt uitgegaan. Enige uitkomsten van deze prognoses zijn opgenomen in de tabellen 8.6 en 8.7. Deze uitkomsten hebben betrekking op 1995. Voor 2000 zijn de conclusies echter niet wezenlijk anders.

¹⁵ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1988, op. cit., blz. 90.

Tabel 8.6 Verwacht werkloosheidspercentage academici per sector in 1995, bij verschillende veronderstellingen over vraag en aanbod van academici^{a)}

Vraag ^{b)}	HOOP-L	CPB	HOOP-H	HOOP-L	HOOP-H
Aanbod ^{c)}	Standaard		Alternatief		
Landbouw	32	19,6	14	28	9
Natuur	22		5	20	3
Techniek	14		-7	18	-2
Economie	17	23,9	4	21	9
Recht	29		12	27	9
Gezondheid	6	25,9	6	2	2
Gedrag en maatsch.	43		32	39	27
Taal en cultuur	44		35	39	29
Totaal	26	23,5	13	24	11

Bron: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP)*; 's-Gravenhage, 1987, deel 1, tabellen 2.13 en 2.15.

- a) Het CPB spreekt niet van werkloosheidspercentages maar van hypothetische aanbodoverschotten.
- b) Vraag: HOOP-L en HOOP-H, raming volgens respectievelijk laag en hoog veronderstelde groeipercentages voor de vraag naar hoger opgeleiden; CPB: vraag afgeleid uit MIDDEN-scenario voor economische ontwikkeling.
- c) Aanbod: Standaard: volgens WORS.A.
Alternatief: op grond van toename van hbo-eerstejaars met 12%, ten koste van het wo en verdubbeling van het aandeel van de technische en economische richtingen in instroom van hbo en wo.

Tabel 8.7 Verwacht werkloosheidspercentage hbo-afgestudeerden per sector in 1995, bij verschillende veronderstellingen over vraag en aanbod van hbo-afgestudeerden^{a)}

Vraag ^{b)}	HOOP-L	CPB	HOOP-H	HOOP-L	HOOP-H
Aanbod ^{c)}	Standaard		Alternatief		
Landbouw	37	-6,9	22	34	18
Techniek	0	-14,5	-28	11	-14
Economie	-7		-36	5	-22
Gezondheid	33	12,1	19	18	1
Gedrag en maatsch.	36		22	25	9
Taal en cultuur	41		27	33	17
Onderwijs	12		-7	12	-6
Totaal	14	3,5	-6	14	-7

Bron: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP)*; 's-Gravenhage, 1987, deel 1, tabellen 2.14 en 2.16.

- a,b) Zie tabel 8.6.
- c) Aanbod: Standaard: volgens RHOBOS-raming.
Alternatief: zie tabel 8.6.

Bij deze resoluten valt in de eerste plaats de grote spreiding van de ramingen op. De uitkomsten blijken, ook volgens het HOOP, zeer gevoelig te zijn voor alternatieve veronderstellingen. Daarnaast valt op dat er van een tekort aan hoger opgeleiden over het geheel genomen geen sprake is. Alleen bij een hoge vraag treedt een tekort aan hbo-afgestudeerden op. De verdeling over de sectoren is echter zeer onevenwichtig. In de hoge variant treden in de sector techniek, en voor de hbo-afgestudeerden ook in de sectoren economie en onderwijs, grote tekorten op, terwijl in andere sectoren de werkloosheid hoog is.

Men zou kunnen veronderstellen dat de studenten in hun studiekeuze rekening houden met de arbeidsmarktperspectieven. Naast de standaardraming, waarin de studiekeuze constant wordt verondersteld, heeft men daarom in het HOOP een alternatieve raming opgesteld, die berust op extreme veranderingen in studiekeuze (zie in tabel 8.6 en 8.7 de kolommen die onder het hoofd 'Alternatief' zijn opgenomen). Men acht de omvang die de veranderingen in deze raming al in 1995 bereiken echter nauwelijks realistisch. Verondersteld wordt dat het aantal hbo-eerstejaars met 12 procent zal toenemen doordat een aantal vwo-gediplomeerden voor het hbo zal kiezen in plaats van voor het wo.

Daarnaast veronderstelt men een verdubbeling van het aandeel van de technische en economische richtingen in het onderwijs, voornamelijk te realiseren door verhoging van het aandeel van vrouwen in deze richtingen.

De genoemde conclusies op het niveau van sectoren moeten, zo blijkt uit het HOOP, enigszins worden gerelativeerd. Het is bijvoorbeeld te verwachten dat tekorten aan hoger technisch opgeleiden en hoger economisch opgeleiden worden opgevuld door de overschotten aan universitair opgeleide technici en economen. Het CPB presenteert daarom geen afzonderlijke uitkomsten voor hbo-ers en academici. Omdat volgens het HOOP slechts een vrij klein gedeelte van de hoger opgeleiden in de hoogste functieniveaus academisch is opgeleid, zou nog meer verdringing van lager door hoger opgeleiden kunnen plaatsvinden. Dit zou de helft van de werkgelegenheidsgroei onder academici verklaren¹⁶. Ook kan bij academici uit studierichtingen met een meer dan gemiddeld werkloosheidsniveau een 'invechten' in arbeidsmarktterreinen die traditioneel door anders opgeleiden worden bediend, worden geconstateerd. Men wijst er echter op dat de uitwisselbaarheid van academici in de verschillende studierichtingen aan grenzen is gebonden¹⁷.

Tegen de achtergrond van deze voorspellingen is het verwonderlijk dat men de beleidsvoornemens richt op vergroting van het totale aantal hoger opgeleiden. Men hoopt dit te verbeteren door de doorstroming van meisjes naar het hoger onderwijs en het verbeteren van de aansluiting tussen havo en hbo. De beleidsvoornemens lijken uit te gaan van een tekort aan hoger opgeleiden¹⁸. Dit is wel in overeenstemming met uitlatingen van functionarissen uit het bedrijfsleven, die op basis van internationale vergelijking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Frankrijk een aandeel van hoger opgeleiden van 30 à 40 procent in het aantal arbeidsplaatsen voorspellen en bepleiten. Voor zo'n benadering zouden prognoses waarbij de ontwikkeling van vraag en aanbod met elkaar in verband worden gebracht, echter van minder belang zijn. Gezien de gepresenteerde informatie is nu onduidelijk waarop het algemene beleidsvoornemen berust.

Om aan de wens tot differentiatie en tot de mogelijkheid van accumulatie van het aanbod van hoger onderwijs te voldoen, presenteert het HOOP in grote lijnen een idee over een flexibel te besteden en te bestoosten leerrecht. Dit zou de vorm kunnen aannemen van een stelsel van 'vouchers', waarin studenten van Nederlandse nationaliteit recht hebben op zes jaar onderwijs tegen een gereduceerd tarief¹⁹. Het onderwijs zal deels modulair worden aangeboden, alhoewel men verwacht dat er ook vraag zal blijven naar een gestructureerd curriculum.

Het toenemende economisch belang van kennis zal ertoe leiden dat contractonderwijs en -onderzoek in omvang zullen toenemen. Dit kan ook leiden tot privatisering van profijtelijke onderdelen van instellingen. Instellingen komen concurrerend te staan ten opzichte van bijvoorbeeld particuliere opleidingen en bedrijfsopleidingen. Doordat andere vakdepartementen en het bedrijfsleven meer gaan investeren in hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zal de externe beïnvloeding hier veel groter zijn. De belangrijkste beleidsconsequentie is hier, dat men deze ontwikkelingen kennelijk gewenst acht, en deze mogelijkheden open laat.

De vergroting van de internationale oriëntatie wordt voor het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek in het HOOP onontbeerlijk geacht. Er worden hiervoor een aantal initiatieven aangekondigd en een aantal aanbevelingen in de richting van intermediaire organen en instellingen gedaan.

¹⁶ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987, op. cit., deel 4: Proeven en Achtergronden, blz. 45.

¹⁷ Ibid., blz. 49-50.

¹⁸ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987, op. cit., deel 1: Kerndocument, blz. 66-67.

¹⁹ Ibid., blz. 95-96.

9. ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN ARBEID, SOCIALE ZEKERHEID EN INKOMEN

9.1 Ontwikkelingen ten aanzien van arbeid

9.1.1 Inleiding

Toekomstverkennde studies op het gebied van arbeid worden in Nederland uitgevoerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, door het Centraal Planbureau en door het Sociaal en Cultureel Planbureau voor zover het om ambtelijke activiteiten gaat. Onder auspiciën van de overheid worden voorts toekomststudies verricht door de WRR, de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) en het onlangs opgerichte Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt dat is verbonden aan de Rijksuniversiteit Limburg. Ten slotte maakt ook het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen vraag- en aanbodramingen. Deze zijn al besproken in het vorige hoofdstuk. Omdat het hier gaat om een deelcategorie, namelijk de hoger opgeleiden, worden deze ramingen in dit hoofdstuk niet meer behandeld.

De verkenningen bewegen zich in het algemeen op het terrein van het aanbod van en de vraag naar arbeid, in kwantitatieve en kwalitatieve termen, soms verder gespecificeerd naar leeftijdsopbouw, geslacht en/of burgerlijke staat, opleidingsniveau, beroepenstructuur of bedrijfstakken. Verder is in sommige gevallen de toekomstige oriëntatie op arbeid en de verhouding betaalde/onbetaalde arbeid onderwerp van studie. Eén studie houdt zich expliciet met de arbeidsverhoudingen bezig. Als belangrijkste raakvlakken met het gebied arbeid worden de demografische, economische, technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen onderkend.

9.1.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

De in deze paragraaf ter sprake komende verkenningen en de organisaties die zich met het maken ervan bezighouden, worden hieronder kort getypeerd.

- a. Het *ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* heeft in juni 1986 een boekje gepubliceerd onder de titel 'Informatietechnologie en werkgelegenheid; Inzichten en vooruitzichten' waarin in voornamelijk kwalitatieve zin de relatie technologie, werkgelegenheid en de organisatie van de arbeid en scholing wordt behandeld¹. Een belangrijke vraag vormt het uiteindelijk gevolg van (arbeidsbesparende) technische vooruitgang op het niveau van de werkgelegenheid. Maar ook de gevolgen voor de aard van de gevraagde arbeidsprestaties (beroepen, scholingsgraad e.d.) komen aan de orde.
- b. Het *Centraal Planbureau* heeft in het najaar van 1987 een werkdocument uitgebracht waarin een prognose wordt gegeven van de arbeidsmarkt naar opleidingscategorie tot het jaar 2000². De studie geeft een vooruitberekening van werkgelegenheid en arbeidsaanbod naar een veertiental opleidingscategorieën. De raming van het arbeidsaanbod naar opleiding is gebaseerd op de integratie van twee eerder gepubliceerde CPB-ramingen: de arbeidsaanbodraming 1985 en de onderwijsprognose 1986 (zie hfdst. 8). De meest recente arbeidsaanbodraming geeft een voorspelling van de beroepsbevolking tot 2010 naar leeftijd, geslacht en burgerlijke staat (voor vrouwen). De beroepsbevolking wordt zowel in

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Informatietechnologie en werkgelegenheid; inzichten en vooruitzichten*; Directie Algemene Beleidsplanning, 's-Gravenhage, juni 1986.

² Centraal Planbureau, *De arbeidsmarkt naar opleidingscategorie 1975-2000*; Werkdocument nr. 17, samenstellers R. van Opstal en B. Kuhry, 's-Gravenhage, september 1987.

personen als in arbeidsjaren berekend. Deze verkenning heeft een overwegend kwantitatief karakter. Er worden geen varianten gepresenteerd. Ten aanzien van de werkgelegenheid wordt uitgegaan van de in 1985 gepubliceerde lange-termijnverkenning van het CPB (MIDDEN-scenario; zie hfdst. 5).

Ter aanvulling van deze publikatie is het concept-preadvies voor de Vereniging voor Staatshuishoudkunde bij deze inventarisatie betrokken³. Hieraan is behalve door de twee opstellers van het bovengenoemde CPB-werkdocument meegewerkt door nog twee medewerkers van het Centraal Planbureau. Voor een deel overlappen beide publikaties elkaar, maar in het preadvies voor de Vereniging voor Staatshuishoudkunde (in het vervolg aangeduid als CPB-preadvies-VVS) worden twee economische, en dus werkgelegenheidsontwikkelingen geschetst. Eén min of meer voorspoedige ontwikkeling, nationaal en internationaal, die gelijk is aan het genoemde MIDDEN-scenario van de lange-termijnverkenning van het CPB en één waarin internationaal de economie zich eveneens gunstig ontwikkelt maar waarin Nederland er niet in slaagt de internationale concurrentie bij te benen. Het onvoldoende aansluiten van vraag en aanbod van arbeid is een van de oorzaken hiervan. Een ander verschil met het CPB-werkdocument is de meer uitvoerige aandacht die in het CPB-preadvies-VVS wordt besteed aan de bevolkingsontwikkeling en aan internationale economische factoren. Beide publikaties kunnen in verband worden gebracht met de activiteiten van de onlangs ingestelde Commissie Onderwijs- en Arbeidsmarktprognose (OAP), waarin het CPB, het CBS, het SCP en de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid participeren. Deze commissie is breed samengesteld en heeft als doel de diverse prognoses op het gebied van arbeid bij de genoemde instellingen op elkaar af te stemmen.

c. Ook het *Sociaal en Cultureel Planbureau* maakt gebruik van de hierboven genoemde arbeidsaanbodprognoses van het CPB in haar publikatie 'Enige aspecten van arbeid in de toekomst; Een verkenning tot het begin van de jaren negentig'⁴. Hierin wordt de vraag gesteld wat de veranderde arbeidsmarktsituatie, en dan in het bijzonder de hoge werkloosheid, voor gevolgen zal hebben voor de arbeidsoriëntatie. Veel aandacht wordt besteed aan ander werk naast of in plaats van betaalde reguliere arbeid. De verkenning is, ondanks een veelvuldig gebruik van enquête-uitkomsten, vooral kwalitatief van aard.

d. In het werk van de *WRR* heeft het terrein 'arbeid' altijd een vrij prominente plaats ingenomen⁵. Dit is niet verwonderlijk, gezien de vele raakvlakken met andere terreinen van overheidsbeleid en gegeven het grote economische en sociale belang van betaalde en onbetaalde arbeid. In het onlangs verschenen rapport *Ruimte voor groei* zijn de arbeidsaanbodramingen van het CPB gebruikt waaraan toegevoegd een variant met meer deeltijdarbeid⁶. Verder wordt aandacht geschonken aan de gemiddelde arbeidsduur per jaar van een voltijdwerkende. De vraag naar arbeid tot en met 1995 is de resultante van de economische ontwikkeling

³ J.M.G. Frijns, B. Kuhry, A. Nieuwenhuis e.a., 'Demografische ontwikkeling en arbeidsmarkt'; in: *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*; Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Preadviezen 1987, Leiden/Antwerpen, H.E. Stenfert Kroese BV, 1987.

⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Enige aspecten van arbeid in de toekomst; een verkenning tot het begin van de jaren negentig*; Sociale en culturele studies nr. 7, opstellers J.W. Becker, R. Vink met medewerking van J.J. Godschalk, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986.

⁵ Drie van de ruim 30 gepubliceerde rapporten van de Raad hadden arbeid als onderwerp: 'Maken wij er werk van?' (nr. 13, 1977); 'Vernieuwingen in het arbeidsbestel' (nr. 21, 1981) en 'Activerend arbeidsmarktbeleid' (nr. 33, 1987), terwijl ook in de algemene toekomstverkenningen van de Raad altijd ruim aandacht aan het onderwerp is gegeven. Zie verder ook de vele publikaties in de serie 'Vorstudies en achtergronden' en de reeks Werkdocumenten van de WRR.

⁶ WRR, *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*; Rapport aan de Regering nr. 29, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1987.

die volgt uit de in dit rapport toegepaste optimaliseringstechniek. Deze arbeidsvraag is uitgesplitst in de 18 onderscheiden bedrijfstakken maar verder homogeen, dat wil zeggen niet nader gespecificeerd naar bijvoorbeeld opleidingsvereisten of beroepen. De aansluitingsproblematiek tussen vraag en aanbod wordt kort behandeld. Veel uitgebreider komt dit laatste aan de orde in het recente WRR-rapport Activerend arbeidsmarktbeleid ⁷.

e. De *Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek* heeft in januari 1986 een verkenning van de arbeidsmarkt naar beroep en opleiding tot 1990 gepubliceerd ⁸. De studie is uitgevoerd door de Stichting Het Nederlands Economisch Instituut (NEI) te Rotterdam. De macro-economische vraag naar en het macro-aanbod van arbeid is ontleend aan de lange-termijnsenario's van het CPB (MIDDEN-variant), welke macro-cijfers worden verdeeld over 22 bedrijfstakken, vervolgens over 33 onderscheiden beroepen en ten slotte over 12 verschillende opleidingsrichtingen/niveaus. Geabstraheerd is van wederzijdse beïnvloeding van de vraag- en aanbodstructuur op de arbeidsmarkt. In het programma van de OSA wordt het voornemen geuit de prognosetechniek te verbeteren en een nieuwe prognose tot het jaar 2000 op te stellen ⁹. Als uitvloeisel hiervan heeft de OSA het CPB verzocht de onder b) genoemde studie op te stellen.

Op een geheel ander deelterrein van arbeid, namelijk de arbeidsverhoudingen, is door de OSA een studie uitgebracht onder de titel 'Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners' ¹⁰. De studie is geschreven door W.H.J. Reynaerts (algemene beschouwingen), W.J.P.M. Fase (collectieve onderhandelingen) en R. de Boer (over de toekomstige positie van de ondernemingsorganisaties). De voorspellende pretentie van de auteurs is beperkt. Een aanzienlijk deel van de voorstudie wordt besteed aan de vraag welke factoren meer in het algemeen de arbeidsverhoudingen bepalen (Reynaerts, De Boer), hoe onder invloed van het samspeel van deze, veranderlijke, factoren de arbeidsverhoudingen zich sinds 1945 ontwikkeld hebben (Reynaerts) en vooral hoe zij omslag in de opstelling van de overheid en de sociale partners hebben bewerkstelligd. Deze omslag was in de eerste helft van 1985 nog zeer recent, hetgeen verklaart waarom de schrijvers zich overigens vooral richten op de vraag wat de nadere gevolgen er van zullen zijn. Fase en Reynaerts gaan uit van het doorzetten van een aantal trends. Alleen De Boer spreekt expliciet verwachtingen uit over een zestal externe en interne structurele factoren, maar dit dan wel uitsluitend met het oog op zijn deelterrein, de positie van de ondernemingsorganisaties.

f. Kortgeleden is het *Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt* opgericht. Als eerste prioriteiten van dit onderzoekscentrum gelden duidelijk toekomstverkenkende onderzoekingen. In 1987 bracht het centrum een prognose uit over vraag en aanbod ten aanzien van academische beroepen ¹¹. Vanwege het tijdstip van publikatie van de prognoses zal in het onderstaande het werk van dit Researchcentrum niet meer worden genoemd.

⁷ WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Rapport aan de Regering nr. 33, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1987.

⁸ Stichting Het Nederlands Economisch Instituut, *Een verkenning van de arbeidsmarkt naar beroep en opleiding tot 1990*; OSA-Werkdocument nr. W17, 's-Gravenhage, januari 1986.

⁹ Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Werkprogramma 1986-1987*; OSA-Werkdocument nr. W27, september 1986.

¹⁰ W.H.J. Reynaerts, W.J.P.M. Fase, R. de Boer, *Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners*; OSA-voorstudie nr. 5, 's-Gravenhage, juni 1985.

¹¹ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *De arbeidsmarktperspectieven en studierichtingen in het wetenschappelijk onderwijs 1992, Arbeidsmarktmodule 1-SEE project*, Publikatie no 87/3.

9.1.3 De definitie van de omgeving

9.1.3.1 Internationale ontwikkelingen

In het CPB-preadvies-VVS wordt vrij uitvoerig ingegaan op de internationale economische en demografische ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor met name de internationale arbeidsverdeling. Uitgegaan wordt van een scenario voor de wereldeconomie met stabiele groei: het BNP-volume van de industrielanden neemt met ruim 2 procent per jaar toe in de jaren tachtig en met circa 3 procent per jaar in de latere jaren¹². Op wereldniveau zal er tot het jaar 2000 sprake zijn van een snelle toeneming van het arbeidsaanbod, echter met grote verschillen tussen regio's. Zo kunnen de meeste 'Newly Industrializing Countries' (NIC's) en de overige Derde Wereldlanden rekenen op een groei van de beroepsbevolking van 2 à 3 procent per jaar. Heel anders is het beeld in West-Europa en Japan: hier is sprake van een vertraging van de groei en tegen de eeuwwisseling zou de beroepsbevolking in een aantal Westeuropese landen zelfs kunnen gaan dalen. Erg waarschijnlijk is dit echter niet, omdat er nog een vrij omvangrijke latente arbeidsreserve bij de (gehuwde) vrouwen aanwezig is. Wel zal in deze landen de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking geleidelijk gaan oplopen. De Verenigde Staten profiteren van de langdurige naoorlogse 'baby-boom', die heeft geduurd tot in de jaren zestig: tot 2000 bedraagt de jaarlijkse aanwas van de beroepsbevolking ongeveer 1 procent.

Met betrekking tot de factor 'skill' zullen de verschillen tussen de westerse landen naar verwachting verder afnemen, zij het dat de Verenigde Staten nog iets van hun voorsprong zullen behouden. De grote NIC's, in Zuid-Amerika, en de overige Derde Wereldlanden blijken niet in staat de bevolkingsexplosie adequaat op te vangen in hun onderwijsstelsel. Het gevolg is dat het gemiddelde onderwijsniveau eerder daalt dan stijgt en dat de kloof met de westerse landen groter wordt. Op dit globale beeld zijn natuurlijk uitzonderingen, zoals de kleine Aziatische landen.

Samengevat, veronderstelt het preadvies een verdeling van de 'endowments' arbeid, kennis en kapitaal over de belangrijke wereldregio's die scherpe contrasten laat zien: de Derde Wereld is rijk aan arbeid doch arm aan kennis en kapitaal, terwijl voor de westerse landen het omgekeerde geldt. Deze verschillen, die voor een belangrijk deel kunnen worden teruggevoerd tot verschillen in demografische ontwikkeling, drukken hun stempel op het patroon van internationale specialisatie. In het geschetste toekomstbeeld wordt – in scherp contrast met het recente verleden – verondersteld dat de groeimogelijkheden voor de Derde Wereldlanden worden verruimd doordat, bij afnemende financiële onevenwichtigheden, de kapitaalstroom naar deze landen weer op gang komt en de toegang tot de afzetmarkten in de industrielanden wordt verruimd. Dit gaat op mondiaal niveau gepaard met een verdergaande liberalisatie van goederen- en kapitaalmarkten.

Het veranderende specialisatiepatroon houdt in dat de Derde Wereldlanden, en met name de NIC's, zich concentreren op de productie van arbeidsintensieve goederen. Het gaat dan vooral om (relatief) eenvoudige consumentengoederen. Anderzijds is deze regio een belangrijke importeur van halffabrikaten en van kapitaal- maar vooral van kennisintensieve goederen en diensten. Aldus vormt de groei van de Derde Wereld een belangrijke motor achter de krachtige wereldhandelsgroei in dit scenario: gemiddeld 4 à 5 procent per jaar.

De Verenigde Staten behouden in dit scenario hun voorsprong bij de productie van kennisintensieve goederen en diensten, terwijl Europa en Japan een 'mixed bag' van kapitaal- en kennisintensieve producten voortbrengen en verhandelen. Voorts wordt er vanuit gegaan dat Europa

¹² Frijns e.a., op. cit., paragraaf 4.2.

zijn positie ten opzichte van Japan kan consolideren: door een vergroting van de inspanningen op gebied van onderwijs, onderzoek en ontwikkeling ontwikkelen zich, naast de meer traditionele kapitaalintensieve industrieën, ook sterke kennisintensieve takken. Voorwaarde is wel dat Europa erin slaagt de gemeenschappelijke markt te vergroten (integratie Spanje, Portugal en Griekenland) en dat de overheidssteun aan de landbouw en zwakke industrieën wordt verminderd. In het hier geschetste scenario wordt dus geen groeistagnatie voorzien voor de rijpere economieën in West-Europa, ondanks de vaak gesignaleerde risico's tot verstarring, die door de vergrijzing extra accent krijgen. In dit opzicht is er duidelijk sprake van een optimistisch scenario. Wel wordt het aannemelijk geacht dat de groeikern van West-Europa meer naar het zuiden verschuift.

Opvallend is dat ondanks de voorspelde onevenwichtige verdeling van het arbeidsaanbod over de werelddelen niet wordt ingegaan op de migratiestromen die hier uit voort zouden kunnen vloeien. Ook blijven de consequenties van de internationale verschuivingen voor Nederland vrijwel onbesproken.

In de overige toekomstverkennde studies wordt niet of veel minder expliciet ingegaan op de internationale context. In het CPB-werkdocument is de internationale economische ontwikkeling impliciet verwerkt in de gekozen middenvariant van de lange-termijnverkenning van hetzelfde bureau (zie hfdst. 5). In de SCP-studie naar de lange-termijngevolgen van hoge werkloosheid is een beschouwing opgenomen over de voor de westerse wereld voorspelde 'post-industriële samenleving', maar is men sceptisch over het absorptievermogen in termen van werkgelegenheid van de dienstensectoren. Een ontwikkeling van 'jobless growth' wordt waarschijnlijker geacht ¹³.

9.1.3.2 Demografische ontwikkelingen

De bevolkingsontwikkeling wordt bij de arbeidsaanbodprognose als belangrijkste bepalende factor gezien. Men baseert zich op de CBS-bevolkingsprognose, bij voorkeur de middenvariant (CPB en de studies die zich op de CPB-arbeidsaanbodprognoses baseren, zoals die van de WRR, de OSA/NEI en het SCP). Het CPB zet bevolkingsprognoses via leeftijd-, geslacht- en (voor vrouwen) burgerlijke staatspecifieke deelnemingspercentages om in een trendmatig arbeidsaanbod. Ook de aanwezigheid van jonge kinderen is van belang voor de arbeidsmarktparticipatie van de moeders. De bevolkingsprognose maakt gebruik van naar de leeftijd van vrouwen gedifferentieerde vruchtbaarheidscijfers. Met de verdeling van de kinderen over huishoudens wordt geen rekening gehouden, terwijl dit juist cruciaal is voor de arbeidsparticipatie. Het CPB probeert hiermee wel rekening te houden in de trends die het extrapoleert voor de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen, maar gaat niet uit van een huishoudensprognose. Daar waar over de opleidingsstructuur van het arbeidsaanbod wordt gesproken doet de demografische invloed zich uiteraard via het onderwijssysteem gelden.

Maar ook de samenstelling van de vraag naar arbeid wordt door demografische veranderingen beïnvloed. Een oudere bevolking vraagt bijvoorbeeld naar verwachting om meer verzorging en verpleging en het aantal jongeren is uiteraard in belangrijke mate bepalend voor de vraag naar leerkrachten. Een bespreking van dergelijke verbanden vindt men in de hier behandelde macro-studies echter niet direct. In het WRR-rapport Ruimte voor groei loopt deze relatie indirect via de grenzen die zijn opgelegd aan de binnenlandse consumptie van producten en diensten uit de verschillende bedrijfstakken. Ook in het CPB-preadvies-VVS verloopt de invloed via de binnenlandse consumptie. Voor een

¹³ Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), op. cit., paragraaf 2.3.

meer direct verband tussen de bevolkingsontwikkeling en de vraag naar arbeid moet men zoeken bij de sectorale studies, zoals bijvoorbeeld die van het SCP voor de quartaire sector.

9.1.3.3 Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu

Omdat geen van de studies de ruimtelijke spreiding van werkgelegenheid behandelt, wordt aan dit aspect hier geen aandacht besteed. In de in de hoofdstukken 3 en 5 behandelde bronnen is deze relatie wel aan de orde gesteld.

9.1.3.4 Technologische ontwikkelingen

De invloed van de informatietechnologie op de werkgelegenheid is het onderwerp van de publikatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Men onderscheidt produkt- en procesinnovaties en verder directe en indirecte (via de uitstraling op tal van terreinen) effecten op de werkgelegenheid. Deze indirecte, veelal gunstige effecten worden in studies naar de werkgelegenheidsconsequenties van nieuwe technologieën vaak onderschat, zo luidt de conclusie.

In de overige toekomstverkenningen komen de technologische ontwikkelingen alleen tot uitdrukking via de relevant geachte economische ontwikkelingen¹⁴. De invloed van technologische ontwikkelingen op het karakter van de arbeidsinhoud krijgt weinig aandacht.

9.1.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen

De vraag naar arbeid is vanzelfsprekend direct verbonden met de economische ontwikkeling. De prognoses met betrekking tot de macro-werkgelegenheid worden in het algemeen ontleend aan de lange-termijnsce­nario's van het CPB. Zowel in het CPB-werkdocument als in de verkenningen van het SCP en die van de OSA/NEI, wordt daarbij gekozen voor het 'MIDDEN'-scenario¹⁵. De WRR-studie Ruimte voor groei ontleent de arbeidsvraag uit de uit optimalisering afkomstige modelresultaten. Door het gebruik van een multisectormodel is de vraag naar arbeid al toegedeeld naar bedrijfstakken. In de OSA/NEI-studie worden de macro-cijfers van het CPB op eigen wijze verdeeld naar bedrijfstakken, beroepen en opleidingsrichtingen en -niveaus. Deze toedeling en de wijze waarop dit gebeurt, beslaat een belangrijk deel van het rapport.

In het CPB-­preadvies-VVS wordt de macro-productiegroei aan de hand van twee 'structuurschetsen' (een 'optimistische' en één waarin knelpunten onder meer op de arbeidsmarkt optreden) verdeeld over de verschillende economische sectoren en via veronderstelde arbeidsproductiviteitsontwikkelingen vertaald naar arbeidsvolume per sector. De produktiviteitsstijgingen zijn ontleend aan het eerdergenoemde middensce­nario van het CPB. Gemiddeld genomen ligt deze stijging over de periode 1985-2000 op circa 2 procent per jaar, ruwweg gelijk aan die in het decennium 1975-1984 maar beduidend lager dan in de jaren 1960-1973.

In de eerste structuurschets wordt ervan uitgegaan dat Nederland aansluiting houdt bij de Europese subtop. Dit leidt tot een gemiddelde

¹⁴ Toekomstverken­nende studies op het gebied van arbeid waarbij op meer expliciete wijze aan technologische ontwikkelingen aandacht wordt besteed, kiezen – begrijpelijk – veelal voor een lager aggregatieniveau dan de nationale economie. Een voorbeeld hiervan is de in het kader van het programma 'Technologie en Economie' uitgevoerde studie van de Stichting voor Economisch Onderzoek en het Studie Centrum voor Technologie en Beleid, TNO: *Technologie en werkgelegenheid op sectorniveau; een onderzoek in de chemische en rubberindustrie en in de hout- en bouwmaterialenindustrie*; Amsterdam/Apel­doorn, oktober 1985.

¹⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), op. cit., paragraaf 1.4.
Stichting het Nederlands Economisch Instituut, op. cit., paragraaf 3.2 en blz. 74.

BNP-groei van 3 procent in volumetermen. Dit veronderstelt binnenlands een flexibel werkende arbeidsmarkt, een hoog opgeleide beroepsbevolking en gunstige winstcijfers ten opzichte van het buitenland. Voor wat betreft wijzigingen in de economische structuur, laat de primaire sector een verdere daling van de delfstoffenproductie zien; de landbouw daarentegen opereert op het front van de technologische mogelijkheden en blijft daardoor een groeisector van betekenis. De ontwikkeling van de industriële bedrijfstakken wordt in hoge mate bepaald door het reeds geschetste internationale specialisatiepatroon, met voor Nederland belangrijke kansen bij de chemie en delen van de metaalnijverheid. Ditzelfde geldt in zekere zin ook voor de dienstensector, waar het aandeel van de 'intermediaire' takken groothandel, transport en zakelijke dienstverlening kan toenemen.

Al met al zijn er twee hoofdlijnen te onderscheiden. In de eerste plaats een specialisatie, niet op eindproducten voor de consument, maar op 'intermediates' en investeringsgoederen. Dit geldt zowel voor de industrie als voor de dienstensector. In de tweede plaats een verdere toename van de kennisintensiviteit in de industrie maar vooral in de dienstensector. Ten opzichte van het Europese patroon is er sprake van een wat sterker accent op de landbouw.

De tweede schets neemt dezelfde externe omgeving als vertrekpunt, maar in dit geval slaagt Nederland er niet in de internationale concurrentie bij te benen. Dit komt voornamelijk door het hoge binnenlandse kostenniveau als gevolg van onvoldoende mobiliteit, starre leeftijdsloonchalen en dergelijke en het bijgevolg weinig aantrekkelijke investeringsklimaat. Daar komt bij dat door de veroudering van de kennis die 'geïncorporeerd' is in de beroepsbevolking, de snelheid van het technologische diffusieproces wordt afgeremd. Het gevolg is dat Nederland gespecialiseerd blijft in basisproducten (landbouw, basischemie) en dat alleen door allerlei verkapte vormen van overheidssteun de industriële basis nog enigszins behouden kan blijven. Het accent komt daarbij steeds meer op assemblage-achtige werkzaamheden te liggen, terwijl activiteiten die steunen op een langdurige investeringsinspanning dan wel inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, wegwijnen. Er is aangenomen dat het groeitempo van het BNP in deze schets vooral door een tragere uitvoergroei terugzakt naar circa 2 procent. De groeivertraging is dan ook het scherpst voor de industrie. In mindere mate geldt dit voor de landbouw en de tertiaire dienstensector, maar deze laatste sector ondervindt daarnaast nadelige gevolgen van de lagere industriële productie voor zijn intermediaire afzet aan de industrie. De verslechterde winstgevendheid en de groeivertraging leiden tot een terugval in de investeringsquote. Daarvan ondervindt de bouwnijverheid weer nadelen; de nadelige groei-effecten voor deze sector vallen nog mee omdat, zo is althans aangenomen, de investeringen in woningen redelijk op peil blijven. Dat geldt evenzeer voor de collectieve voorzieningen en de groei van de quartaire sector, met als keerzijde een gestaag oplopende collectieve druk in deze variant.

9.1.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen

Het meest uitgesproken komt de sociaal-culturele context tot zijn recht in – niet verwonderlijk – het rapport van het SCP. Daarin wordt gesteld dat het opinieklimaat zich niet of slechts langzaam lijkt te wijzigen. Er is geen sprake van een toeneming van individualisme en hedonisme, of van een verzwakking van de arbeidsoriëntatie. In het bijzonder bij de werklozen zal de arbeidsoriëntatie versterkt worden. Wel zullen zowel bij full-time werkenden als bij werklozen de ambities afnemen. Men stelt minder (financiële) eisen aan het werk. Hierbij maakt het SCP een voorbehoud omdat recente gegevens op een toename van de financiële ambities bij de gehele bevolking wijzen. Ten slotte zal er volgens het SCP een tendens tot normalisering van de werkloosheid zijn: bij de werkenden is

er sprake van een mildere houding jegens de werkloze en bij de werklozen wordt de eigen situatie beter geaccepteerd¹⁶.

In de andere toekomstverkenningen is de sociaal-culturele ontwikkeling vooral van invloed via de verwachte ontwikkeling van de deelneming aan betaalde arbeid van de potentiële beroepsbevolking. In de arbeidsaanbodprognose van het CPB komen de sociaal-culturele ontwikkelingen niet expliciet aan de orde. Door het doortrekken van waargenomen trends in het verleden, bijvoorbeeld de stijgende arbeidsmarktdaarname van gehuwde vrouwen of het dalen van de gemiddelde voltijdse arbeidsduur met 0,5 procent per jaar, wordt impliciet verondersteld dat de sociaal-culturele determinanten zich in de toekomst in een zelfde richting blijven ontwikkelen. De WRR neemt deze prognose over en stelt dat toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen gepaard gaat met een laag geboortecijfer, een afname van het aantal huwelijken en een hoog blijvende echtscheidingsfrequentie. De verschillen in deelneming aan beroepsarbeid tussen gehuwde en ongehuwde vrouwen worden kleiner, waardoor het Nederlandse patroon meer gaat lijken op dat van de ons omringende landen. Hiernaast werkt de WRR een variant uit waarin deeltijdarbeid populairder wordt onder die groepen waar voltijdwerk tot voor kort regel was. Het gaat hier in het bijzonder om tamelijk lang werkende parttimers (24-32 uur). Dit zijn vooral hoger opgeleide tweeverdieners en jongeren¹⁷.

9.1.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Over politiek-bestuurlijke ontwikkelingen zijn in de onderzochte studies slecht sporadisch uitspraken te vinden. In het CPB-werkdocument en het CPB-preadvies-VVS in de eerste economische structuurschets (zie 9.1.3.5) wordt een werkgelegenheids groei bij de overheid van 0,5 procent per jaar verondersteld. Erkend wordt in het preadvies dat dit tamelijk laag is gezien de economische groei (3% per jaar), maar het wordt essentieel geacht om ruimte te laten voor een krachtige expansie van de marktsector.

Ook de OSA/NEI spreekt zich via de werkgelegenheid bij de overheid impliciet uit over de rol ervan. Terwijl verwacht wordt dat de werkgelegenheid in de marktsector weer aantrekt, wordt gesteld dat de personeelsomvang van de overheid zich waarschijnlijk zal stabiliseren¹⁸. Ook het SCP verwacht niet dat een aanzienlijke stimulering van de quartaire sector deel zal uitmaken van het overheidsbeleid¹⁹.

In de verkenning naar de toekomstige posities van de sociale partners vormt de politiek-bestuurlijke ontwikkeling het eigenlijke onderwerp van studie. Er wordt een ingrijpende verandering in de verhouding tussen overheid, werkgevers en werknemers geconstateerd. Het meest sprekend is de veranderde opstelling van de overheid, waardoor nu structureel wordt aangestuurd op een reductie van de overheidsrol, een gedereguleerd bedrijfsleven en inkrimping van de verzorgingsstaat. De schrijvers zien – voor zover zij er expliciet op ingaan – als hoofdoorzaak de economische crisis rond 1980. Als belangrijke bijkomende factor fungeert het toegenomen politieke besef, versterkt door de crisis, dat de mogelijkheid om maatschappelijke ontwikkelingen en verhoudingen (bij) te sturen, beperkt is.

De andere partij waarbij een fundamentele koerswijziging wordt gesignaleerd – met name Reynaerts gaat hier op in – is de vakbeweging. Door dezelfde economische crisis en het hieruit voortgekomen verlies aan invloed, dat vergroot is doordat de overheid als (mogelijke) bondgenoot wegviel, is een gematigde stroming de boventoon gaan voeren.

¹⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), blz. 69, op. cit.

¹⁷ WRR, *Ruimte voor groei*; op. cit., blz. 143.

¹⁸ Stichting het Nederlands Economisch Instituut, op.cit., blz. 23-24.

¹⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), op. cit., blz. 16.

Van een gewijzigde opstelling van werkgevers ten slotte, is slechts in schijn sprake: eerdergenoemde factoren hebben de machtsverhoudingen in het voordeel van deze partij doen veranderen, waardoor zij in staat is voorheen meer terughoudend uitgedragen opvattingen nu krachtiger naar voren te brengen en deels ook te realiseren. Voor alle duidelijkheid moet worden opgemerkt dat de vermelde veranderingen in eerste instantie het verleden betreffen. Meer impliciet spelen zij evenwel ook een belangrijke rol bij de bepaling van de toekomstverwachtingen, doordat een voortzetting van de gewijzigde situatie wordt aangenomen.

9.1.4 Ontwikkelingen ten aanzien van arbeid

Tekorten en overschotten op de arbeidsmarkt

Het CPB-werkdocument geeft ter afsluiting een confrontatie van de vraag naar en het aanbod van arbeid in 1985, 1990, 1995 en 2000, resulterend in de berekende aanbodoverschotten en -tekorten (in personen en als % van het arbeidsaanbod). De auteurs wijzen er met nadruk op dat met betrekking tot juist deze saldi tussen geraamde vraag en aanbod de grootste onzekerheid bestaat: relatief geringe fouten in de vraag- en aanbodramingen kunnen leiden tot grote relatieve fouten in geraamde overschotten of tekorten. De resultaten staan in de onderstaande tabel.

Tabel 9.1 Aanbodoverschotten en -tekorten naar opleiding (x 1000 personen, tussen haakjes als % van het arbeidsaanbod)

	1985		2000	
Lager	235	(25%)	255	(34%)
Uitgebreid Lager				
Alg./Admin.	125	(16%)	45	(7%)
Technisch	110	(17%)	120	(16%)
Verzorgend	55	(17%)	10	(4%)
Middelbaar				
Algemeen	55	(19%)	105	(30%)
Technisch	55	(7%)	-60	(-6%)
Administratief	45	(7%)	15	(2%)
Verzorgend	45	(8%)	-5	(-1%)
Semi-Hoger/Hoger				
Technisch	10	(5%)	-25	(-1%)
Administratief	5	(2%)	-45	(-6%)
Verzorgend	40	(9%)	65	(13%)
Lager	235	(25%)	255	(34%)
Uitgebreid Lager	285	(16%)	180	(11%)
Middelbaar	195	(9%)	50	(2%)
Semi-Hoger en Hoger	65	(7%)	100	(6%)
Totaal	790	(13%)	580	(8%)

Bron: Centraal Planbureau, *De arbeidsmarkt naar opleidingscategorie 1975-2000*; Werkdocument nr. 17, 1987, tabel 6.1 en 6.2.

De CPB-preadvies-VVS studie biedt ook uitkomsten bij een economische ontwikkeling waarbij de werkgelegenheid minder hard groeit dan in het MIDDEN-scenario dat bij de verkenningen van CPB en OSA/NEI het uitgangspunt is. In deze 'structuurschets' (zie par. 9.1.3.5) komt het totale aanbodoverschot uiteraard aanzienlijk hoger uit: ruim boven de 1 miljoen.

De WRR schetst in haar rapport *Ruimte voor groei* een groeiscenario voor de komende tien jaar, waarin de groei van de werkgelegenheid (in arbeidsuren) gemiddeld 2 procent per jaar bedraagt. Deze groei is nodig om in 1995 volledige inzet van het arbeidsaanbod te bereiken. Dit is weer een van de voorwaarden voor het behalen van de hoge economische groei in dit scenario ²⁰.

²⁰ WRR, *Ruimte voor groei*; op. cit., blz. 96.

Uit tabel 9.1 bleek al dat het CPB onderscheid maakt naar opleidingsniveau en -richting. Na een toelichting hierop zullen ook de andere studies aan de orde komen. Hoewel het aandeel van ongeschoolden net als in het verleden zal blijven afnemen, zal de werkloosheid onder deze categorie volgens het CPB hoog blijven. Eén oorzaak is het blijvende substantiële aanbod van ongeschoolden door het ongediplomeerd verlaten van het onderwijs en door immigratie. Ook wanneer, anders dan nu gebeurd is, rekening zou worden gehouden met particuliere en bedrijfsopleidingen zou dit beeld in stand blijven. Een tweede oorzaak ligt volgens het CPB in het bestaan van fundamentele loonstarheden, zoals de discrepantie tussen minimumloon en produktiviteit.

De vooruitzichten voor uitgebreid lager geschoolden (mavo en lbo) zijn veel rooskleuriger dan die voor ongeschoolden, maar aanmerkelijk slechter dan die voor middelbaar en semi-hoger opgeleiden. Dit geldt in het bijzonder voor technisch opgeleiden, waar er vrij grote overschotten aan lts'ers, maar tekorten aan mts'ers en hts'ers worden voorzien. Bij verzorgend opgeleiden doet zich het omgekeerde voor. Dit kan verklaard worden uit het verschijnsel dat emancipatie tot nu toe geleid heeft tot een verhoging van het onderwijsniveau van vrouwen, maar niet tot een verandering van richtingkeuze. Dit effect wordt nog versterkt door de achterblijvende werkgelegenheidsgroei bij de overheid. In de administratieve beroepen is sprake van substitutie van algemeen opgeleiden door beroepsgerichte administratief geschoolden. De ontwikkelingen aan de aanbodzijde lijken hier achter te lopen bij die aan de vraagzijde. Het is echter mogelijk dat de toekomstige discrepanties minder extreem zullen zijn omdat de om- en bijscholing van algemeen opgeleiden mogelijk is onderschat. Naast het hoge aanbodoverschot in de verzorgende richting zijn op (semi-)hoger niveau voor de andere richtingen juist tekorten te verwachten, gezien de toenemende vraag naar technici en economisch/administratief geschoolden vanuit de marktsector ²¹.

Bij een lagere economische groei schetst het CPB-preadvies-VVS over de hele linie toenemende aanbodoverschotten. Door het inzakken van de werkgelegenheid in de industrie en de bouwnijverheid geldt dit in het bijzonder voor technische en middelbare algemeen-economische richtingen. Desondanks kunnen er op deelmarkten nog steeds knelpunten optreden.

Hoewel beide uitgaan van dezelfde veronderstellingen over de macro-arbeidsvraag en het arbeidsaanbod komt de OSA/NEI-verkenning van de arbeidsmarkt tot 1990 tot sterk van het CPB-werkdocument afwijkende uitkomsten. Men voorspelt een naar verwachting afnemend aanbodoverschot bij de lager opgeleiden, terwijl dit bij de hoger opgeleiden toeneemt en ongeveer gelijk blijft bij de middelbaar opgeleiden. Deze verschuivingen in overschotten zijn het gevolg van twee ontwikkelingen. Er wordt een qua opleidingsniveaus gelijkmatige vraagontwikkeling geprognoseerd, zij het dat de vraag naar hoger opgeleiden opvallend genoeg wat achterblijft bij de ander opleidingscategorieën. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de hoog-verzorgende categorie. Hoog-administratief vormt de uitzondering op dit algemene beeld. Tegenover deze vraagontwikkeling staat een aanbodontwikkeling met een sterke toestroom van hoog opgeleiden ten koste van lagere opleidingscategorieën. Deze ontwikkelingen tezamen veroorzaken de genoemde verschuivingen in de aanbodoverschotten tot 1990 ²².

Het bestaan van discrepanties tussen deze uitkomsten en die van het CPB leidt tot de conclusie dat de onzekerheden erg groot zijn en dat de uitkomsten erg gevoelig zijn voor de gehanteerde verdelingsmethode. Deze onzekerheden doen zich met name gelden bij de voor het beleid meest interessante uitkomsten, namelijk de saldi van vraag en aanbod. Het is dan ook de vraag of een verfijning van de te onderscheiden categorieën of een verdere verbetering van de verdelingsmethodiek een betere voor-spelling garanderen.

²¹ Centraal Planbureau (1987), op. cit., paragraaf 6.2.

²² Stichting het Nederlands Economisch Instituut (1986), op. cit., blz. 77-78.

De WRR onderscheidt de arbeidsmarkt naar bedrijfstakken. Een belangrijke conclusie is hier dat voor het bereiken van volledige werkgelegenheid een forse groei van de op de consument gerichte dienstverlening nodig is. Uitgaande van stabilisering van de werkgelegenheid in het onderwijs, zou het aantal full-time arbeidsplaatsen in deze sector met circa 575 duizend stijgen. In deze sector vinden traditioneel veel vrouwen em-plooi en vindt veel werk in deeltijd plaats. Dit laatste betekent dat het hier om een kleine miljoen extra banen in tien jaar gaat. Op zich hoeft dit niet al te problematisch te zijn, omdat onder de nieuwkomers op de arbeidsmarkt het aantal vrouwen en part-timers naar verhouding groot zal zijn. Niet uitgesloten is echter dat daarnaast een beroep moet worden gedaan op studerende, oudere en misschien buitenlandse arbeidskrachten (bijv. uit de zuidelijke EG-landen) om aan de vraag naar deze op de consument gerichte dienstverlening te voldoen.

Een andere sector waar de vraag naar arbeid sterk toeneemt, is de bouw-nijverheid. Hier mag worden verwacht dat zich ernstiger knelpunten gaan voordoen. Door de jarenlange malaise in de bouw is de aantrekkingskracht van een bouwvakopleiding sterk getoond. Ervaringen in het verleden wijzen erop dat een sterke expansie in de bouw minder gekwalificeerd personeel aantrekt met een negatief effect op de arbeidsproductiviteit. Loonmatiging lijkt bij zo'n ontwikkeling weinig waarschijnlijk, zodat zonder tegenmaatregelen een opwaartse druk op de prijzen tegemoet kan worden gezien.

Ook in de industrie liggen spanningen in het verschieft bij een ontwikke-ling zoals geschetst in het afgewogen groeiscenario. In de metaalverwer-kende industrie bijvoorbeeld, waar zich nu al op verschillende plaatsen tekorten aan geschikt personeel voordoen, neemt de vraag naar arbeid met 18 procent toe in de komende tien jaar. Het toenemend aantal meisjes en vrouwen dat zich in technische vaardigheden wil bekwamen, kan hier mis-schien soelaas bieden. Dit zou het potentiële arbeidsaanbod bijna verdub-belen. Hetzelfde geldt voor de overige industrie (grafische, optische, hout-en meubel-, textiel-, kleding- en lederindustrie), zij het in minder mate omdat hier de deelname van vrouwen traditioneel al groter is. In de che-mie, de zware metaal, de bouwmaterialenindustrie en de aardolie-industrie gaat het om een uitbreiding van de werkgelegenheid die qua om-vang met gericht onderwijs en bedrijfsopleidingen moet zijn op te vangen.

De vereiste inzet van arbeid in de voedingsmiddelenindustrie en vooral in de landbouw loopt sterk terug. In laatstgenoemde sector is het de vraag of het saldo van pensionering en vrijwillige bedrijfsbeëindiging enerzijds en de altijd nog optredende toetreding anderzijds voldoende is om de jaarlijkse teruggang van 4 procent te compenseren. Zo niet, dan is omscholing noodzakelijk voor het voldoen aan de voorwaarde van volledige inzet van het arbeidsaanbod in 1995.

De invloed van informatietechnologie

De studie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de invloed van informatietechnologie op de toekomstige werkgele-genheid concludeert dat de grootste invloed zal zijn waar te nemen in de beroopenstructuur en de veranderende functievereisten. In de beroopen-structuur zal een verschuiving optreden door het verdwijnen van routine-matig werk en een toename van kennisintensieve beroepen. De verande-rende functievereisten omvatten niet alleen kennis en toepassing van in-formatietechnologie maar ook een toenemende taakintegratie voor veel functies. De introductie van informatietechnologie heeft zowel (veelal di-recte) arbeidsbesparende als (veelal indirecte) werkgelegenheidscreërende effecten. Of het uiteindelijk saldo positief dan wel negatief uit zal val-len, is niet met zekerheid te zeggen. Desalniettemin is een sterke veran-dering in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit op macro-economisch niveau niet te verwachten ²³.

²³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op. cit., blz. 39-40.

Het SCP gaat in zijn rapport uitvoerig in op de gevolgen van de hoge werkloosheid, die naar wordt verwacht nog zal blijven voortduren, voor het voorkomen van officieuze en zwarte arbeid. Geconcludeerd wordt dat een duidelijke accentverschuiving van officiële naar witte, officieuze arbeid, zoals doe-het-zelven en huishoudelijk werk, tussen 1985 en 1995 over het geheel genomen niet is te verwachten. Dat is wel het geval onder bijzondere omstandigheden of bij onderdelen van de officieuze arbeid. Zo valt het te verwachten dat witte, officieuze arbeid slechts als de algemene arbeidstijdverkorting doorzet, veel sneller zal groeien dan de officiële arbeid.

Op grond van recente CBS-ramingen en enquêtes mag men vermoeden dat een disproportioneel snelle groei van de zwarte arbeid niet is uit te sluiten. Het naar verhouding grote aantal mensen dat naar verondersteld wordt zwart werkt, het grote aantal gebruikers van zwarte dienstverlening, de aard van zwart werk, toename van het aantal werklozen, toename van de vrije tijd bij werkenden, daling van inkomens en uitkeringen, en de diffuse, half uitgesproken maar onmiskenbare acceptatie van zwart werk, geven tevens voedsel aan deze veronderstelling.

Hoewel een aantal belangrijke maatschappelijke instanties er bezwaren tegen heeft geopperd, heeft een tegenprestatie van uitkeringstrekkers in de vorm van de vervulling van een gemeenschapstaak of andere arbeid duidelijke affiniteit met dominante waarden. Daarom zal de druk om tot werklozenprojecten te komen, blijven bestaan. De centrale overheid zal desgewenst die druk in het geval van de terugploegexperimenten kunnen weerstaan. Bij het werken met behoud van uitkering zal dat echter veel moeilijker zijn. Daarom is te voorzien dat de snelle groei van dit type werk zich in de nabije toekomst voort zal zetten. Zwarte arbeid, het zogenaamde klussen, en werk met behoud van uitkering, kunnen de voedingsbodem gaan vormen van een nieuwe sector. Die sector zal zeker niet zo groot zijn dat de betaalde, officiële arbeid haar dominante positie verliest of zelfs maar bedreigd ziet. Gelet op het aantal mensen dat er aan deelneemt en de hoeveelheid arbeid die zij er in investeren, zal men het sociale belang van die sector echter zeker niet kunnen verwaarlozen²⁴. Er valt verder weinig te zeggen van de maatschappelijke ontwikkelingen die zich voor zullen doen. Enerzijds zullen er rond het tekort aan arbeidsplaatsen en de werkloosheid spanningen, fricties en onvrede blijven bestaan. Anderzijds zal een zekere normalisering van de werkloosheid de scherpste kanten van het probleem verzachten²⁵.

Arbeidsverhoudingen

In de OSA-studie over de arbeidsverhoudingen omschrijft Reynaerts de hoofdtrend als één naar decentralisatie. De flexibeler wordende vormgeving van de arbeidsvoorwaarden stempelt de afzonderlijke onderneming steeds duidelijker tot de echte smidse van de nieuwe arbeidsverhoudingen. Vooral de positie van de vakbeweging wordt geraakt: haar werkterrein wordt versmald en haar operaties blijven voornamelijk defensief. De werkgevers blijven het spel maken, waarbij binnen de centrale en branche-organisatie de discipline zal verzwakken. Mede om de rol van vakbonden te beperken, zullen zij bevorderen dat de ondernemingsraden in het verlengde komen te liggen van een benadering van de werknemer als gemotiveerde medeproducent. Op nationaal en bedrijfstakniveau zal sprake zijn van een geleidelijke ontkrachting van het op dat vlak gebouwde institutionele raamwerk. De overheidsfunctie zal gekenmerkt zijn door een duidelijk afstand bewaren ten opzichte van het krachten-

²⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), op. cit., blz. 248-249.

²⁵ Ibid., blz. 158-159.

veld van de arbeidsverhoudingen. Dit impliceert minder wetgeving en minder overheidsbemoeienis van andere aard. Het betekent geen vrijwaring van fricties en spanningen.

Fase ziet de in de huidige sociaal-economische situatie de volgende contouren van een toekomstig arbeidsbestel opgesloten liggen. De vrijheid van de cao-partijen is veel groter dan voorheen – zowel tegenover de centrale organisatie als ten opzichte van de overheid – en het cao-overleg is verbreed tot werkgelegenheidsontwikkeling en de sociale zekerheidsrechtspositie. Ook Fase verwacht, door de terugtrek van de overheid het ontstaan van een transactiemodel, met een grotere kans op arbeidsconflicten: het feit dat het recht op collectieve actie ook aan niet georganiseerde groepen werknemers toekomt, zal de opstelling van de vakorganisaties bij het overleg beïnvloeden. De toenemende individualisering in de maatschappij en het relatief grote belang dat bij hoge werkloosheid aan de materiële arbeidsvoorwaarden wordt gehecht, zullen de vakbonden een meer instrumentele functie geven, gericht op de directe belangen van hun leden. De behoefte aan centrale normstelling en inkaдерing van sociale wensen zal niet verdwijnen, maar het overleg op dit niveau zal meer indicatief zijn. Aan de verwachte decentralisatie en differentiatie is overigens wel een grens doordat elke onderneming een aanvaardbare concurrentiepositie op de arbeidsmarkt moet handhaven.

De Boer besluit zijn bijdrage met een 'aanzet voor een denkbaar scenario'. Hier zijn het meest interessant de uitgangspunten die hij formuleert op grond van de ontwikkeling van de externe factoren. De verwachte verdere toeneming van de structurele werkloosheid doet hem onder meer aannemen dat het proces van herverdeling van werk zal voortgaan, hetgeen de tendens tot verdergaand decentraal en gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenoverleg versterkt. De te verwachten technologische ontwikkelingen leiden tot de noodzaak van een snelle en voortdurende aanpassing van de bedrijfstak- en branche-organisaties, en een grotere betrokkenheid van de werknemers bij de onderneming. De ontwikkelingen in de opvattingen over zeggenschapsverhoudingen zullen de ondernemingsgewijze produktievorm een groter maatschappelijke draagvlak geven en leiden tot pressie voor fundamentele wijzigingen op dit punt binnen de ondernemingen, bij een zoveel mogelijk terughoudende rol van de overheid.

De positie van de ondernemersorganisaties tegenover vakbeweging en overheid zal zich blijven verbeteren, maar tegelijk zullen interne verschillen zich meer manifesteren en scherper worden. Oorzaken zijn de decentralisatie en differentiatie (die alle partijen willen), het wegvallen van duidelijke gezamenlijke strijdpunten, en de technologische ontwikkeling die flexibiliteit, snelle aanpassing en dus decentrale uitvoering van beleid vereist. Tussen de centrale organisaties zullen sociaal-culturele (industrie en handel tegenover midden- en kleinbedrijf en land- en tuinbouw) en belangenverschillen (over loonbeleid, informele economie, bestedingspolitiek van de overheid, enz.) zichtbaar worden.

9.1.5 *Beleidsconsequenties*

De SoZa-studie naar informatietechnologie en werkgelegenheid pleit voor maatregelen die mobiliteit en flexibiliteit bevorderen. Van groot belang daarbij is dat inzicht ontstaat in toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Deze inzichten kunnen richtinggevend zijn voor school- en beroepskeuze en maken het beter mogelijk om met her- en bijscholingsinspanningen in te spelen op dreigende knelpunten op de arbeidsmarkt. Belangrijke instrumenten van de overheid daarbij zijn het arbeidsvoorzienings- en onderwijsbeleid²⁶.

Ook het CPB-preadvies-VVS noemt verstarring en afnemende mobiliteit als ernstige risico's. Verder wordt gesteld dat knelpunten met betrek-

²⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op. cit., blz. 40.

king tot het arbeidsaanbod per opleidingscategorie kunnen worden vermeden mits:

- er tijdens de beroepsloopbaan voldoende bijscholing en herscholing plaats heeft om veroudering van kennis zoveel mogelijk tegen te gaan. De indruk bestaat dat dit een forse vergroting van de scholingsspanningen vereist, met aan de andere zijde een zeer beduidende versterking van de prikkels tot (bij)scholing voor de werknemers;
- de werkgelegenheidsgroei van de overheid en de quartaire sector bescheiden blijft, daar een expansie van deze sectoren vooral de vraag naar hoger opgeleiden omhoog stuwt ²⁷.

In het CPB-werkdocument wordt gesteld dat overheidsbeleid gericht moet zijn op het scheppen van voorwaarden voor economische groei. Het dient daarom gebaseerd te zijn op optimistische veronderstellingen ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen. Het zou ondoelmatig en riskant zijn, indien de overheid de maatschappelijke krachten op zijn beoogd zou laten. Het risico bestaat, dat in dat geval cyclische overschotten en tekorten op zullen treden (waarvan de ontwikkelingen bij chemici en onderwijzers schoolvoorbeelden zijn) en dat de economische groei belemmerd zou worden door tekorten aan technisch en administratief opgeleiden. Ondanks alle onzekerheden zou de overheid moeten streven naar de bevordering van een meer evenwichtige keuze van studierichting. Dit betreft vooral een doorbreken van de traditionele richtingskeuze bij meisjes. In dit opzicht ondersteunen de uitkomsten een emancipatiebeleid, dat inmiddels al op gang is gekomen. Het is hierbij echter de vraag of men niet wat te gemakkelijk heenstapt over de onzekerheid waarmee de prognoses zijn behept. Deze beleidsvoorstellen kunnen het actief inperken van een belangrijke vrijheid betekenen, namelijk die van beroepskeuze.

Het SCP noch de WRR trekken uitdrukkelijk beleidsconclusies uit hun verkenningen. Evenmin doet de OSA/NEI-studie dit; de aanbevelingen in deze studie hebben uitsluitend betrekking op onderzoektechnische verbeteringen die kunnen worden aangebracht. In de OSA-studie over de positie van de sociale partners valt als voornaamste, impliciete, beleidsaanbeveling aan te merken, doorgaan op de ingeslagen weg naar 'minder overheid'.

9.2 Ontwikkelingen ten aanzien van sociale zekerheid en inkomen

9.2.1 Inleiding

De studies die binnen de rijksoverheid worden gedaan over de toekomst met betrekking tot inkomen en sociale zekerheid zijn uiteenlopend van karakter. Op basis van de door het CBS geraamde demografische ontwikkelingen zijn door het SCP ramingen opgesteld voor de ontwikkeling van de collectieve lasten in de komende 50 jaar ²⁸. Door de gebruikte methode zijn dit geen toekomstverkenningen met een voorspellend karakter. De gehanteerde veronderstellingen vloeien voort uit de doelstelling de invloed van de demografische ontwikkeling op de collectieve uitgaven te verhelderen.

De genoemde ramingen van het SCP hebben als basismateriaal geëdiend voor de heroverwegingswerkgroep demografische ontwikkelingen en collectieve sector ²⁹. De studie van deze werkgroep verkent de beleidsmogelijkheden van de overheid, onder andere op het terrein van de

²⁷ J.M.G. Frijns e.a., op. cit., blz. 41.

²⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*; SCP-cahier nr. 38, Rijswijk, 1984. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*; Stukwerk, 1985, nr. 33.

²⁹ Heroverwegingswerkgroep demografische ontwikkelingen en collectieve sector, *Demografische veranderingen en de ontwikkeling van de collectieve sector*; deel I en II, april 1986.

sociale zekerheid. Er wordt aangegeven welke de financiële gevolgen zijn van een overheidsingrijpen in verschillende regelingen op het gebied van de sociale zekerheid.

Een tweede spoor van studies kan gevonden worden bij het CPB. In 'De Nederlandse economie op langere termijn' worden verschillende scenario's ontwikkeld, waarin uitspraken worden gedaan over de omvang van de collectieve sector en de uitgaven aan sociale zekerheid³⁰. Deze verkenning is uitvoerig aan de orde geweest in hoofdstuk 5. Ten behoeve van de Commissie-Drees zijn de berekeningen met het oog op de oudedagsvoorziening doorgetrokken tot 2030³¹.

Deze verkenningen gaan vooral in op de macro-kostenontwikkelingen. De inkomensverdeling krijgt weinig aandacht. Dit geldt evenzeer voor verdelingsaspecten van betaalde en onbetaalde arbeid. Door het SCP is een model ontwikkeld, waarmee op micro-niveau interacties van verschillende regelingen, die voor de inkomensverdeling van belang zijn, gesimuleerd kunnen worden. Hierdoor ontstaat een gedetailleerd beeld van de gevolgen van mogelijke maatregelen³². De inkomensverdeling wordt echter niet alleen beïnvloed door de secundaire en tertiaire overdrachten, maar ook door de zich wijzigende huishoudenssamenstelling. Door huishoudensverdunding hoeven van een huishoudinkomen gemiddeld steeds minder personen te leven, maar de spreiding is aanzienlijk. Huishoudinkomen en welvaart kunnen derhalve niet worden gelijkgesteld. Men zou hier bijvoorbeeld rekening mee kunnen houden door weegfactoren aan te brengen. Dit is in het model van het SCP echter niet gebeurd. De methode is vooral bedoeld voor inkomensvergelijkingen binnen vastgestelde huishoudenscategorieën en voor het meten van effecten van overheidsmaatregelen voor die categorieën³³. De hier genoemde studie brengt de problemen met betrekking tot de inkomensverdeling nader in kaart, maar is niet toekomstverkenning van karakter, zodat er in het vervolg geen aandacht meer aan wordt besteed.

Op het verdelingsaspect is wel ingegaan door de WRR in zijn rapport *Waarborgen voor zekerheid*³⁴. Dit rapport bevat omgevingsanalyses, waarin ook toekomstverwachtingen zijn opgenomen. Vanuit deze analyses worden conclusies getrokken voor het te voeren beleid.

9.2.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

Demografische invloeden zijn bij de toekomstige kosten van de sociale zekerheid van groot belang. De door het CBS in de bevolkingsprognose onderscheiden lage, midden en hoge variant werken daarom door in de studies van het SCP. De gevoeligheid van de berekeningen voor de verschillende varianten is, althans tot het jaar 2000, niet groot. Alleen bij de uitgaven voor de AKW en de ABW is er een duidelijk verschil tussen de hoge en de lage variant (resp. 19% en 7%). Op de langere termijn worden de verschillen echter groter. Voor de totale sociale zekerheid is het verschil tussen de hoge en de lage variant in 2030 9 procent. De heroverwegingswerkgroep maakt dan ook alleen gebruik van de middenvariant van het CBS. In navolging van het SCP heeft de heroverwegingswerkgroep alleen de demografische invloeden verdisconteerd.

³⁰ Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010*; CPB-werkdocument nr. 1, 1985.

³¹ Centraal Planbureau, *De oudedagsvoorziening tot 2030; de financieringsmogelijkheden op langere termijn*; CPB-werkdocument nr. 18, 1987.

³² Sociaal en Cultureel Planbureau, *Berekend beleid*; Sociale en culturele studies-5, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

³³ Elders heeft het SCP wel geprobeerd weegfactoren aan te brengen die rekening houden met de omvang van het huishouden; zie: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Inkomen en rondkomen; de financiële positie van huishoudens in Nederland*; Sociale en culturele studies-2, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

³⁴ WRR, *Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*; Rapport aan de Regering, nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

De studie naar de Nederlandse economie op langere termijn (1985-2010) van het CPB is vooral op te vatten als achtergrondinformatie bij de verkenning van de toekomstige pensioenlasten. Voor deze studie wordt verder verwezen naar hoofdstuk 5. In de lange CPB-projectie (1985-2030) met het oog op de oudedagsvoorziening worden de scenario's van hoge respectievelijk lage groei uit de oorspronkelijke CPB-studie nader opgesplitst naar de drie varianten van de bevolkingsprognose van het CBS, zodat bij elk drie subscenario's ontstaan. De bedoeling hiervan is de gevoeligheid van de lasten van de oudedagsvoorziening te testen voor varianten in de demografische ontwikkeling. Zo ontstaat een grote ontwikkelingsruimte. Met name na 2000 begint de demografische ontwikkeling door te werken in de groei van het arbeidsaanbod.

Daarnaast zijn speciaal voor de pensioenfondsen de rente- en de loonontwikkeling van belang omdat deze in sterke mate het normvermogen van pensioenfondsen beïnvloeden, onder andere via de indexering van pensioenen. Zo ontstonden een rentevariant, waarin de effecten van 1 procent rentestijging worden bekeken en de loonvariant, waarin een loonimpuls van 0,5 procent per jaar is doorgerekend. Ook deze varianten worden weer, om de onzekerheden goed tot hun recht te laten komen, voor de verschillende economische scenario's uitgerekend.

Bij de berekeningen voor de oudedagsvoorzieningen treedt een interactie op tussen de projecties voor de AOW en die voor de aanvullende pensioenen. Bij een lager veronderstelde AOW-uitkering wordt het aan te vullen pensioendeel hoger en omgekeerd. De verhouding tussen AOW-uitkering en pensioenuitkering beïnvloedt de mate waarin de oudedagsvoorziening via het omslagstelsel respectievelijk het kapitaaldeckingsstelsel gefinancierd wordt.

9.2.3 *De definitie van de omgeving*

9.2.3.1 De oudedagsvoorziening tot 2030

Op de definitie van de omgeving in de studie van het CPB over de Nederlandse economie op langere termijn is ingegaan in hoofdstuk 5. De projectie 1985-2030 sluit hierop aan met enkele uitzonderingen. In de eerste plaats werd gebruik gemaakt van de bevolkingsprognose van 1985 in plaats van die van 1984. In de tweede plaats is uitgegaan van een actuariel evenwicht voor pensioenfondsen. Ten slotte is het trendmatig arbeidsaanbod in 2010 met 160.000 arbeidsjaren naar beneden bijgesteld. Overweging bij dit laatste is, dat de door het CBS geprojecteerde dalende huwelijkskans onevenredig doorwerkt in de arbeidsparticipatie van vrouwen, in die zin dat de participatiegraad van ongehuwde vrouwen hoger uitvalt dan die van gehuwde. Een deel van de ongehuwde vrouwen, de groep van samenwonenden, is in sommige opzichten vergelijkbaar met de groep van gehuwde vrouwen. De arbeidsdeelname van samenwonenden is mogelijk te hoog geschat. Het CPB veronderstelt, dat zij zich zullen gedragen zoals gehuwde vrouwen. Men kan zich afvragen of deze bijstelling niet teveel naar de andere kant doorslaat: samenwonenden blijken zich thans duidelijk individueel op de arbeidsmarkt te oriënteren dan gehuwden³⁵.

De veronderstellingen voor de periode na 2010 zijn nagenoeg dezelfde als die tot 2010. Wel wordt verondersteld, dat in het hoge groeiscenario de hoge groei en de groei van de arbeidsproductiviteit aan grenzen gebonden zijn. Tussen 2010 en 2030 neemt de groei in het hoge scenario daarom af van 3,75 procent tot 2,25 procent.

In de volgende paragrafen zal de CPB-studie over de Nederlandse eco-

³⁵ J.J. Siegers, *Arbidsaanbod en kindertal; een micro-economische analyse*; dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, 1985.

nomie op langere termijn niet opnieuw aan de orde worden gesteld, met uitzondering van de specifiek met de oudedagsvoorziening samenhangende problemen.

9.2.3.2 Internationale ontwikkelingen

Behalve door het CPB wordt door geen van de studies op de internationale omgeving ingegaan. 'Waarborgen voor zekerheid' beziet de internationale ontwikkeling alleen als omgevingsvariabele voor de economische ontwikkeling, met name de export. De internationale economische ontwikkeling wordt in hoge mate onzeker geacht. Toch kan de internationale context van grote invloed zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de Europese context.

Het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap legt op het terrein van inkomensverdeling en sociale zekerheid beperkingen op aan de beleidsvrijheid van de nationale regeringen. Met name op het gebied van de achterstelling van vrouwen is het EG-beleid een traag, maar ten slotte min of meer effectief instrument van beïnvloeding gebleken. Het vrije verkeer van goederen en personen noodzaakt verder tot een zekere harmonisatie van prijsverhoudingen en inkomensverhoudingen. De harmonisatie van de indirecte belastingen kan op den duur niet zonder een zekere harmonisatie van directe belastingen en sociale zekerheid. Het is echter niet zo, dat de Europese jas de nationale bewegingsvrijheid nihil maakt. Voor een rechtmatig verblijf is in veel gevallen het beschikken over vast werk een vereiste. Deze vreemdelingen maken dus in het algemeen geen of spaarzaam gebruik van sociale zekerheid³⁶. Het kiezen van een sterk van de huidige situatie afwijkend stelsel, zoals dat met een gedeeltelijk basisinkomen dat in 'Waarborgen voor zekerheid' wordt bepleit, kan tot afstemmingsproblemen leiden.

9.2.3.3 Demografische ontwikkelingen

De demografische ontwikkelingen komen in alle studies prominent naar voren. Zowel 'Waarborgen voor zekerheid' als het heroverwegingsrapport baseert zich op de berekeningen van het SCP. 'Waarborgen voor zekerheid' weegt de demografische invloeden af tegen de overige invloeden en concludeert daaruit, dat de demografische invloed over een lange termijn weliswaar groot is, maar vergeleken met de overige invloeden van beperkte omvang.

Het SCP beperkt zich tot de demografische invloed, niet omdat andere factoren niet relevant zouden zijn, maar om deze invloed afzonderlijk in kaart te brengen. Aansluitend op de CBS-prognose worden lagere uitgaven voor jongeren en hogere uitgaven voor ouderen verwacht. Binnen de sociale zekerheid vormen de AOW-uitkeringen veruit het grootste aandeel. Het aantal uitkeringen is redelijk te schatten, het niveau ervan echter veel minder. Tussen 1970 en 1980 werd volgens het SCP twee derde van de uitgavenstijging in de AOW veroorzaakt door niveauaanpassingen. Sinds 1980 is het uitkeringsniveau echter achtergebleven. De veronderstellingen van het SCP, die voor de periode tot 1980 weinig realistisch waren, zijn daardoor op dit moment meer geldig dan toen.

9.2.3.4 Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu

Aan de ruimtelijke omgeving wordt in geen van de genoemde studies aandacht besteed. Er bestaat weliswaar een duidelijke correlatie tussen de inkomensverdeling en de ruimtelijke structuur. Door een cumulatie van problemen verpauperen sommige stadsdelen, terwijl andere delen juist op nieuwe rijken een grote aantrekkingskracht uitoefenen. Ook de

³⁶ Th. Holterman, *Vreemdelingenrecht*; Tjeenk Willink, Zwolle, 1984, blz. 84 e.v.

bevolking van steden, voorsteden en platteland is verschillend naar bijvoorbeeld gezinsfase en daarmee veelal naar welvaart. Deze ruimtelijke differentiatie treedt echter eerder op als gevolg van onder meer uiteenlopende behoeften dan als oorzaak. Dit maakt de ruimtelijke omgeving voor dit hoofdstuk minder interessant.

9.2.3.5 Technologische ontwikkelingen

De technologische ontwikkeling komt alleen impliciet tot uitdrukking in de veronderstelde ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Zie daarvoor de volgende paragraaf.

9.2.3.6 Sociaal-economische ontwikkelingen

De sociaal-economische ontwikkeling is van groot belang voor de toekomst van de sociale zekerheid. Het SCP zet de demografische ontwikkeling in de jaren zeventig tegenover de overige invloeden, onder andere de invloed van de koppelingsmechanismen en de relatieve prijsstijging in de dienstensector. Deze invloed wordt echter niet naar de toekomst doorgetrokken.

‘Waarborgen voor zekerheid’ benadrukt de onzekere ontwikkeling en voorziet zowel perioden van voorspoed als van stagnatie. Voor het beroep dat op het stelsel van sociale zekerheid gedaan wordt, zijn grootheden als produktie, arbeidsproductiviteit, werkgelegenheid en werkloosheid van cruciale betekenis. Economische groei zonder of met negatieve werkgelegenheids groei wordt niet uitgesloten geacht. Nieuwe technieken brengen nieuwe produkten, maar verhogen ook de arbeidsproductiviteit³⁷. In de jaren tachtig gaan stagnatie en werkloosheid samen, waardoor het stelsel van sociale zekerheid het meest onder druk staat op het moment dat er de grootste behoefte aan is. Vanwege de grote onzekerheid wordt in ‘Waarborgen voor zekerheid’ gekozen voor een robuust stelsel van sociale zekerheid, dat in uiteenlopende economische situaties goed kan functioneren.

Daarnaast wordt in ‘Waarborgen voor zekerheid’ gewezen op knelpunten op de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van de informele economie. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen beoogde (bijvoorbeeld AOW en AWW) en niet-beoogde beïnvloeding van het arbeidsaanbod door de sociale zekerheid (bijvoorbeeld doordat werklozen zich een langere zoektijd voor een nieuwe baan kunnen permitteren). Vooral arbeidsintensieve bedrijfstakken met geringe substitutiemogelijkheden tussen kapitaal en arbeid, worden geconfronteerd met de concurrentie van de informele sector. De kosten van sociale premies wegen hier zwaar ten opzichte van de totale bedrijfskosten. Doordat een deel van de vraag verschuift naar de informele sector wordt de heffingsgrondslag van de sociale zekerheid versmald zodat een vicieuze cirkel ontstaat. Ten slotte signaleert het WRR-rapport een toenemende behoefte aan flexibiliteit, zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

De studie van het CPB is geheel gericht op het opsporen van knelpunten bij de financiering van de oudedagsvoorziening. De AOW wordt op basis van het omslagstelsel gefinancierd: de premies in een bepaald jaar dekken (grosso modo) de uitgaven in datzelfde jaar. De belangrijkste determinanten voor de AOW zijn, naast de demografie, aan de batenzijde de omvang van de loonsom en de hoogte van de premie en aan de kostenzijde de hoogte van de AOW-uitkering. Economische groei vergroot de heffingsgrondslag, zonder dat daaruit bij de geldende regeling een evenredig hogere uitkering volgt. De financieringsproblemen worden daardoor kleiner.

³⁷ Dit effect werkt ook door in de sociale zekerheid. Informatietechnologie maakt automatische uitvoering van overheidsregelingen mogelijk. Er zijn tekenen die erop wijzen, dat hiervan gebruik gemaakt wordt voor produktvernieuwing, dat wil zeggen nog ingewikkelder regelingen (zie bijv. studiefinanciering). Geen van de studies besteedt aandacht aan dit effect.

Het CPB gaat uit van de veronderstelling, dat de AOW-uitkeringen worden geïndexeerd volgens de huidige regels. Dit betekent dat de incidentele loonstijging, geschat op 1 procent per jaar, niet doorwerkt. Hierdoor loopt de AOW-uitkering jaarlijks een grotere achterstand op ten opzichte van de verdiende lonen. Gerekend vanaf 1985 bedraagt dat 55 procent in 2030. Het periodiek aanbrengen van structurele aanpassingen, zoals tot nu toe gebeurt, past niet binnen de algemene voorwaarde van ongewijzigd beleid. Hierdoor nemen de premies jaarlijks toe, zonder dat er een grotere uitkering tegenover staat. De jaarlijkse toename van de AOW-uitgaven door demografische effecten bedraagt volgens het SCP circa 1,4 procent. Twee derde van dit effect wordt door de genoemde veronderstelling opgevangen. Daar staat tegenover, dat het aan te vullen deel van de pensioenfondsen groter wordt.

De aanvullende pensioenen worden via kapitaaldekking gefinancierd: er wordt gespaard en belegd. De belangrijkste determinanten hier zijn aan de batenzijde de rente-ontwikkeling en de premie en aan de kostenzijde de loonsomontwikkeling. Er is bij de pensioenfondsen geen sprake van een zuivere kapitaaldekking. Er zijn ook elementen van het omslagstelsel aan te wijzen, bijvoorbeeld in de indexering van pensioenen. Wanneer de economie groeit en de inkomens daarbij toenemen, stijgen zowel de premie-inkomsten voor de aanvullende pensioenen als de aanspraken. Bij economische groei stijgen de aanspraken sneller dan de premie-inkomsten omdat voor de hogere pensioenaanspraken in het verleden te lage premies zijn betaald.

De verwachte reële rente of rekenrente (rente verminderd met inflatie), wordt vaak op 4 procent gesteld. Op langere termijn leidt een rekenrente van 4 procent tot extreme resultaten. De rekenrente moet worden aangepast vanwege de toename van pensioenrechten als gevolg van loonstijgingen. Daarbij komt nog het op de loonstijging achterblijven van de AOW. Alleen de loonstijging wordt door het CPB verdisconteerd in de rekenrente. Het rendement, verminderd met de loonstijging is in de afgelopen periode weinig constant geweest, maar bedroeg over de periode van 1961 tot 1985 -0,8 procent.

In het rapport gaat het CPB uit van een rekenrente, gedefinieerd als het verschil tussen rendement en loonstijging, van 2 procent. In vergelijking met de waarde over de laatste 25 jaar is dit een hoge waarde; in vergelijking met de gangbare norm van 4 procent is het een lage waarde. Ook bij een rekenrente van 2 procent treden de knelpunten nog duidelijk naar voren.

Door de lange looptijd van de verplichtingen is de rekenrente van grote invloed op het te vormen normvermogen van pensioenfondsen. Zowel de onzekerheid als de gevoeligheid zijn hier groot. Omdat bij de berekening van pensioenpremies uitgegaan wordt van een hoge rekenrente, worden meer lasten naar toekomstige premiebetalers verschoven: er zal dan een te klein vermogen gevormd worden om de uitkeringen te zijner tijd te financieren. Het later verhogen van het vermogen komt neer op heffing via het omslagstelsel. De keuze voor een hoge rekenrente betekent daarom bij een gegeven rendement op het vermogen een versterking van het omslagelement in de pensioenvoorzieningen.

Het wellicht wat te sombere beeld voor de pensioenfondsen dat ontstaat door een hoger dan reëel vastgestelde rekenrente wordt in zijn effect enigermate gecompenseerd door de te optimistische aanname van een structureel achterblijvende AOW-uitkering. Als gevolg hiervan groeit langzaam aan de kloof tussen de AOW en het gegarandeerde pensioeninkomen, zodat voor de pensioenen een groter kapitaal gevormd moet worden. De Commissie-Drees voorziet echter een sterke maatschappelijke aandring om de AOW beter bij de welvaartsstijging te laten aansluiten dan is verondersteld³⁸. Wanneer dit zou gebeuren, worden de aan-

³⁸ Commissie Financiering Oudedagvoorziening, *Gespiegeld in de tijd; de AOW in de toekomst*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 1987, blz. 137.

vullende pensioenen lager en ziet de actuariële balans van de pensioenfondsen er gunstiger uit, maar stijgen ook de premielasten ten behoeve van de AOW.

9.2.3.7 Sociaal-culturele ontwikkelingen

In 'Waarborgen voor zekerheid' wordt rekening gehouden met een proces van toenemende individualisering. Dit zal zich uiten in een grotere pluriformiteit van leefvormen, opvattingen en gedragingen. Vooral de leefvormen zijn in verband met sociale zekerheid van belang, omdat de overheid nogal wat publieke gevolgen aan leefvormen verbindt. In de sociale zekerheid staat het streven naar individualisering tegenover het streven rekening te houden met de draagkracht van huishoudens. De besparende werking van een gedeeld huishouden, maar vooral ook (veronderstelde) onderlinge zorg tussen partners bepalen de draagkracht van een individu.

Tot nu toe heeft de overheid zijn beleid vooral afgestemd op traditionele gezinshuishoudens. Door de toenemende pluriformiteit kunnen deze geleidelijk hun dominante positie verliezen. Verwacht wordt, dat zowel een stelsel dat teveel op individuen is afgestemd als een stelsel dat teveel leunt op het behoefte- en draagkrachtbeginsel volgens traditionele gezinspatronen, spanningen zal oproepen.

Een complicerende factor daarbij is, dat de niet-huwelijkse leefvormen zich voor een belangrijk deel aan controle door de overheid onttrekken. Door de ongedefinieerdheid hiervan en door de betrekkelijk hoge frequentie van wijzigingen in de leefsituatie, heeft de overheid hierop in de praktijk geen greep. Toch worden regelingen in toenemende mate gedifferentieerd. De gelegenheid tot persoonlijke interpretatie kan in combinatie met de spanningen die de legitimering van de regelgeving kan oproepen, leiden tot berekenend gedrag van individuele burgers. Het rapport doet geen uitspraken over de mate van misbruik of oneigenlijk gebruik, maar constateert wel, dat bepaalde vormen van misbruik niet massaal worden verworpen. Uit deze overwegingen wordt in het rapport de conclusie getrokken, dat het stelsel van sociale zekerheid zoveel mogelijk indifferent moet zijn voor deze spanningen.

Omdat het gebruik van sociale-zekerheidsregelingen onder meer wordt bepaald door de leefvorm zullen naarmate het aantal huishoudens groeit ook de sociale zekerheidsuitgaven groeien. De CBS-prognose doet alleen uitspraken over de burgerlijke staat. De SCP-ramingen houden hiermee rekening bij de raming van de AOW (gehuwden/alleenstaanden), de AWW (weduwen) en de ABW (gescheiden vrouwen).

9.2.3.8 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

'Waarborgen voor zekerheid' besteedt aandacht aan de bestuurlijk-juridische complexiteit van het stelsel van sociale zekerheid. De beschrijving beperkt zich daarbij tot de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen. De oudedagsvoorziening via pensioenfondsen blijft dus buiten beeld. De WRR meent, dat we ook in de toekomst zullen moeten leren leven met een uiterst complex stelsel om de eenvoudige reden, dat de problemen complex zijn.

Een belangrijke oorzaak van de complexiteit is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners, die het resultaat is van vele conflicten en compromissen. Deze verdeling van verantwoordelijkheden weerspiegelt zich in de uitvoeringsorganisaties. Vereenvoudigingen tasten direct de posities van deze organisaties aan en zijn daardoor moeilijk te realiseren. Ook in politiek opzicht is er vaak sprake van compromissen die de complexiteit vergroten. Bij uitvoeringsorganisaties bestaat soms de indruk, dat de politiek zich weinig aantrekt van de regelverdichting en de uitvoeringsproblemen die ter wille van politieke idealen worden opgeroepen. Verder treden bij de uitvoerende organisa-

ties problemen op, doordat de begrippen waarmee gewerkt wordt vaak algemeen gedefinieerd zijn, hetgeen een uitgebreide jurisprudentie noodzakelijk maakt.

Uit bovenstaande overwegingen wordt in het rapport de conclusie getrokken, dat zelfs een vergaande verfijning van de regelgeving niet zal leiden tot het realiseren van volledige gelijkheid en dat een aanvaardbare uitvoeringsorganisatie eigen eisen stelt aan het stelsel van materiële regelingen. Ten slotte wijst de WRR op het belang van stabiliteit in de regelgeving ten einde wantrouwen en ontwijkend gedrag van burgers te vermijden.

Gezien de grote beleidsruimte die er ten aanzien van de sociale zekerheid en de inkomensverdeling bestaat, moet ook de politieke kleur van toekomstige kabinetten als een relevante omgevingsvariabele worden gezien. Omdat deze niet voorspeld kan worden, biedt een scenario-aanpak hier wellicht mogelijkheden³⁹.

9.2.4 *Ontwikkelingen ten aanzien van sociale zekerheid en inkomen*

De inkomensontwikkeling is vooral een afgeleide van de verwachte economische ontwikkeling. Voor zover het gaat om het genereren van inkomen wordt dan ook verwezen naar het betreffende hoofdstuk.

Over de verdeling van het te vormen inkomen doet geen van de behandelde studies duidelijke uitspraken. Voorspellingen op dit terrein zeggen vooral iets over de tijd waarin ze tot stand komen: zo werd in de jaren zeventig vaak een verdergaande nivellering verwacht, terwijl in de jaren tachtig vaak een verdergaande denivellering verwacht wordt. De mate van (de)nivellering is ten dele afhankelijk van het verloop van de conjunctuur. Niettemin waagt het CPB een tentatieve uitspraak uitsluitend op basis van het gegeven, dat de veroudering van de bevolking bij zal dragen tot een verbreding van het bruto-nettotraject. Andere invloeden zijn niet in de beschouwing opgenomen. Bij een hoge groei blijft de collectieve lastendruk op micro-niveau tot 2010 vrij constant met alleen een verbetering voor de hogere inkomens. Dit wordt veroorzaakt door dalende lasten voor werkloosheid en stijgende lasten door vergrijzing. Na 2010 blijft het effect van de vergrijzing over, zodat de druk over de hele linie stijgt, maar vooral bij de middeninkomens, dat wil zeggen een nivellering tussen het minimumloon en het modale inkomen ten opzichte van 1985. Bij een lage groei vindt deze nivellering al voor 2010 plaats. Daarna vermindert de druk op de laagste en hoogste inkomens weer, terwijl die op de middeninkomens gelijk blijft.

Enkele resultaten van de CPB-projectie zijn bijeengebracht in tabel 9.2. Uit deze tabel kan worden afgelezen, dat zowel de AOW-premie als de pensioenpremie zullen stijgen. Bij een hoge groei is de heffingsgrondslag voor de AOW relatief groot. Samen met de veronderstelling van een achterblijvende AOW-uitkering leidt dit in 2010 zelfs tot een verlaging van de AOW-premie. Bij een lage groei is daarentegen een voortdurend stijgende premie te verwachten. Bij de aanvullende pensioenen treedt een omgekeerd effect op. Een hoge groei leidt hier weliswaar tot een bredere heffingsgrondslag, maar ook tot hogere aanspraken en wel met terugwerkende kracht. Hieruit resulteert een premieverdubbeling in 2030 ten opzichte van 1985.

De berekeningen van het CPB zijn met de nodige onzekerheid omgeven. Wanneer de bevolking zich zou ontwikkelen volgens de hoge variant van het CBS, dan valt de premie voor de AOW en aanvullende pensioenen lager uit. Dit lijkt niet onwaarschijnlijk aangezien de middenva-

³⁹ WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning; deel 2: een verruiming van perspectief*; Rapport aan de Regering nr. 25, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.
J.M. Roebroek, *De politieke toekomst van de sociale zekerheid; politieke eisen en maatschappelijke krachtsverhoudingen*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, COSZ-reeks, nr. 11, 's-Gravenhage, 1986.

Tabel 9.2 Collectieve lasten in de lange-termijnsenario's 1985-2030, op basis van midden-variant CBS

	1985	2010		2030	
		hoog	laag	hoog	laag
Procenten van het NNI:					
Uitgavendruk collectieve sector	67¼	59½	72¼	64¾	66¼
Belastingdruk	27¾	24	33	28¾	33¾
Sociale premiedruk	22¾	22½	29	26½	25¼
Financieringstekort	7¼	8¼	6¾	5¾	4
Procenten van het bruto loon:					
AOW-premie	14¼	11½	16½	15¼	17½
Pensioenpremie	9¾	16	10¼	21½	15½
Totaal pensioenlasten	24	27½	26¾	36¾	33
Procenten van het premieplichtig inkomen:					
AOW-premie	11¾	10¼	13¼	13½	15¼

Bron: Centraal Planbureau, *De oudedagsvoorziening tot 2030; de financieringsmogelijkheden op langere termijn*; CPB-werkdocument nr. 17, 1987.

riant van de jongste bevolkingsprognose (1987) boven de hoge variant van de hier gebruikte prognose 1985 ligt. Als hoofdoorzaak noemt het CPB, dat het grotere arbeidsaanbod in de hoge CBS-variant leidt tot een gematigde loonontwikkeling en meer produktiegroei in de sector bedrijven.

De rente-ontwikkelingen zijn van weinig invloed op de AOW-premie, maar de invloed op de premies voor aanvullende pensioenen is groot. Schommelingen in de rente-ontwikkeling worden ten dele gecompenseerd door gelijktijdige andere ontwikkelingen. Een hoge rente beïnvloedt de economische groei negatief en leidt tot een hogere inflatie, zodat de invloed op de reële rente geringer is. De rentelasten op de overheidsschuld stijgen, waardoor de belastingdruk stijgt en de particuliere consumptie achterblijft. Ook de investeringen blijven achter en de werkloosheid stijgt. De negatieve invloed van een hoge rente op de economie en op de particuliere consumptie wordt getemperd wanneer de rentestijging gebruikt wordt om de premies te verlagen. Hoewel de invloed van de rente op de economie op lange termijn beperkt is, is de invloed op de exploitatiebalans van de pensioenfondsen aanzienlijk. Lagere premieinkomsten staan tegenover hogere rentebaten.

Een hoger looninkomen heeft volgens het CPB betrekkelijk weinig invloed op de financiering van de oudedagsvoorziening wanneer deze loonsverhoging plaatsvindt bij hoge economische groei. Bij een lage groei werken de negatieve effecten op de economie volledig door. De werkgelegenheid neemt af, en daarmee de premiegrondslag voor de AOW, zodat een premiestijging van circa 2 procentpunten voor de AOW noodzakelijk wordt.

Het door het CPB gehanteerde model werkt vooral via de invloeden van de vergrijzing op de economie, uitgaande van de veronderstelling van een hogere of lagere groeivoet. De SCP-exercitie is uitgegaan van gelijkblijvende uitgaven per eenheid van gebruik. Deze uitgaven zijn gekoppeld aan het geschatte gebruik op basis van leeftijdsspecifieke en groepspecifieke gebruikspatronen. Ook deze gebruikspatronen zijn constant verondersteld, zodat alleen wijzigingen in demografische aantallen van invloed zijn.

Voor de gehele sociale zekerheid signaleert het SCP een trend van stijgende uitgaven op basis van demografische invloeden (zie tabel 9.3).

Tabel 9.3 Vooruitberekening uitgaven sociale zekerheid op basis van de middenvariant CBS 1984 (indexcijfers, 1981 = 100)

Jaar	AOW	AWW	AKW	ABW	AAW/WAO	ZW	Totaal
1981	100	100	100	100	100	100	100
1990	117	92	85	204	112	110	111
2000	133	86	79	318	128	113	124
2010	150	91	73	359	144	110	135
2020	187	77	63	317	139	101	143
2030	216	63	58	258	123	89	144

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*; Stukwerk 1985, nr. 33, Rijswijk, 1985.

De tabel laat zien, dat de groei in de AOW en de groei van AAW/WAO niet worden gecompenseerd door de vermindering van de AAW en AKW. De stelselherziening is in de tabel niet verdisconteerd. Was dat wel zo geweest, dan zouden de AAW/WAO-cijfers lager uitvallen, met name door het verdwijnen van de werkloosheidscomponent in de WAO. De golfbeweging in de AAW/WAO en ZW wordt veroorzaakt door het aanvankelijk verouderen van de beroepsbevolking, gevolgd door pensionering van dezelfde groep. De groei in de ABW is weliswaar sterk, maar vergeleken met het totaal gaat het om een beperkt budget. Ook hier is sprake van een golfbeweging, veroorzaakt door een toenemend aantal echtscheidingen, gevolgd door een verkleining van de risicopopulatie. Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen zijn niet geprojecteerd. De onzekerheid van de ontwikkeling van de werkloosheid maakt dat minder zinvol.

Tabel 9.4 Gevoeligheid van de geprojecteerde uitgaven sociale zekerheid voor variantkeuze^{a)}

Jaar	AOW	AWW	AKW	ABW	AAW/WAO	ZW	Totaal
1990	1	0	5	2	0	0	1
2000	1	2	19	7	1	1	3
2010	1	6	34	15	2	5	5
2020	1	19	42	29	4	11	7
2030	1	36	60	47	8	20	9

Bron: WRR, op basis van: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*; Stukwerk 1985, nr. 33, Rijswijk, 1985.

a) Gevoeligheid gedefinieerd als het verschil tussen de hoge en lage variant in procenten: $((\text{index-hoog}/\text{index-laag}-1)) \times 100$.

Tabel 9.4 laat zien, dat de resultaten van de vooruitberekening over het geheel genomen niet erg gevoelig zijn voor de keuze van de demografische variant. De grootste en snel oplopende onzekerheden zijn geconcentreerd bij de regelingen die afhankelijk zijn van het aantal geboorten, huwelijken en echtscheidingen. Deze regelingen hebben in guldens gemeten een relatief kleine omvang ten opzichte van bijvoorbeeld de AOW. De bevolkingsvarianten van het CBS zijn echter niet zonder meer als onder- en bovengrens op te vatten. Ook vertegenwoordigen ze slechts een deel van de onzekerheid: de relatieve hoogte van de uitkeringen, de regelingen zelf (kring van rechthebbenden) en de gebruikskansen zijn bijvoorbeeld niet meegeteld.

9.2.5 Beleidsconsequenties

Zowel de berekeningen van het CPB als die van het SCP gaan uit van de veronderstelling van ongewijzigd beleid, met uitzondering van enkele geëxpliciteerde punten.

Het beleid is nauw betrokken bij de toekomst van de sociale zekerheid en van de inkomensverdeling. Om die reden is het nauwelijks zinvol die toekomst te voorspellen. Toch zijn er wel grenzen aan de maakbaarheid.

Zo is de economische ontwikkeling mede bepalend voor de sociale zekerheid, maar hebben allocatie-effecten van de sociale zekerheid weer invloed op het succes van de economie.

De in de geïnventariseerde studies behandelde beleidsruimte loopt uiteen. Verschillende studies geven beleidsverkenningen. De beleidsconsequenties die de heroverwegingswerkgroep onderzoekt, zijn sterk verbonden met het bestaande stelsel. De invloed van afzonderlijke ingrepen wordt bekeken. De beleidsconsequenties die de WRR voorstelt, zijn daarentegen omvattend. De voorstellen treden buiten het reeds bestaande.

De heroverwegingswerkgroep komt met een aantal voorstellen om de taakstelling van de bezuiniging te realiseren (zie tabel 9.5). Verhoging van de pensioenleeftijd en een middelentoets op de AOW leiden volgens de werkgroep in eerste instantie tot forse bezuinigingen, maar creëren tegelijk grote problemen voor pensioenfondsen, zodat per saldo een negatief effect ontstaat. Deze voorstellen zijn niet in tabel 9.5 opgenomen. Integratie van de arbeidsongeschiktheidsregelingen in de werkloosheidsregelingen en een 'ministelsel' leveren beide een grote nettobezuiniging op. Ook de AKW biedt volgens de werkgroep ruimte voor een grote bezuinigingsopbrengst. De ABW biedt daarentegen nauwelijks ruimte. De keuze van bezuinigingsmogelijkheden laat de werkgroep aan de politiek over. Aan de onderbouwing van het realiteitsgehalte van de verschillende mogelijkheden ten opzichte van elkaar wordt betrekkelijk weinig aandacht besteed.

Tabel 9.5 Confrontatie van het saldo-effect van de beschouwde maatregelen met de taakstellingen (in miljarden gulden)

	1990	2000
Taakstelling 1. Lichte variant	1,3	4,1
2. Zware variant	2,3	7,0
Opbrengst maatregelen, rekening houdend met de weglek naar andere sectoren c.q. naar hier niet beschouwde regelingen		
A. AOW		
Minimale vorm inkomensafh.	0,2	0,3
B. AAW/WAO		
Stelselherzienende maatregelen	2,4	5,3
Integratie (rekening houdend met de stelselherziening)	1,0-1,2	3,0-3,9
C. Ministelsel		
Geïsoleerde opbrengst	7,6	8,2
Opbrengst na stelselherziening	4,8	5,1
Opbrengst na stelselherziening en integratie	2,8	2,9
D. ABW		
Strenger toepassen van verhaal en strengere controle schijnverlatingen e.d.	0,1	0,1
Verlaging 90%-norm; per 5%-punt	0,2	0,2
E. AWW		
Herstructurering en invoering weduwnaarspensioen	P.M	P.M
F. AKW		
Afschaffing kb voor een of meer kinderen c.q. inkomensafhankelijke kinderbijslag (afh. van invulling)	1,0-5,1	0,9-4,7
G. ZW-verkorting duur	P.M	0,1

Bron: Heroverwegingswerkgroep demografische ontwikkelingen en collectieve sector, *Demografische veranderingen en de ontwikkeling van de collectieve sector*, 1986, deel II, achtergrondrapporten, sociale zekerheid, blz. 34.

De WRR trekt de houdbaarheid van het bestaande stelsel van sociale zekerheid voor de toekomst in twijfel. Redenen daarvoor zijn het gebrek aan mogelijkheden om in te spelen op maatschappelijke veranderingen, zoals afwijkende arbeidspatronen, individualisering enzovoort. Doordat de heffingsgrondslag geheel bij de factor arbeid ligt, wordt vervanging van arbeid door kapitaal gestimuleerd, waardoor de lasten stijgen. De

hoge arbeidskosten en het hoge minimumloon maken veel arbeid onrendabel. Het minimumloon verliest als bestaanswaarborg voor een gezin steeds meer zijn functie.

Op basis hiervan komt de WRR tot de aanbeveling van een gedeeltelijk basisinkomen, dat het verschil overbrugt tussen het bestaansminimum van een alleenstaande en dat van een gezin. Het gedeeltelijk basisinkomen (gbi) wordt via een algemene inkomensdervingsverzekering (aiv) voor werklozen aangevuld tot het sociale minimum van een alleenstaande. Aldus is in een gezin waar de kostwinner beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, steeds het gezinsminimum voorhanden in de vorm van twee gbi's en één aiv of arbeidsinkomen. Daarnaast blijft een restcategorie van algemene bijstand noodzakelijk voor hen, die niet in staat zijn tot beroepsarbeid, of die onvoldoende inkomsten kunnen verwerven uit arbeid of de aiv.

Met dit gedeeltelijk basisinkomen beoogde de WRR een stelsel van sociale zekerheid te creëren dat in uiteenlopende maatschappelijke omstandigheden kan functioneren. De financiering van het gedeeltelijk basisinkomen wordt ten opzichte van het huidige bestel verlegd van arbeidsinkomens naar een meer algemene grondslag, bijvoorbeeld de toegevoegde waarde. De vervanging van arbeid door kapitaal wordt daarmee enigszins afgeremd. Het gbi en de aiv vormen samen een 'ministelsel' voor sociale zekerheid, de waarborg van de overheid. Daarboven bestaat ruimte voor een vrijwillige inkomensdervingsverzekering (viv). Hierdoor wordt het negatieve effect verminderd van de cirkel: verhoging van de loonkosten → uitstoot van arbeid → premieverhoging → verhoging van de loonkosten. Tevens biedt het gbi mogelijkheden voor vergroting van de flexibiliteit, zowel voor de werkgever als voor de werknemer. Daarnaast worden met een gbi veel van de problemen die thans bestaan met betrekking tot het rekening houden met de leefbaarheid vermeden en wordt de complexiteit van de regelgeving mogelijk verminderd.

De Commissie-Drees kiest in het algemeen voor zekerheid en continuïteit. De geleidelijkheid van de demografische processen maakt het mogelijk veranderingen ruim op tijd aan te kondigen en geleidelijk te realiseren. De commissie formuleert zijn aanbevelingen ten dele als veronderstellingen met betrekking tot de AOW in de toekomst. Een centrale aanbeveling is het handhaven van de bestaande netto-nettokoppeling van de AOW aan het minimumloon en via het minimumloon aan de regelingslonen. De commissie beveelt een grote terughoudendheid aan met betrekking tot structurele aanpassingen. De bestaande regeling werkt door het niet verdisconteren van de incidentele loonstijging als een ingebouwde rem op de stijging van de AOW-uitgaven. Een deel van de incidentele loonsverhoging wordt veroorzaakt door de veroudering van de beroepsbevolking. Voor dit deel ziet de commissie geen aanleiding tot AOW-aanpassingen; dit deel werkt ook niet door in de aanvullende pensioenen. Voor een ander deel vindt de stijging zijn oorzaak in het stijgende opleidingsniveau van de beroepsbevolking. De koppeling aan de regelingslonen garandeert volgens de commissie een welvaartsvast niveau voor de AOW-uitkering.

Meer veronderstellenderwijs beveelt de commissie een verdergaande individualisering aan met betrekking tot de AOW en de aanvullende pensioenen. De commissie gaat ervan uit, dat de uitkering voor alle individuen op een gelijk niveau van 50 procent of 60 procent van het minimumloon zal komen te liggen en dat de inkomstenstoeslag ten behoeve van partners, jonger dan 65 jaar, zal verdwijnen. Dezelfde individualisering wordt verondersteld bij de aanvullende pensioenen. Over de financiële problemen van de pensioenfondsen doet de commissie geen nadere uitspraken.

Als aanvullende maatregelen heeft de commissie verder een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, een verbreding van de premieheffing en een beperking van de jaarlijkse indexatie gezien. Een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd heeft alleen zin bij een krappe arbeids-

markt, omdat anders hogere werkloosheids-, ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen de plaats innemen van de AOW-uitkering. De grondslag voor de premieheffing kan verbreed worden door ook de AOW-uitkering in de premieheffing te betrekken, door het verhogen van de premie-inkomensgrens en door het fiscaliseren van de AOW-premieheffing. De commissie ziet geen reden een verbreding van de heffingsgrondslag naar bijvoorbeeld de toegevoegde waarde aan te bevelen.

De Commissie-Drees beveelt verder handhaving aan van het bestaande omslagstelsel voor de AOW. Dat neemt niet weg, dat wel tot enige buffervorming zou kunnen worden overgegaan. Voor de nabije periode voorzien de uitkomsten van het CPB een verlaging van de premie. Na de eeuwwisseling treedt echter een relatief sterke stijging op. Door buffervorming kan deze fluctuatie worden afgezwakt.

10. ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN VRIJE TIJD

10.1 Inleiding

10.1.1 *Het vraagstuk*

Tot in de jaren vijftig werden de ontwikkelingen ten aanzien van de vrije tijd met zorg tegemoet gezien. Gevreesd werd dat toenemende vrije tijd gepaard zou gaan met groeiende sociale problemen als drankmisbruik, zedenverwildering en ondermijning van de arbeidsmoraal. Deze vrees gaf voedsel aan de overtuiging dat ten aanzien van de vrije tijd bepaalde doeleinden nagestreefd moesten worden. Hierbij werd gedacht aan de verheffing van het volk tot de burgerlijke cultuur of de vorming van een eigensoortige arbeiderscultuur. Nog in 1959 werd druk gediscussieerd over wat als een zinvolle vrijetijdsbesteding beschouwd diende te worden en wat daarbuiten viel. De gedachte dat mensen in de richting van een zinvolle vrijetijdsbesteding gestuurd moesten worden, werd toen nog vrij algemeen aanvaard ¹.

In de jaren zestig trad een duidelijke kentering op in het heersende klimaat ten aanzien van de vrije tijd en de besteding ervan. Empirisch onderzoek had inmiddels uitgewezen dat de vrije tijd doorgaans op gepaste wijze werd doorgebracht, namelijk in huiselijke kring. Ook de invoering van de vrije zaterdag in 1961 was betrekkelijk soepel verlopen. Er ontstond gaandeweg een sterk vertrouwen in de toekomst, zeker ook voor wat betreft de vrije tijd. Men ging speculeren over de komst van de homo ludens en de vrijetijdsmaatschappij. Een van de weinige problematische aspecten die in de ontwikkeling naar de vrijetijdsmaatschappij werd gezien, was de culturele kloof tussen de realiteit van steeds meer vrije tijd en de te langzame mentale verandering van de economisch ingestelde en op arbeid gerichte mens ².

In die periode ontstond ook een pluriformering van het cultuurbegrip en een zeker cultuurrelativisme: de uiteenlopende inhouden die mensen en groepen aan hun ontplooiing geven, werden in principe gelijkwaardig geacht. Deze culturele herwaardering kreeg ook betrekking op uitingen die eerder afkeurenswaardig werden gevonden: de zedenverwildering van weleer werd de seksuele bevrijding van de jaren zeventig. De opvatting won veld dat het geen overheidstaak was de burger een bepaald model van ontplooiing in de vrije tijd voor te houden. Wel was het een overheidstaak door het aanbieden van voorzieningen voorwaarden te creëren voor de individuele keuzevrijheid.

Het is interessant te zien op welke veronderstellingen de verwachtingen omtrent de vrijetijdsmaatschappij waren gebaseerd. Fourastié rekende in 1965 in zijn studie '40.000 uur; de mens in het perspectief van een verkorte arbeidstijd' voor dat de mens in de toekomst nog maar 40.000 uur van zijn leven zou werken; 30 uur per week, 40 weken per jaar en 33 arbeidsjaren ³. Het ging hem hierbij om de overeengekomen arbeidsduur van iemand in de industrie met een volledige werkweek. Zo iemand had in Frankrijk in 1960 nog een arbeidsleven van ruim 115.000 uur. De 40.000 uur zou in principe in 1995 al bereikt kunnen worden, ware het niet dat de mens ook streeft naar verhoging van zijn levensstandaard.

¹ T. Beckers, *Planning voor vrijheid; een historisch-sociologische studie van de overheid-sinterventie in recreatie en vrije tijd*; Proefschrift verschenen in de serie Mededelingen van de vakgroepen voor sociologie, Wageningen, Landbouw Hogeschool, 1983, blz. 247 e.v.

² Bedoeld empirisch onderzoek is van het CBS, *Vrijetijdsbesteding in Nederland 1955-1956*; Zeist, 1957, deel I, Methodologische inleiding. Zoals aangehaald in: T. Beckers, op. cit., blz. 267-277.

³ Jean Fourastié, *40.000 uur; de mens in het perspectief van een verkorte arbeidstijd*; Stichting Werkgroep 2000 in samenwerking met uitgeverij Paul Brand, Hilversum/Antwerpen, 1966. Oorspronkelijke titel: Les 40.000 heures, Laffont-Gouthier, Paris, 1965.

Fourastié schatte in dat de levensstandaard minstens 5 maal hoger dan die van 1960 moest zijn voordat de 40.000 uur bereikt kon worden. Om dit te bewerkstelligen, zou 85 à 90 jaar nodig zijn, dus op zijn vroegst medio 21e eeuw. In het ontwikkelingspad naar de vrijetijdsmaatschappij voorspelde hij voor 1985 nog een gemiddelde werkweek van 40 uur ⁴.

De feitelijke realisatie voor Nederland van deze toentertijd utopisch aandoende voorspelling is anno 1985 al een eindweegs gevorderd ⁵. De overeengekomen arbeidsduur bedroeg in 1960 2307 uur. Een normaal arbeidsleven bedroeg in die tijd 48 jaar, zodat er gemiddeld ruim 110.000 uur werd gewerkt. Een dergelijke berekening voor 1985 toont een opmerkelijke teruggang. De overeengekomen arbeidsduur bedroeg toen ongeveer 1750 uur. De teruggang is een gevolg van de algemene arbeidsduurverkortingen en de langere vakanties. Ook een gemiddeld arbeidsleven is verkort, vanwege langere scholing en vervroegde pensionering. Fourastié had een mannelijke voltijdwerknemer op het oog. In 1960 was 55 procent van de mannen in de leeftijd tussen 15 en 20 jaar werkzaam, in 1984 was dit nog maar ruim 20 procent. In 1960 werkte 91 procent van de mannen in de leeftijdscategorie 50-65 jaar (en 20% zelfs nog daarna); in 1984 was dit teruggelopen tot 67 procent (en 4% na 65 jaar). De latere intreding en de vervroegde uittreding hebben ertoe geleid dat een normaal arbeidsleven teruggelopen is tot ongeveer 40 jaar. De teruggang in arbeidsduur per jaar en per arbeidsleven resulteert zodoende in een arbeidsleven van zo'n 70.000 uur. In dat opzicht is de weg naar Fourastié's prognose duidelijk ingeslagen.

De recente toename van de vrije tijd, die beschikbaar is gekomen in de vorm van algemene arbeidsduurverkortingen en vervroegde uittreding, heeft echter op grote schaal tevens de vorm aangenomen van 'gedwongen vrije tijd' via werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De ongelijke verdeling van vrije tijd heeft tot gevolg dat arbeid voor sommige groepen zelfs naar de marge van het bestaan is verdreven. Deze verschuiving in de tijdsbesteding werd in de jaren zestig niet voorzien en ook in de toekomstverkenning van de WRR, De komende vijfentwintig jaar, die in 1977 werd gepubliceerd, wordt een luchtige visie op de vrije tijd gepresenteerd. In een tweetal in dat rapport onderzochte ontwikkelingsalternatieven is sprake van een geleidelijke toename van de vrije tijd. Noch in de wijze waarop deze toename plaats zou vinden, noch in de besteding van de vrije tijd voorzagen men grote problemen. De eerdergenoemde pluriformering van de cultuur werd onderschreven, maar zou wel tot een probleem kunnen leiden: meer activiteiten zouden concurreren om ondersteuning door de overheid ⁶.

De verwachting, dat de hoeveelheid vrije tijd in de toekomst verder zal toenemen, is nog steeds actueel. Het vraagstuk heeft echter veel meer een politieke dimensie gekregen. Bij de in de laatste jaren nagestreefde arbeidsduurverkortingen ging het om herverdeling van de schaarse werkgelegenheid tussen werkenden en werklozen, en tussen mannen en vrouwen. Inzet van de resulterende strijd was of en in hoeverre deze weg schadelijk zou zijn voor economische groei.

Het is de ongelijke verdeling van arbeid en vrije tijd over de bevolking die nu in de literatuur over vrije tijd in het centrum van de belangstelling is komen te staan. Vrije tijd is van ontplooiingsvraagstuk geworden tot een verdelingsvraagstuk; het begrip heeft hierdoor veel van zijn vroegere positieve klank verloren.

⁴ Gezien dit tijdspad is het geen wonder dat staatssecretaris Van der Reijden van WVC in 1984 constateerde dat de vrijetijdsmaatschappij van Fourastié er nooit gekomen is. Zie het openingswoord van de staatssecretaris in: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, *Verlag van de studiedag 'Naar een beleidsvisie op vrije tijd'*; Rijswijk, 1984, blz. 7.

⁵ Deze notie treft men ook aan in een voetnoot in: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, *Naar een beleidsvisie op vrije tijd; een verkennende studie*; Rijswijk, 1983, blz. 11, voetnoot 2.

⁶ WRR, *De komende vijfentwintig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland*; Rapport aan de Regering nr. 15, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, blz. 90-97.

10.1.2 De bronnen

Op het gebied van de tijdsbesteding bestaat een tweetal recente toekomstverkenningen die afkomstig zijn van de rijksoverheid. Beide studies hebben de vrije tijd als invalshoek gekozen: in het rapport *Vrije tijd: een visie* (1985) van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid (ICW), projectgroep vrije tijd, wordt een schets gegeven van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen tot het jaar 2000. Vervolgens worden aan de hand van een aantal relevante beleidssectoren mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor de tijdsindeling, de mobiliteit en de vrijetijdsbesteding belicht. Ten slotte wordt een beleidsvisie ontwikkeld, van waaruit suggesties voor beleid worden gedaan ⁷.

Een geheel andere opzet treft men aan in de toekomstverkenning afkomstig van de Rijksplanologische Dienst (RPD), getiteld 'Scenario's vrije tijd. Een verkenning van de ruimtelijke gevolgen van mogelijke ontwikkelingen op het gebied van de vrije tijd' (1986). Hierin worden voor het jaar 2010 drie scenario's gegeven: een trendscenario en twee contrastscenario's. Het doel van de studie is tweeledig. Door via de contrastscenario's tamelijk vrij te speculeren over denkbare toekomstige ontwikkelingen wordt enerzijds getracht op deductieve wijze aanwijzingen voor het beleid te vinden, anderzijds wordt nagegaan welke leemten in de thans beschikbare kennis bestaan ⁸.

Het karakter van beide rapporten is sterk verschillend. In het ICW-rapport ligt het accent op de formulering van een beleidsvisie en dient het toekomstverkenning gedeelte ter onderbouwing daarvan. De RPD-studie is explicieter opgezet als een exploratie van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De vertaling naar het beleid toe krijgt veel minder aandacht dan bij het ICW-rapport.

10.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

Het rapport van de ICW volstaat met een min of meer globale schets van te verwachten ontwikkelingen. De nadruk ligt hierbij op het aangeven van relaties tussen ontwikkelingen en niet op het zo adequaat mogelijk voorspellen van de toekomst. Er wordt geen prognose voor het jaar 2000 geboden in die zin dat ontwikkelingen op het gebied van de vrije tijd worden doorgerekend, of dat door middel van het stellen van een boven- en ondergrens een bandbreedte in de ontwikkelingen wordt aangegeven. Het gaat om globale tendenties die plausibel geacht kunnen worden, gezien recente trends in de vrije tijd zelf, maar vooral ook op grond van ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving van de vrije tijd. De definitie van de omgeving speelt derhalve een zeer belangrijke rol. Daarbij wordt een 'ceteris paribus'-benadering gehanteerd ten aanzien van de politieke en bestuurlijke context. Er wordt uitgegaan van een terughoudende opstelling van de overheid ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenbeleid tussen werkgevers en werknemers, alsook van een politiek van budgettaire neutraliteit inzake het voorzieningenbeleid op vrijetijdsgebied. Evenzo worden de departementale doelstellingen ten aanzien van de afzonderlijke vrijetijdssectoren als gegeven aanvaard. Deze benadering laat overigens wel ruimte voor het exploreren van enkele varianten ten aanzien van de vrijetijdsbesteding in relatie tot mogelijke varianten van arbeidsduurverkortung.

Het *trendscenario* van de RPD vertoont veel overeenkomsten met de ICW-benadering; de verschillen spitsen zich vooral toe op de contrastscenario's. Het trendscenario is ontstaan door een aantal wat men noemt

⁷ Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid, projectgroep vrije tijd, *Vrije tijd; een visie*; Rijswijk, ministerie van WVC, 1985.

⁸ A. Dernison en J. Elsinga, *Scenario's vrije tijd; een verkenning van de ruimtelijke gevolgen van mogelijke ontwikkelingen op het gebied van de vrije tijd*; 's-Gravenhage, Rijksplanologische Dienst, 1986.

'dominante' trends in de vrijetijdsbesteding en de daarvoor relevante omgeving te extrapoleren. Hiernaast worden twee intern consistente contrastscenario's aangeboden, die uitgaan van ingrijpende veranderingen in deze trends, zowel ten aanzien van de maatschappelijke en politieke als ten aanzien van de bestuurlijke context van de vrijetijdsbesteding. Deze veranderingen zijn ten principale terug te voeren tot veranderingen in waarden en normen, of – in de terminologie van de studie – van de 'maatschappelijke houding'. In het *solidariteitsscenario* staan die waarden en normen in het teken van solidariteit en gemeenschapszin, in het *polarisatiescenario* in het teken van extreem individualisme. Ook het *trendscenario* wordt door individualisering gekenmerkt, zij het dat het individualisme hier gekoppeld is aan en getemperd wordt door een in stand blijvende verzorgingsstaat. De drie scenario's geven een beeld van hoe de situatie in 2010 zou kunnen zijn. Dit beeld wordt voorafgegaan door een korte schets van het ontwikkelingsproces vanaf het midden van de jaren tachtig.

De onzekerheid over de mogelijke toekomstige ontwikkelingen in vrijetijdsbesteding is in beide studies vooral gereduceerd door recente ontwikkelingen in de omgevingsfactoren naar de toekomst door te trekken. De RPD laat in de contrastscenario's wel ruimte voor verrassingen. Vooral het solidariteitsscenario wordt gekenmerkt door een breuk in sommige recente trends, met name in sociaal-cultureel en in politiek-bestuurlijk opzicht. Maar ook waar in de contrastscenario's van ombuiging van trends of zelfs van trendbreuken sprake is, dienen deze ertoe aspecten van het verdelingsvraagstuk aan te zetten. De politieke agenda-functie van de omgeving heeft in beide verkenningen vooral betrekking op het onder de aandacht brengen van de ongelijke verdeling van tijd en geld, dus van arbeid en inkomen. Deze ongelijkheden vormen de argumenten om vrije tijd tot object van beleid te maken.

10.3 De definitie van de omgeving

10.3.1 Internationale ontwikkelingen

Aan internationale ontwikkelingen wordt in beide studies beperkte aandacht geschonken. Doordat beide toekomstverkenningen betrekking hebben op de vrije tijd en de besteding ervan door inwoners van Nederland, blijven ontwikkelingen die van invloed zijn op het toerisme naar Nederland grotendeels buiten de aandacht. In de RPD-studie wordt zonder argumentatie aangenomen dat het aantal buitenlandse toeristen in Nederland nagenoeg gelijk blijft of licht stijgt.

Over de ontwikkeling van het buitenlandse toerisme van Nederlanders lopen de meningen uiteen. Het ICW-rapport voorziet een toename van het aantal vakanties in het buitenland, vooral vanwege de groei van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens, en dan vooral de groep tweeverdieners, en vanwege de groeiende groep ouderen die over een redelijk inkomen en veel vrije tijd beschikt. In alle door de RPD ontwikkelde scenario's echter daalt het aantal buitenlandse vakanties, onder meer vanwege de verwachte inkomensontwikkeling.

Deze verwachting over de teruglopende buitenlandse vakanties van Nederlanders is opmerkelijk en misschien sterk bepaald door de conjunctuur in 1985. Hoewel de inkomensontwikkeling vanzelfsprekend relevant is (zie par. 10.3.5), kunnen ook andere factoren met een meer structureel karakter van belang zijn. De vakantiehorizon van de jongere generaties is gaandeweg ruimer geworden. Een generatie-effect zou in dit opzicht betekenen dat op de langere termijn voor steeds meer mensen de wereld als vakantiegebied gaat gelden.

10.3.2 Demografische ontwikkelingen

Beide studies gaan uit van de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose voor Nederland 1984-2035. Deze keuze wordt niet beargumenteerd. Dit is opmerkelijk omdat de demografische ontwikkeling een belangrijke invloed wordt toegekend op de vrijetijdsbesteding. Hoewel de drie varianten van het CBS alle een relatieve ontgroening laten zien, verschillen ze aanzienlijk in de mate waarin die ontwikkeling zich voordoet.

Voor wat het aantal een- en tweepersoonshuishoudens betreft, wordt zowel bij de ICW-studie als bij het trendscenario van de RPD verwezen naar de huishoudensprognose ten behoeve van het Trendrapport Volkshuisvesting. De verwachting is dat het aantal huishoudens zal groeien, dat vooral het aantal een- en tweepersoonshuishoudens zal toenemen, en dat de gemiddelde grootte van de huishoudens zal afnemen.

De geschetste gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de vrijetijdsbesteding in beide trendextrapolerende exercities zijn door de RPD meer in detail beschreven dan in de ICW-studie, maar zij komen ongeveer op het zelfde neer. Ontgroening en vergrijzing zullen tot gevolg hebben dat vormen van vrijetijdsbesteding die karakteristiek zijn voor jongeren zullen afnemen, terwijl vormen van vrijetijdsbesteding die meer kenmerkend zijn voor ouderen zullen toenemen. Globaal gaat het om een verschuiving van uitgaansactiviteiten (cafés, discotheken, jongeren-centra) naar vrijetijdsbesteding in en rond de woning (radio en televisie, doe-het-zelf, tuinieren).

Deze benadering gaat er in eerste instantie vanuit dat de relatie tussen leeftijd en vrijetijdsgedrag niet verandert. Beide studies zijn zich van het onzekere karakter hiervan bewust; naast het leeftijdseffect kan zich ook een generatie-effect voordoen met als gevolg dat de ouderen van de toekomst een actiever en sportiever vrijetijdspatroon zullen hebben dan thans⁹. Vanuit deze gedachte worden in beide studies op het demografisch bepaalde beeld veranderingen aangebracht.

10.3.3 Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu

In de ICW-studie wordt een verplaatsing verwacht van de recreatie van het landelijk gebied naar de stad en de stadsrand. De stadsrand zal te maken krijgen met een toename van de ongeorganiseerde sportieve recreatie; de binnenstad met een stijgende cultuurparticipatie; de woningbouw wellicht met de behoefte aan meer woonruimte per persoon ten behoeve van een werk- en hobbyruimte. Watersport en verblijfsrecreatie blijven redelijk stabiel. De voornaamste motor achter deze ontwikkelingen is de vergrijzing. In de RPD-studie wordt eveneens verwacht dat de stadsrand, in verhouding tot het landelijk gebied, door de vergrijzing belangrijker zal worden als recreatiegebied. Over de toekomst van de binnenstad is de studie minder stellig, vooral omdat de binnenstad door ouderen minder veilig wordt gevonden. Alleen in het polarisatiescenario wordt een duidelijke bloei voor de binnenstad voorzien dankzij een select doch zeer koopkrachtig publiek.

De vraag of en hoe ontwikkelingen in ruimtelijke indeling van invloed zijn op de vrijetijdsbesteding, wordt in het rapport van de ICW niet aan de orde gesteld. In de RPD-studie komt duidelijk naar voren dat de ontwikkelingen in de ruimtelijke indeling een eigen dynamiek kennen, los van de ontwikkelingen in de vrijetijdsbesteding. Dit betekent dat het aanbod van vrijetijdsvoorzieningen en vrijetijdsaccommodaties zodanig kan veranderen, dat er knelpunten ontstaan ten opzichte van de vraag naar dergelijke voorzieningen en accommodaties. In het *trendscenario*

⁹ Deze veronderstelling wordt empirisch ondersteund door onder meer Spruijt en Lam, die vaststellen dat tussen 1974 en 1984 vooral seniorvrouwen in diverse sporten een groter deel van het ledenbestand zijn gaan uitmaken. Zie: E. Spruijt en I. Lam, 'Emancipatie in de sport; vrouwenzaak of mannenzaak'; *Vrije tijd en samenleving*; 3e jaargang, nr. 4, december 1985, blz. 409.

liggen de knelpunten vooral in het landelijke gebied, waar sprake is van een teruglopende vraag en daardoor een overaanbod van voorzieningen. Typerend voor het *polarisatiescenario* zijn de knelpunten in de woonomgeving. Dit heeft te maken met het woningbouwbeleid en het tekort aan sociaal-culturele accommodaties, waar de overheid om financiële redenen de vraag niet meer volgt en zelfs aan het inkrimpen gaat. In het *solidariteitsscenario* liggen de knelpunten in de binnenstad. Wonen, werken, winkelen en andere vrijetijdsvoorzieningen zijn in de meeste wijken geïntegreerd ten koste van de regionale functie van de binnenstad.

Aan de relaties tussen de ontwikkeling van het natuurlijk milieu en van de vrijetijdsbesteding wordt in beide studies weinig aandacht besteed. In het ICW-rapport wordt het milieu niet als een omgevingsfactor behandeld. In de scenario's van de RPD komen milieu-aspecten uitsluitend aan de orde waar het gaat over de ontwikkeling van het landelijk gebied. Uit de scenariogebonden uitwerking resulteert niet de indruk dat het bij het milieu zou gaan om een potentieel belangrijke remmende factor voor de ontwikkeling van de vrijetijdsbesteding. Bij geen van de drie scenario's is sprake van een toeneming van de druk op het landelijk gebied.

10.3.4 *Technologische ontwikkelingen*

De toekomstige technologische ontwikkelingen wordt in beide studies een grote veranderingspotentie toegekend, vooral in relatie met arbeid: uitstoot van arbeid en flexibilisering van arbeidstijd. Aan het beschikbaar komen van nieuwe, voor de vrijetijdsbesteding relevante producten wordt echter geen aandacht besteed. Deze zijn vanzelfsprekend nog niet bekend, maar projecties die daaraan voorbijgaan, tonen dan ook per definitie een wat behoudende vertekening.

Ontwikkelingen op gebieden als micro-elektronika, geheugens, glasvezeltechniek en de toepassingen ervan, worden in de ICW-studie van grote invloed geacht op zowel de tijdsindeling als de tijdsbesteding. Bij de *tijdsindeling* gaat het niet alleen om de verdeling tussen arbeidstijd en vrije tijd maar ook om het moment en de wijze waarop de vrije tijd beschikbaar komt. Nieuwe technieken leiden ceteris paribus tot verkorting van de benodigde tijd voor bepaalde produktietaken, en daardoor tot toename van vrije tijd. In beginsel vergroot een nieuwe techniek de flexibiliteit in de organisatie van arbeid. Hierdoor kan meer rekening worden gehouden met individuele voorkeuren ten aanzien van de tijdsindeling. De flexibiliteit heeft ook betrekking op de ruimte: het wordt meer mogelijk werk en studie thuis te doen.

De directe effecten op de *vrijetijdsbesteding* hangen samen met het gebruik van voorzieningen van technische aard. Te denken valt aan meer en betere huishoudelijke produktiemiddelen, vooral op het gebied van informatie en communicatie, aan de informele sector, de mediaconsumptie, verkeer en vervoer. De ICW beklemtoont dat het zeer moeilijk is concrete effecten aan te geven. Er zijn bovendien op tal van gebieden ontwikkelingen denkbaar die weliswaar minder direct verband houden met de structurering van de tijd maar niettemin van invloed zijn op vraagstukken van arbeid en vrije tijd. Bijvoorbeeld in de sfeer van energievoorziening, voedselproductie, ruimte-onderzoek en chemie. Het gaat echter om zaken waar nog weinig duidelijkheid over bestaat.

Zoals gezegd wordt ook in de RPD-studie groot gewicht gehecht aan technische veranderingen en hun invloed op de vrije tijd. De rol van deze ontwikkelingen is echter scenariospecifiek. In het *trendscenario* is sprake van geleidelijke automatisering in de arbeidssfeer en beperkte infiltratie van nieuwe technieken in de vrijetijdssfeer (t.v.-mogelijkheden, viewdata, homecomputer). In het *polarisatiescenario* verlopen deze ontwikkelingen snel, wat leidt tot uitstoot van arbeidsplaatsen en een veel ruimer amusementsaanbod. Ook is er dankzij technologische ontwikke-

lingen sprake van enige flexibilisering van de werkplek. In het *solidariteitsscenario* daarentegen wordt technologische innovatie selectief toegepast en getoetst aan sociale wenselijkheid. Dankzij deze toetsing, waarbij zowel de centrale overheid als het lokale niveau een rol spelen, leidt de technologische innovatie in het solidariteitsscenario niet tot werkloosheid. De invloed is toch groot omdat de techniek wordt toegepast om een vergaande flexibilisering van de arbeid te realiseren. Hierbij past de kanttekening dat kennelijk impliciet wordt verondersteld dat de technologische ontwikkelingen niet door het aanbod maar door de vraag worden bepaald.

10.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen

Beide studies hanteren verschillende veronderstellingen over de economische groei. De RPD-studie gaat voor de periode 1985-2010 voor elk der drie beschreven scenario's uit van een groei van gemiddeld 1 à 2 procent per jaar, terwijl de ICW-studie uitgaat van een – wat hogere – voorlopige versie van de middenvariant van het CPB, met een groeicijfer van 3 procent (volume BNP). Ondanks dit verschil wordt in beide studies verondersteld dat het gemiddeld besteedbare inkomen geen grote stijging of daling te zien zal geven: de groei wordt voor andere doeleinden benut. In beide exercities leidt dan ook de economische groei mede tot toename van relatief goedkope en tijdsintensieve vormen van vrijetijdsbesteding, en die liggen vooral in en rond de woning, zoals televisie kijken. Deze veronderstelde gelijkblijvende gemiddelde koopkracht over een periode van 15 à 25 jaar (resp. ICW en RPD) is overigens opmerkelijk. In de studie van het CPB over de Nederlandse economie op langere termijn (zie hfdst. 5) wordt voor de lage groeivariant in 2000 een volume van de particuliere consumptie voorzien dat altijd nog 30 procent groter is dan in 1985 en in 2010 zelfs 66 procent. Voor de middenvariant zijn deze percentages nog beduidend hoger. Het is moeilijk voorstelbaar dat deze koopkrachtstijging niet van aanzienlijke invloed op de vrijetijdsbesteding zou zijn.

In beide studies wordt niet de vraag aan de orde gesteld in hoeverre andere groeicijfers tot andere uitkomsten inzake de vrije tijd kunnen leiden. Deze vraag is niet alleen van belang voor de relatie tussen koopkracht en vrijetijdsbesteding. Ook is te denken aan de invloed van economische groei op de werkgelegenheid, inclusief de arbeidstijd, en daarmee op de hoeveelheid vrije tijd.

Inkomen

Voor de vrijetijdsbesteding is niet alleen de gemiddelde koopkracht maar ook de ontwikkeling van de inkomensverdeling van groot belang. In de ICW-studie wordt voor de afgelopen jaren een denivellering tussen huishoudens geconstateerd. De verschillen worden nog pregnanter als de huishoudenssamenstelling in ogenschouw wordt genomen: namelijk de 'tweeverdieners' (vooral bij tweepersoonshuishoudens) en de huishoudens die op een uitkering zijn aangewezen. Het rapport veronderstelt dat beide categorieën in aantal zullen toenemen. De eerder geconstateerde toenemende ongelijkheid in de verdeling van de vrije tijd leidt in combinatie met de groeiende ongelijkheid in inkomen tot een toekomstbeeld van toenemende differentiatie in vrijetijdsbesteding.

De inkomensverdeling is in de RPD-scenario's niet identiek. Het *trendscenario* vertoont ongeveer het ICW-beeld: denivellering tussen de lagere en de hogere inkomens. *Polarisatiescenario* en *solidariteitsscenario* geven respectievelijk een nog veel sterkere denivellering en nivellering te zien. De denivellering heeft betrekking op tweeverdieners versus 'geenverdieners'.

De ICW-verkenning schetst – aansluitend bij de (voorlopige versie van de) middenvariant van het CPB – een toekomstige situatie van ‘jobless growth’. Weliswaar wordt van een wat sterkere arbeidsduurverkorting uitgegaan dan bij het CPB (namelijk leidend tot een 32-urige werkweek in 2000), maar de daaruit voortvloeiende winst aan werkgelegenheid wordt onvoldoende geacht om de werkloosheid drastisch omlaag te brengen.

De keuze voor arbeidsduurverkorting tot een 32-urige werkweek speelt een cruciale rol in de rest van het betoog. Varianten van arbeidsduurverkorting en de gevolgen daarvan voor de vrije tijd worden op basis van dit gegeven uitgewerkt. Het pleidooi voor flexibilisering als algemene beleidsoriëntatie inzake de vrije tijd berust in belangrijke mate op deze veronderstelling, en zou bij de keuze voor een langere werkweek wel eens minder opportuun geweest kunnen zijn. Al met al zal de hoeveelheid te besteden vrije tijd gemiddeld sterk toenemen, deels in de vorm van een verkorting van de arbeidsduur van werkenden, maar vooral ook in de vorm van toenemende aantallen niet-actieven (werklozen, arbeidsongeschikten en gepensioneerden). De veronderstelde ‘jobless growth’ leidt dus tot een zeer ongelijke verdeling van de vrije tijd.

Bovengenoemde trendmatige ontwikkelingen komen ruwweg overeen met het trendscenario in de RPD-studie. De contrastscenario’s verschillen sterk van het trendscenario voor wat betreft het aantal werkzame personen. Ten dele is de uiteenlopende penetratie van de automatisering hier debet aan, maar de verschillen worden bovenal veroorzaakt door verschillen in arbeidsduurverkorting. De invloed daarvan is dermate groot dat blijkbaar impliciet wordt aangenomen dat arbeidsduurverkorting gepaard gaat met zo niet een volledige, dan toch wel een zeer flinke herbezetting.

Het aantal niet werkzame personen met een uitkering verschilt eveneens tussen de scenario’s, maar niet omgekeerd evenredig aan het aantal werkzame personen. Dat komt doordat de maatschappelijke houding en de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in belangrijke mate het aantal mensen bepalen dat voor een uitkering in aanmerking komt. Dit geldt voor alle uitkeringscategorieën, ook voor de AOW-ers. De RPD-studie wijkt op dit punt af van het ICW-rapport, waarin de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen constant zijn gehouden.

Onbetaalde en informele arbeid

Over de ontwikkeling van de onbetaalde arbeid valt volgens het ICW-rapport weinig met zekerheid te zeggen. Toch lijkt door demografische en sociaal-economische factoren een verdere stijging waarschijnlijk. De groei van het aantal huishoudens en van de potentiële beroepsbevolking zullen een toename van bepaalde vormen van onbetaalde arbeid tot gevolg hebben. Dit geldt ook voor verdere arbeidsduurverkorting en voor de stijging van het aantal werklozen en arbeidsongeschikten. Niet bekend is echter in welke mate onbetaalde arbeid ingeruild zal worden voor zwart betaalde arbeid.

Om dezelfde redenen verwacht de RPD een toename van de onbetaalde arbeid in de toekomst. Deze verwachting geldt voor alle drie de scenario’s, maar de oorzaken hebben in de scenario’s niet hetzelfde gewicht. Zo gaat er van de gemeenschapszin in het *solidariteitsscenario* een enorme stimulans uit om gemeenschapstaken in de vorm van vrijwillige arbeid te verrichten. De arbeidsduurverkorting, die in dit scenario zeer ver is gegaan, gaat daar bovendien gepaard met de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. In het *polarisatiescenario* daarentegen is van arbeidsduurverkorting nauwelijks sprake. Daar krijgt het vrijwilligerswerk een extra stimulans doordat talrijke ontevreden, vooral werklozen, zich politiek verenigen. Niettemin mag worden aangenomen dat

de RPD veronderstelt dat onbetaalde arbeid het meest zal toenemen in een ontwikkeling conform het solidariteitsscenario.

De relatie tussen arbeidsduurverkorting en onbetaalde arbeid speelt in de rapporten van de ICW en de RPD een belangrijke rol met betrekking tot de hoeveelheid 'netto' vrije tijd waarover men in de toekomst komt te beschikken. De ICW wijst erop dat de tijd die door arbeidsduurverkorting vrijkomt, voor een niet onaanzienlijk deel voor onbetaald werk, en dan vooral huishoudelijk werk, zal worden benut. De gedachte, dat de hoeveelheid 'netto' vrije tijd niet evenredig toeneemt met de mate van arbeidsduurverkorting, vormt in beide rapporten een van de redenen om op het gebied van de vrijetijdsbesteding geen al te spectaculaire veranderingen te verwachten. Hierbij past de kanttekening dat een reductie van de tijdsbesteding aan huishoudelijk werk, bijvoorbeeld ten gevolge van mechanisatie, kennelijk niet waarschijnlijk wordt gevonden.

De ontwikkeling van economie en werkgelegenheid is in beide rapporten erg voorzichtig geschat. Het bleek dat zelfs het meest pessimistische van de recent door het CPB geschetste scenario's tot een aanzienlijke stijging van de gemiddelde koopkracht leidt. Waar de resultaten van beide vrijetijdsverkenningen zo sterk gekleurd worden door een gebrek aan financiële middelen bij velen, is de schildering wellicht wat al te negatief uitgevallen. Over werkloosheid valt een soortgelijk verhaal te houden. Beide verkenningen kwamen tot stand in een periode dat de werkloosheid sterk steeg en een daling naar veler verwachting onwaarschijnlijk werd geacht. Toch is het werkloosheidscijfer sindsdien wat gedaald en gestabiliseerd. Verdere daling is niet uit te sluiten (zie hfdst. 5).

De toekomstige vrijetijdsbesteding vertoont in beide studies vooral het beeld van een zich op zelf terugtrekken, en afgezien van noodzakelijke activiteiten, weinig expansief bezig zijn. Dit beeld vloeit deels voort uit de keuzen ten aanzien van demografie, inkomen en werkgelegenheid. Hoe de resulterende vrijetijdsbesteding zou zijn bij andere veronderstellingen over deze factoren wordt in de studies niet duidelijk. Voor een deel heeft het beeld echter ook met onbekendheid te maken. Zo wordt in het ICW-rapport geen aandacht besteed aan modes en rages. Begrijpelijk vanwege de onvoorspelbaarheid, tegelijk wel een onderschatting van de dynamiek in de vrijetijdsbesteding.

10.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen

In het ICW-rapport wordt aan ontwikkelingen van sociaal-culturele aard heel weinig aandacht geschonken. Misschien berust dit op de veronderstelling dat de belangrijkste maatschappelijke veranderingen van technologische, sociaal-economische en demografische aard zijn, en dat sociaal-culturele factoren hiervan afgeleiden vormen.

Dat sociaal-culturele variabelen ook een eigen rol spelen, blijkt wanneer gesteld wordt dat de ouderen van de jaren negentig waarschijnlijk een actiever en sportiever vrijetijdspatroon zullen hebben dan de ouderen van thans. Zij zullen zich oriënteren op het vrijetijdspatroon van de jaren zestig en zeventig. Dat gedrag niet alleen door de leeftijd bepaald wordt maar ook door de opvattingen, gewoonten en dergelijke van de generatie waar men toe behoort, lijkt een belangrijk inzicht voor 'de toekomst van de vrijetijdsbesteding'.

Anders dan in het ICW-rapport wordt in het scenario-project van de RPD aan sociaal-culturele factoren veel aandacht besteed, en wordt aan hen een vooraanstaande rol toegekend. De grondslag van de scenario's wordt immers gevormd door de 'maatschappelijke houding'. Hierbij gaat het vooral om 'individualisme' versus 'gemeenschapszin'. De RPD gaat er kennelijk van uit dat in de huidige (dominante) individualiseringstrend een kentering kan of moet optreden.

In het *trendscenario* behoudt de samenleving sterk individualistische trekken. Dat is, zo stellen de auteurs, het gevolg van de verzorgingsstaat

die intact bleef. Het *polarisatiescenario* wordt eveneens gekenmerkt door een sterk individualisme, maar daar is de verzorgingsstaat van de jaren tachtig weggevallen waardoor polarisatie is opgetreden. De zorgfunctie van de staat wordt voor een deel door de aloude charitas overgenomen. Het *solidariteitsscenario* steekt hierbij zonnig af. Daar is het individualisme van de jaren zeventig en tachtig verlaten en heerst gemeenschapszin. De solidariteit is niet die van de verzorgingsstaat, maar die van de lokale gemeenschap; kleinschalige solidariteit. De zorg is in handen van het informele circuit van burens, familie en kennissen, en van vrijwilligers. Die bedrijven geen charitas maar gemeenschapstaken.

De sociaal-culturele veranderingen die hierboven zijn geschetst, hebben in Scenario's vrije tijd verstrekkende gevolgen voor de hoeveelheid vrije tijd en voor de tijdsbesteding. Wat betreft de hoeveelheid vrije tijd blijkt duidelijk dat het individualisme en het klassieke arbeidsethos niet bevorderlijk zijn voor de toename van de vrije tijd van werkenden. Wat betreft de tijdsbesteding is het globaal zo, dat het individualisme bevorderlijk is voor recreatie in de woning, individuele, prestatie- en watersporten, als ook culturele participatie en luxe activiteiten. De solidariteitszin is bevorderlijk voor sociale contacten, verenigingsleven en minder luxe activiteiten in groepsverband.

10.3.7 *Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen*

In de toekomstverkenning van de ICW wordt de politiek-bestuurlijke context van 1985 als gegeven aanvaard; ook voor de periode tot 2000. Het voorgestelde beleid inzake de vrije tijd wordt onderworpen aan de reeds bestaande sectorale doelstellingen. Ook de verdeling van bevoegdheden tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten blijft intact. Dit impliceert dat een belangrijk deel van de beleidsvorming op het gebied van de vrije tijd op (inter)gemeentelijk en provinciaal niveau plaatsvindt.

In de RPD-studie wordt de politiek-bestuurlijke context – in relatie met de sociaal-culturele omgeving – daarentegen variabel gesteld. Vanwege deze basisveronderstelling heeft men de verkenning juist in de vorm van scenario's verricht. De studie heeft hierdoor meer het karakter van een grensverkenning.

Het beleid inzake de vrije tijd draagt in de scenario's dezelfde karakteristieken als de algemene politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. De scenario's verschillen sterk in de mate van subsidiëring, bezuiniging, regulering, privatisering en decentralisatie. Veranderingen overeenkomstig de geest van deze karakteristieken beïnvloeden het aanbod van vrijetijdsvoorzieningen; min of meer los van de vraag. Hierbij moet worden aangekend dat het particuliere initiatief eveneens een belangrijke rol speelt in het aanbod van voorzieningen. Veranderingen in de rol van de overheid betekenen niet zonder meer dat het aanbod toe- of afneemt. Overheid en particulier initiatief kunnen taken van elkaar overnemen.

10.4 **Ontwikkelingen ten aanzien van vrije tijd**

Het beeld van de toekomstige vrijetijdsbesteding op basis van recente trends is in beide studies gebaseerd op het tijdsbestedingsonderzoek dat door het SCP regelmatig wordt gehouden. Met dit empirisch materiaal als grondslag worden consequenties van relevante ontwikkelingen in de omgeving aangegeven. Vooral de ontwikkelingen op het gebied van demografie, arbeid, inkomen en huishoudens worden als belangrijk aangewezen.

Volgens de ICW blijkt uit het tijdsbestedingsonderzoek dat mensen, zolang zich in hun sociaal-economische positie of burgerlijke staat geen veranderingen voordoen, over het algemeen een vrij stabiel vrijetijdspatroon kennen. Daarin doen zich slechts geleidelijk wijzigingen voor, met uitzondering wellicht van bepaalde modes of rages. Ook een lichte uit-

breiding van de vrije tijd door arbeidsduurverkorting heeft geen ingrijpende gevolgen voor het vrijetijdspatroon. Men trekt over het algemeen wat meer tijd uit voor activiteiten die men toch al ondernam. Ook tasten geringe veranderingen in de inkomenssituatie het vrijetijdspatroon niet wezenlijk aan. Het blijkt bijvoorbeeld dat in geval van enige inkomensverslechtering de consument meer bezuinigingstactieken hanteert waardoor vrijetijdspatronen lang gehandhaafd kunnen blijven. Men schrappt niet snel vrijetijdsactiviteiten. Veeleer bezuinigt men op investeringen per activiteit. Hiermee lijkt de ICW te willen aangeven dat de ontwikkelingen ten aanzien van de vrije tijd tot het jaar 2000 niet spectaculair zullen zijn.

Toch zijn er wel enkele veranderingen te verwachten. In de eerste plaats vanwege de demografische ontwikkelingen. Vrijetijdsbestedingen die karakteristiek zijn voor jongeren (uitgaansactiviteiten, zoals cafés, discotheken, jongerencentra) zullen afnemen. Vormen van vrijetijdsbesteding die meer kenmerkend zijn voor ouderen zullen toenemen, zij het met inachtneming van het eerder genoemde generatie-effect. In vergelijking met de huidige bejaarden wel meer sportieve recreatie, toerisme, cultuurparticipatie, educatie en vrijwilligerswerk, maar ook meer vrijetijdsbesteding in de woning en woonomgeving.

De ICW verwacht gemiddeld geen grote veranderingen in koopkracht; tegelijk zullen velen geconfronteerd worden met ingrijpende sociaal-economische veranderingen. De ICW concludeert hieruit dat de toekomst een grotere differentiatie in het vrijetijdspatroon tussen groepen te zien zal geven. Het patroon is afhankelijk van de combinatie van geld en tijd. Een tweede algemene conclusie is dat de hoeveelheid vrije tijd zal toenemen, vooral in de vorm van niet-activiteit en arbeidsduurverkorting. Aangezien de wijze van besteding van de vrijgekomen tijd afhankelijk is van de vorm waarin zij beschikbaar komt, is de wijze van arbeidsduurverkorting erg belangrijk. Bij een verkorting van de werkdag bijvoorbeeld treden minder veranderingen in het vrijetijdspatroon op dan bij een verkorting van de werkweek. Een derde algemene conclusie is dat, ongeacht de wijze waarop meer vrije tijd beschikbaar komt, deze voor een deel zal worden aangewend voor het verrichten van onbetaalde arbeid, en dan vooral huishoudelijk werk.

Dit beeld komt grosso modo overeen met het *trendscenario* van de RPD-verkenning. De contrastscenario's verschillen van het trendscenario niet in demografisch, maar wel in sociaal-economisch opzicht en in maatschappelijke houding. Meer nog dan in het trendscenario is in het *polarisatiescenario* sprake van denivellering in termen van tijd en inkomen, namelijk tussen een categorie werkenden met veel geld en weinig tijd en een categorie niet-actieven met weinig geld en veel tijd. Inkomen en tijd worden in het *solidariteitsscenario* meer gelijkmatig over de mensen verdeeld. De buitenrecreatie lijkt het meest en de recreatie in de woning en woonomgeving het minst gevoelig te zijn voor veranderingen in inkomen. Dit gevoegd bij de eerder geconstateerde verschillen in individualisme versus gemeenschapszin levert het volgende schema van veranderingen in ruimte-consumerende vrijetijdsactiviteiten op. Het onderstaande schema pretendeert geen volledig beeld van de vrijetijdsactiviteiten te geven. Het bevat slechts activiteiten die volgens beide of een der rapporten in de toekomst zullen toe- of afnemen.

Het accent in beide studies op de verdelingsmechanismen ten aanzien van tijd en geld heeft geleid tot een toekomstbeeld, of tot enkele toekomstbeelden, waarin vooral die verdeling in toekomstige proporties wordt geschetst. Dit roept de vraag op of een andere selectie van omgevingsfactoren tot andere toekomstbeelden zou hebben geleid. In plaats van de sterke sociaal-economische optiek zou een meer sociaal-culturele optiek denkbaar zijn geweest. Hierin zou de aandacht meer gericht zijn op processen die vraag en aanbod van cultuurgoederen beïnvloeden en op factoren die de context van vrijetijdsbesteding mede vormgeven, zoals individualisering, privatisering – de 'thuisbioscoop' en dergelijke – en emancipatie.

Schema 10.1 Ontwikkelingen van een aantal vrijetijdsactiviteiten

RUIIMTE	ACTIVITEIT	ICW	RPD			
			Trend	Pol.	Sol.	
woning	<i>tijdsintensieve, goedkope VTB</i>	+	+	+	+	
	waaronder:					
	media(krant, televisie, enz.)	+	+	+	+	
	creatieve bezigheden	+	+	+	+	
	doe-het-zelf/onderhoud	+	+	+	+	
	tuinieren	+	+	+	+	
woon- omgeving	bezoek aan familie, kennissen	+	+	+0	+	
	huiselijke contacten		+	+	+	
	wandelen	+	+	0	+	
	vrijwilligerswerk	+	+	+0	+	
	<i>culturele participatie</i>					
	waaronder:					
binnenstad	educatie en bibliotheek	+				
	amat. kunst in vereniging	-	+0	+	+	
	bezoek aan orkest, theater, museum e.a. cult.manifestaties	+	+0	+	-	
	café, bar, disco, jongerencentrum	-	-	+0	-	
	winkelen, stadsbezoek		+0	+0	0	
stadsrand	volkstuin	+	+	+	0	
	attractiepunten (speeltuin, dierentuin, enz.)		0-	-	+	
<i>sportieve recreatie</i>						
waaronder:						
	wandelen	+	+	0	+	
	fietsen	+	+	0	+	
	vissen	+	+	+	0	
<i>georganiseerde sport</i>						
waaronder:						
	sport in verenigingsverband	-	-	-	0	
	wedstrijdsport als toeschouwer	-	-	-	0	
landelijk gebied	amfibische recreatie (strand, bad, waterkant)		0	-	+	
	watersport	0	0	+0	-	
	waaronder plankzeilen	+	0	+	-	
	vakantie in het binnenland	+0	0	-	+	
buitenland	vakantie in het buitenland	+	-	0-	-	

Bron: WRR op basis van:

- a) A. Dernison en J. Elsinga, *Scenario's vrije tijd; een verkenning van de ruimtelijke gevolgen van mogelijke ontwikkelingen op het gebied van de vrije tijd*; 's-Gravenhage, Rijks- planologische Dienst, 1986.
- b) Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid, projectgroep vrije tijd, *Vrije tijd; een visie*; Rijswijk, ministerie van WVC, 1985.

Verklaring gebruikte tekens:

+ = toename +0 = lichte toename
 0 = geen verandering 0- = lichte afname
 - = afname

10.5 Beleidsconsequenties

De ICW bepleit geen zelfstandig georganiseerd vrijetijdsbeleid, maar biedt wel een visie aan die als kader kan functioneren voor een voortdurende afweging tussen sectorale en departementale doelstellingen enerzijds en - vanuit de visie op de vrije tijd - wenselijk geachte ontwikkelingen in het beleid anderzijds. De afweging zou aldus kunnen leiden tot een doorwerking van deze visie in het (inter)sectorale overheidsbeleid.

De ontwikkelde visie kent de volgende uitgangspunten:

- een zo groot mogelijke (keuze)vrijheid van de burger ten aanzien van de wijze waarop de vrije tijd beschikbaar komt en de wijze waarop de vrije tijd kan worden besteed;

- gelijkwaardigheid voor de overheid van alle vormen van vrijetijdsbesteding;
- de overheid vervult over het algemeen een voorwaardenscheppende en aanvullende rol;
- optimale benutting van infrastructuur en voorzieningen;
- optimale afstemming van het beleid van departementen onderling, en tussen de collectieve, de markt- en de informele sector.

Vanuit deze uitgangspunten worden twee beleidsoriëntaties geformuleerd die zowel relevant zijn voor de omgevingsfactoren als voor de vrijetijdsbesteding zelf, namelijk flexibilisering en aandacht voor bijzondere groepen.

De *flexibilisering* heeft betrekking op de arbeidstijden van werknemers en onderwijsvolgenden, alsook op de openstellingstijden van winkels, vrijetijdsvoorzieningen en openbare instellingen. De ICW pleit voor een zo groot mogelijke variatie. Voor de arbeidsduurverkortung betekent dit dat niet voor één variant gekozen wordt maar voor zoveel mogelijk varianten naast elkaar. Volgens de ICW betekent dit in zijn uiterste consequentie een overeenkomst op het niveau van de individuele werknemer. Kortom, geen uniforme regeling van overheidswege voor de arbeidsduurverkortung.

De andere belangrijke aanbeveling heeft betrekking op *bijzondere categorieën van personen* die onderscheiden kunnen worden als men de beschikbaarheid van tijd verbindt met de beschikbaarheid van financiële middelen. De ICW heeft de indruk dat een oriëntatie op deze zich nieuw ontwikkelende doelgroepen een aantal aanpassingen op de meeste beleidssectoren nodig zal maken. Zij beklemtoont dat relatief autonome maatschappelijke ontwikkelingen deze nieuwe categorieën van personen zullen doen ontstaan en dat – wil men een reële keuzevrijheid waarborgen – speciale aandacht voor deze groepen geboden is. Die aandacht heeft dan betrekking op de groepen B, C en vooral D uit het schema hieronder.

Schema 10.2 Invloed van tijd en geld op de keuzevrijheid in de vrijetijdsbesteding

		tijd	
		+	-
geld	+	A	B
	-	C	D

Bron: Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid, projectgroep vrije tijd, *Vrije Tijd; een visie*; Rijswijk, ministerie van WVC, 1985.

In deze voorstelling is de keuzevrijheid in A maximaal; zij is in B en C beperkt, terwijl in D slechts een minimale keuzevrijheid bestaat.

De beleidsconsequenties die in Scenario's vrije tijd aan de analyse worden verbonden, gaan uit van de door de ICW ontwikkelde visie. De uitgangspunten 'flexibilisering' en 'aandacht voor bijzondere groepen' worden nader gespecificeerd naar ruimtelijke gebieden. Een belangrijke algemene conclusie is dat de eerder in ruimtelijke ordeningskringen vigerende verwachting dat de besteding van de toenemende arbeidsvrije tijd zou resulteren in een belangrijke toename van het ruimtebeslag, door de resultaten van de studie niet wordt gestaafd. De toenemende vrije tijd komt vooral ten goede aan categorieën die over een relatief beperkt activiteitenpatroon beschikken. Tevens gaat de toename van vrije tijd nogal eens hand in hand met een reductie van het besteedbaar inkomen, wat in veel gevallen de kansen op het ontwikkelen van een actief, en ruimtelijk expansief vrijetijdspatroon kan belemmeren.

Gezien de concentratie van de toekomstige vrijetijdsactiviteiten in de

woning en de directe woonomgeving zal de aandacht van het beleid zich hier vooral op moeten concentreren. Dus niet te kleine woningen; een prettige, groene woonomgeving; vergroting van de aantrekkelijkheid van de binnensteden; een verschuiving van attractiepunten van platteland naar stadsrand; voltooiing van de Randstad-groenstructuur.

De ontwikkeling van de vrijetijdsbesteding blijkt sterk te worden bepaald door aangenomen ontwikkelingen in omgevingsfactoren. Dit inzicht wordt door de ICW beleidsmatig vertaald in de wens dat de vele betrokken departementen hun beleid mee laten bepalen door een gedeelde visie op de ontwikkeling van de vrije tijd. In de optiek van de ICW zou deze visie moeten meespelen bij bijvoorbeeld het arbeidsbeleid, het verkeers- en vervoersbeleid, het volkshuisvestingsbeleid. De vraag doet zich hierbij voor of een lange-termijnsoptiek niet bijna vanzelfsprekend voert tot een beleidsconceptie waarin het facet- of multi-sectoraal karakter versterkt wordt en dus een sterk beroep wordt gedaan op het integreerend vermogen van het beleidsapparaat.

Bij deze beleidsconsequenties valt op dat de veronderstelde ontwikkelingen in het vrijetijdsgedrag zelf als norm voor het overheidsbeleid functioneren. Veranderingen in dat gedrag worden beleidsmatig niet nagestreefd. Op het gebied van de ruimtelijke ordening betekent dat dan acceptatie van het inkrappend ruimtebeslag. Dat dit gedrag onder invloed van veranderingen in het ruimtelijk aanbod van voorzieningen zou kunnen veranderen, blijft zo buiten beschouwing, evenals de vraag of dergelijke verandering zouden moeten worden nagestreefd. De bijvoorbeeld in hoofdstuk 3 uitgesproken verwachting dat door ontwikkelingen in de landbouw op ruime schaal grond vrij kan komen voor recreatieve doeleinden, wordt zo in de beleidsbeschouwingen niet betrokken.

Deze beleidsneutraliteit ten opzichte van het vrijetijdsgedrag valt in meer algemene zin op. In beide rapporten wordt uitgegaan van een zo groot mogelijke keuzevrijheid van de burger ten aanzien van de vrijetijdsbesteding en van gelijkwaardigheid voor de overheid van alle vormen van vrijetijdsbesteding. Het vraagstuk van een zinvolle vrijetijdsbesteding wordt hier niet gesteld. Toch lijkt de concentratie van vrije tijd bij bepaalde groepen deze vraag weer actueel te maken. De facto worden ook talrijke initiatieven genomen om mensen zonder werk een zinvolle vrijetijdsbesteding te bieden en om mensen te leren omgaan met hun vrije tijd. Sinds kort worden ook pleidooien gehoord voor een meer actieve cultuurpolitiek van de overheid inzake de vrijetijdsbesteding¹⁰. Zowel in de bestaande initiatieven als in de recente pleidooien overweegt de zorg om het individuele welbevinden. Maar de grens met een maatschappelijke moraal is uiteraard vliesdun, want wat is een zinvolle vrijetijdsbesteding? Deze vraag wordt pregnanter naarmate overheid en politiek om financiële redenen tot een stringenter keuze worden gedwongen tussen de verschillende vrijetijdsvoorzieningen.

Wellicht is de empirische bron waar beide rapporten op zijn gebaseerd van invloed geweest op dit concept van beleidsneutraliteit. In het tijdsbestedingsonderzoek van het SCP worden vrijetijdsgedragingen geregistreerd, en geen motivaties¹¹. Niettemin laten zich ook gedragspatronen beoordelen in termen van al of niet wenselijkheid. De contrastscenario's van de RPD lijken daar ook voor bedoeld. Des te opvallender is het dat ze ten behoeve van de beleidsconsequenties niet als een evaluatief kader hebben gefunctioneerd.

¹⁰ Minister E. Brinkman, *Over de (on)macht van een nieuwe elite*; enkele beschouwingen over een 'zorgzame samenleving' bij gelegenheid van de behandeling van het ontwerp voor een welzijnswet in de Tweede Kamer der Staten Generaal op 16 oktober 1986, ministerie van WVC, 1986.
P. van Delden, *De toekomst van de vrije tijd*; Wiardi Beckman Stichting, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1986.

¹¹ W. Knulst en L. Schoonderwoerd, *Waar blijft de tijd; onderzoek naar de tijdsbesteding van Nederlanders*; Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

11. ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN VOLKSGEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

11.1 Ontwikkelingen ten aanzien van volksgezondheid

11.1.1 *Inleiding*

In de periode vanaf de Tweede Wereldoorlog tot 1974 gaf het beleid ruimte aan de uitbreiding van de gezondheidszorg. De algemene recessie in de jaren zeventig stelde hieraan grenzen. In de nota Volksgezondheid bij beperkte middelen uit 1983 werd het einde aangekondigd van de meer dan trendmatige groei van de gezondheidszorg¹. In de intramurale sector zouden de grootste reducties moeten worden doorgevoerd. Door de vrij snelle beperking van de tot dan toe snelle groei in de gezondheidszorg moesten binnen de weinig flexibele beleidsruimte prioriteiten worden gesteld. Inzicht in sociaal-economische trends, invoering van planning en verandering van het management in de gezondheidssector bleken daarvoor noodzakelijk. Ten aanzien van toekomstige kostbare ontwikkelingen in de gezondheidszorg kon men niet langer veronderstellen dat budgettaire oplossingen wel te vinden zouden zijn.

De Nota 2000, die in april 1986 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, gaat in op de te verwachten ontwikkelingen, op de gevolgen die deze voor de gezondheidszorg zullen hebben en op de beleidsmogelijkheden die zijn te voorzien². De in de nota Volksgezondheid bij beperkte middelen nog beperkt gehouden tijdshorizon van vier jaar is verruimd tot 15 jaar. Het beleid is gericht op de verbetering van het gezondheidsniveau in plaats van op de uitbreiding van de gezondheidszorg. In een klimaat van versobering kan uitbreiding niet langer het hoofdoel van beleid zijn.

Behalve een budgettaire overweging speelt hierbij duidelijk de verwachting dat uitbreiding van de zorg weinig zal bijdragen aan het gezondheidsniveau van de totale bevolking. De gezondheidstoestand onder brede lagen van de bevolking is al sterk verbeterd en ook de levensverwachting is toegenomen. De grens van een positieve ontwikkeling voor de gehele bevolking lijkt bereikt, waardoor volgens de nota meer middelen maar beperkt nut zullen hebben. De accentverschuiving van gezondheidszorg naar de gezondheid zelf wordt ook ingegeven door de vrees dat rond het jaar 2000 een riskante situatie zal ontstaan indien de ontwikkeling van nieuwe schadelijke omgevingsfactoren van fysische, economische en sociale aard voortgaat en wanneer de mensen zich niet gezonder gaan gedragen. Bovendien wordt de bevolking ouder en daardoor in ieder geval minder gezond. De gezondheidssituatie zou zelfs kunnen afnemen bij dezelfde inzet van middelen. Daarom dienen meer aandacht en fondsen te gaan naar de beïnvloeding van omgevingsfactoren. De beheersing van de omgeving wordt zodoende onderwerp van beleidsontwikkeling. Verkenning van mogelijke ontwikkelingen en het ontwerpen van daarop aansluitend beleid wint sterk aan belang.

Gezondheidsbeleid is daardoor nog meer dan vroeger lange-termijnbeleid geworden. Toepassing van toekomstonderzoek in het volksgezondheidsbeleid is van recente datum. Door de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG), een in 1983 door de staatssecretaris van Volksgezondheid ingestelde onafhankelijke commissie, is een aantal scenario's en studies gemaakt met betrekking tot de toekomst van het ouder worden en over hart- en vaatziekten, kanker en de ontwikkeling

¹ Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Volksgezondheidsbeleid bij beperkte middelen; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 108, nrs. 1-2.

² Over de ontwikkeling van gezondheidsbeleid; feiten, beschouwingen en beleidsvoorstellen (Nota 2000); Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 500, nrs. 1-2.

van leefstijlen. Deze gegevens zijn gebruikt bij het schrijven van de Nota 2000. Toekomstverkenningen over een aantal andere ziektecategorieën, ongevallen, medisch-technologische ontwikkelingen en het ziekenhuis van de 21e eeuw zijn in 1987 afgerond. Voordat er gegevens ter beschikking zijn over alle deelreinen zullen nog enige jaren verstrijken.

11.1.2 *Afbakening van de ontwikkelingsruimte*

De Nota 2000 kent twee typen toekomstverwachtingen. Het ene heeft een meer signalerend karakter en mondt uit in een indicatie van de toekomstige vraag naar zorg. Het andere heeft een meer beleidsgericht, legitimerend karakter. In het signalerende type wordt een uitgebreide serie schetsen gegeven van te verwachten ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking. De nota noemt omgevingstrends die invloed hebben op die gezondheidstoestand en daardoor op de vraag naar en de aard van de zorgverlening. Deze trends worden ingepast in een eenvoudig model dat de omgeving van de volksgezondheid definieert. Dit model bestaat uit de demografische ontwikkeling en vier 'determinanten' van gezondheid: de erfelijke en biologische determinant, de fysische determinant, de maatschappelijke omgeving en leefwijzen. Ook het zogeheten facetbeleid wordt als omgevingsfactor geïntroduceerd. Dit beleid beïnvloedt eerst – zo is de veronderstelling – de omgeving van de gezondheid en vervolgens – via de omgeving – de gezondheidstoestand zelf. De gezondheidszorg zelf wordt niet opgenomen als determinant van gezondheid. Bij de concrete beschrijving van de huidige gezondheidstoestand en het indiceren van toekomstige ontwikkelingen tot het jaar 2000 wordt onderscheid gemaakt tussen leeftijdscategorieën, ziektecategorieën en speciale aandachtsgebieden, zoals alcoholgebruikers, drugsverslaafden, gehandicapten en etnische minderheden.

Opvallend bij de beschrijving van deze omgevingsontwikkelingen is, dat deze een overwegend negatieve invloed hebben op de gezondheidssituatie. Er wordt veelal voorbijgegaan aan mogelijke, voor de gezondheid positieve ontwikkelingen. Echt rampzalige ontwikkelingen voor de volksgezondheid blijven echter eveneens buiten beschouwing: er is sprake van een gematigd negatieve selectie van mogelijke ontwikkelingen.

De beschrijving van de omgevingsfactoren levert uiteindelijk een indicatie van de ontwikkeling van de vraag naar zorg. De extrapolatie van trends en de inventarisatie van onzekerheden levert geen waaier op van mogelijke toekomstige ontwikkelingen maar mondt direct uit in afzonderlijke prognoses ten aanzien van ziekten, leeftijdscategorieën en groeperingen. Omdat de kennis onvoldoende blijkt te zijn en het kennisverzamelende en -verwerkende apparaat onderontwikkeld is, zijn veel van deze prognoses van de vraagontwikkeling onzeker. Dit heeft tot gevolg dat zij maar zeer ten dele door kunnen werken in het tweede type toekomstverkenningen in deze nota: de door beleidskeuzen bepaalde ontwikkeling van modellen van het zorgsysteem. De twee typen toekomstverkenningen staan daardoor vrij los van elkaar.

11.1.3 *De definitie van de omgeving*

11.1.3.1 Internationale ontwikkelingen

Behalve ontwikkelingen in de diagnostiek en medicatie, die voor een belangrijk deel in het buitenland zijn ontstaan maar hier onder het hoofdje 'technologische ontwikkelingen' verschijnen, noemt de nota ook de rechtstreekse internationale invloed op de incidentie van ziekten en de vorming van gezondheidsbeïnvloedend gedrag.

Door de snellere reismogelijkheden en de toenemende mobiliteit van mensen is het steeds minder makkelijk bepaalde ziektebeelden te beperken tot geografische gebieden. Door klimatologische of culturele verschillen is het mogelijk dat ziekten zoals malaria, wanneer ze geïmporteerd wor-

den, weliswaar niet weer endemisch worden, maar wel ernstige consequenties voor de patiënt kunnen inhouden. Voor andere ziekten, zoals de lassakoorts, kan het besmettingsgevaar zo groot zijn dat opperste voorzichtigheid geboden is. Ziekten kunnen bijvoorbeeld geïmporteerd worden door menselijk verkeer, de andere leefstijl en voedingspatronen van migranten en door de toenemende import van producten, bijvoorbeeld voedingsmiddelen die ziektekiemen bevatten. Hiervan zijn inmiddels een aantal voorbeelden bekend. Dit wijst er op dat wat betreft ziektepatronen de grenzen vervagen. Nederland zal niet meer in staat zijn om bepaalde ziekten (legionella, Swineflu, AIDS) buiten de deur te houden. Het aantal in Nederland nu nog onbekende ziekten zal zeker toenemen. Een tekortkoming van de nota op dit punt is dat elke indicatie ontbreekt over welke verspreiding nieuwe ziekten kunnen bereiken. De zorgvraag en de kosten van bijvoorbeeld AIDS, die de komende jaren wellicht explosief kunnen stijgen, blijven hierdoor verborgen. Aansluiting met het beleid is daardoor ook moeilijk te maken.

11.1.3.2 Demografische ontwikkelingen

In de nota volgt men de middenvariant van de CBS-prognoses van 1984. Zoals in hoofdstuk 2 wordt beschreven, voorspelt deze prognose een belangrijke verschuiving tussen leeftijdsgroepen, die kan worden aangeduid met de termen ontgroening en vergrijzing. Deze verschuiving heeft consequenties voor de incidentie van bepaalde ziekten en voor het gebruik van gezondheidsvoorzieningen. De beperkte betrouwbaarheid van CBS-prognoses – vooral met betrekking tot de nataliteit en mortaliteit – wordt beklemtoond. De gevoeligheid van de vraag naar gezondheidszorg voor andere veronderstellingen met betrekking tot geboorte en sterfte wordt echter niet verder uitgewerkt.

Het rapport Ouder worden in de toekomst, uitgebracht door de Scenariocommissie Vergrijzing van de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG), vormt de belangrijkste onderbouwing van de beschrijving van de gezondheidstoestand voor ouderen en de verwachtingen daaromtrent voor het jaar 2000. Dit rapport zal in paragraaf 11.2 uitgebreider worden behandeld.

De toekomstige samenstelling van de categorie ouderen wordt volgens de nota door drie ontwikkelingen gekenmerkt, namelijk een toenemend aantal hoogbejaarden, een ruim vrouwenoverschot als gevolg van de aangenomen voortdurende kloof in levensverwachting tussen man en vrouw, en een toenemend aantal alleenstaanden, vooral vrouwen. Het morbiditeitspatroon van ouderen in de periode tot 2000 zal vooral als gevolg van de dubbele vergrijzing – de Nederlandse bevolking wordt ouder en ouderen blijven ook langer leven – enige verschuivingen ondergaan. Het totaal aantal aandoeningen per jaar wordt geschat met 5 procent te stijgen, terwijl het aandeel hierin van de chronische aandoeningen zal toenemen. Ook zal er, mede als gevolg van de dubbele vergrijzing, een toename van dementiën zijn, zowel absoluut als relatief, hoewel moeilijk is aan te geven in welke mate.

De leeftijdscategorieën jonger dan 65 jaar geven, alleen al door hun afnemende relatieve omvang, minder grote verschuivingen in de zorgvraag te zien. Met betrekking tot de pasgeborenen wordt vooral gesproken over de bevalling die in Nederland nog vaak thuis plaatsvindt. Hiermee neemt ons land in de westerse wereld een unieke plaats in. Toch komt ook hier onder invloed van het dalend aantal geboorten en het stijgend aanbod van technologieën verandering in. Het verminderende aandeel van de huisarts in het aantal bevallingen is volgens de nota verder gedeeltelijk te verklaren door het toenemend aandeel van eerste zwangerschappen bij bevallingen: een groep met een relatief verhoogd risico. Ook hier geldt weer het bezwaar van de onzekerheid van de CBS-prognoses, nu met betrekking tot de nataliteit. Bij een toenemend aantal geboorten en ook bij meer tweede en volgende kinderen vervallen de oorzaken van het verminderende belang van de thuisbevalling.

De kinderen van 1 tot 4 jaar vormen een gezonde groep. De belangrijkste doodsoorzaak wordt gevormd door ongevallen. Naar verwachting zal dat zo blijven. In de leeftijdsgroep van 5 tot 14 jaar zijn sinds de eeuwwisseling de meest spectaculaire dalingen in mortaliteitscijfers opgetreden. Op dit moment zijn ongevallen de belangrijkste doodsoorzaak; met name verkeersongelukken. De belangrijkste daling in de mortaliteitscijfers wordt hier bereikt doordat deze groep in het jaar 2000 met ongeveer 10 procent zal zijn teruggelopen, en verder door daling van het aantal ongelukken. Verder zullen verbeteringen in de voedingsgewoonten en vermindering van het roken en het drinken een positieve invloed hebben op de gezondheidstoestand op latere leeftijd.

Deze in de nota verwachte ontwikkeling is nogal optimistisch. Er is eerder sprake van een wenselijkheid. Het zogeheten facetbeleid dat tot daling van het aantal ongelukken moet leiden, wordt alleen aangekondigd. De in de nota zelf waargenomen trends in de leefwijzen duiden maar ten dele op de hier uitgesproken verwachting (zie leefwijzen, par. 11.1.3.6).

De leeftijdsgroep van 15-24 jaar is tussen 1950 en 1980 sterk gegroeid. Het aantal jongeren zal tot het jaar 2000 geleidelijk teruglopen tot iets boven het niveau van 1960. Bij ongewijzigd beleid zal het aantal ongevallen toenemen, vooral door een inhaaleffect bij vrouwen. De leeftijdsgroep van volwassenen (25-64 jaar) vertegenwoordigt met ruim 7 miljoen veruit het grootste aantal personen. De belangrijkste doodsoorzaken zijn hart- en vaatziekten en nieuwvormingen. Sinds een jaar of tien begint de mortaliteit als gevolg van hart- en vaatziekten te dalen. Dit kan volgens de nota worden toegeschreven aan een verminderde incidentie in combinatie met een verbetering van therapeutische mogelijkheden. Een dergelijke daling kan ook in andere landen worden waargenomen. Daar is de daling in de mortaliteit soms al een jaar of twintig (VS) aan de gang, hetgeen een stijging in de levensverwachting van mannen tot gevolg heeft gehad. Verwacht wordt dat veranderingen in leefstijl op jeugdige leeftijd van grote invloed zullen zijn op een daling van de mortaliteit. Naar verwachting zullen in het jaar 2000 de leefwijzen van mannen en vrouwen niet meer zozeer van elkaar afwijken.

Het is interessant te constateren dat deze mogelijke ontwikkeling wel wordt genoemd, maar niet de te verwachten gevolgen voor de demografische opbouw van de Nederlandse bevolking. De CBS-prognoses, die ten aanzien van de mortaliteit al lange tijd een te hoge schatting vertonen, zouden hierdoor fors bezijden de toekomstige toestand kunnen uitkomen. Dat zou niet alleen gevolgen hebben voor de veronderstelling dat de gezondheidstoestand van ouderen tot het jaar 2000 niet noemenswaardig verbetert, maar ook voor vele andere prognoses die op CBS-materiaal berusten.

11.1.3.3 Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu

Het is niet duidelijk of de huidige verontreiniging van het milieu een relevante invloed heeft op het ziektepatroon van de bevolking. Onderzoek hieromtrent zou zeer nuttig zijn in verband met de eventuele ontwikkeling van beleid. Door de verspreiding van milieugevaarlijke stoffen worden veel organismen langdurig blootgesteld aan concentraties van stoffen die dikwijls weliswaar gering zijn, maar menigmaal toch aanleiding geven tot schade. Deze schade varieert van een toxisch effect op organismen, tot het verstoren van ecosystemen.

Bodemverontreiniging vindt behalve door de aanwezigheid van giftige stoffen ook plaats door de overbemesting in de landbouw en door de zure regen. Deze verontreiniging kan nadelige invloed hebben op de gezondheid.

Recent is het inzicht ontstaan dat ook vanuit de biotechnologie in het biologische evenwicht in de natuur wordt ingegrepen. In het verleden leidde dit tot het vroegtijdig uitsterven van bepaalde soorten, in de toe-

komst zal het mogelijk zijn ook genetisch volledig nieuwe soorten te introduceren. De gezondheidseffecten zijn nog onbekend.

De samenstelling van de lucht heeft de laatste decennia wijzigingen ondergaan. Luchtwegaandoeningen, voor zover die worden veroorzaakt door stoffen, blijken in hoofdzaak het gevolg te zijn van bronnen binnen de woning. Ook over verscheidene andere aandoeningen zijn er aanwijzingen voor een causaal verband met het voorkomen van bepaalde stoffen in het 'binnenmilieu'.

Bacteriële vervuiling van water zal waarschijnlijk geen probleem opleveren. Wel wordt het grondwater en daarmee het drinkwater bedreigd door chemische vervuiling. De gezondheidseffecten van de vele afvalstoffen van landbouw en industrie die in de afgelopen jaren zijn geloosd, zijn veelal onbekend. Ook is onbekend of op de lange termijn schadelijke effecten zullen optreden.

De aanwezigheid van schadelijke stoffen in het voedsel kan een gezondheidsrisico vormen. Door veranderingen in landbouw- en veeleukundige methoden bevatten voedingsmiddelen residuen van bestrijdingsmiddelen. Ook milieucontaminanten komen als residuen in voedingsmiddelen voor. Er worden stoffen aan de voeding toegevoegd. Daardoor bevatten voedingsmiddelen een groot aantal stoffen die vroeger niet aanwezig waren. De wijze waarop voedsel wordt bereid en geconserveerd, heeft wijzigingen ondergaan, hetgeen gevolgen heeft voor de samenstelling van de voeding.

In de beschouwing over ontwikkelingen in het fysieke milieu wordt wel aangegeven welke factoren van belang zouden zijn, maar niet welke gevolgen voor de gezondheid mogen worden verwacht. Het milieu-aspect speelt daardoor verder geen rol, hoewel het voorgestane facetbeleid zeker ook op het milieu betrekking heeft. Aan mogelijke verbetering van het milieu wordt geen aandacht besteed. Van de ontwikkelingen in het milieu worden uitsluitend de voor de gezondheid negatieve facetten naar voren gehaald.

11.1.3.4 Technologische ontwikkelingen

De verwachting is dat de kennis ten aanzien van erfelijke en biologische kenmerken zal toenemen en dat deze kennis ten behoeve van de gezondheid kan worden toegepast. De belangrijkste ontwikkelingen in dit opzicht betreffen de moleculaire biologie, immunologie, neurofysiologie en de kennis over verouderingsprocessen op cellulair niveau. Er zal betere kennis beschikbaar komen over de relatie tussen erfelijke kenmerken en andere determinanten van de gezondheidstoestand, zoals de fysische omgeving en de leefwijze. Vooral op het gebied van biotechnologie, genetica, beelddiagnostiek, orgaantransplantatie, immunologie, farmacologie, automatisering en informatica zullen nieuwe technieken hun entree blijven maken.

Erfelijkheidsvoorlichting zal met meer zekerheid de kans op ziekten bij eventuele kinderen kunnen aangeven. Het inzicht in het verband tussen genetische aanleg en de invloed van buitenaf zal er volgens de nota toe kunnen leiden dat meer succes wordt geboekt met preventieve maatregelen omdat de doelgroep nauwkeuriger is te bepalen. Bij prenataal onderzoek zal een groot scala van erfelijke afwijkingen in een vroeg stadium gediagnostiseerd kunnen worden. Verwacht wordt dat op termijn normale veroudering te onderscheiden zal zijn van pathologische veroudering. Mogelijk ligt dan ook de weg open naar het vertragen of op latere leeftijd laten beginnen van het verouderingsproces.

De ontwikkelingen in kennis met betrekking tot het immuunsysteem zullen in eerste instantie leiden tot een specifieke, later tot een specifieke sturing van dit systeem. De ontwikkeling van de neurofysiologie is van belang voor nauwkeuriger en vroegere diagnostiek van afwijkende hersenfuncties, zowel op het gebied van de psychiatrie als op dat van de psychogeriatric. De kans op therapeutisch ingrijpen zal toenemen.

De ontwikkeling in de medische informatica is een speciaal belicht onderwerp in de Nota 2000. Verwacht wordt dat de patiënt in toenemende mate in staat zal zijn medische gegevens te beheren, aan te vullen en eventueel te versturen. Verdere ontwikkelingen zijn te verwachten op het gebied van apparatuur ten behoeve van diagnostisch onderzoek. Zo ook ten aanzien van de patiëntbewaking, eventueel per bed, voor, tijdens en na operatief ingrijpen. Op het gebied van de informatica-infrastructuur zijn spectaculaire ontwikkelingen te verwachten. De netwerktechnologie zal worden toegepast zowel op instellingsniveau, als op regionale en landelijke schaal. Digitaal vastgelegde formulieren, beeld en geluid zullen via netwerken worden getransporteerd. In de nota wordt niet duidelijk of het hier gaat om verwachte ontwikkelingen of om effecten van voorgenomen beleid.

11.1.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen

Onder verwijzing naar de Beleidsgerichte toekomstverkenning van de WRR, wordt verwacht dat de werkgelegenheid tot in de jaren negentig zal inkrimpen in de landbouw en de zware industrie. Enige groei is te verwachten in de overige industrie, de bouwnijverheid en de niet-commerciële diensten. De werkgelegenheid in de commerciële dienstverlening zal stabiel blijven, met een lichte groei in het bank- en verzekeringswezen.

Ook de raming van het arbeidsaanbod is ontleend aan de Beleidsgerichte toekomstverkenning. Er is aanvankelijk een groei die onder invloed van langere onderwijsdeelname en vervroegde en tijdelijke uittreding na 1990 zal afnemen. Het aanbod van het aantal vrouwen zal stijgen van 25 procent tot 27 procent van het arbeidsaanbod in 1990 en tot 30 procent in 2000. Nog steeds de WRR-publicatie volgend, wordt aangenomen dat in 1990 het aantal arbeidsongeschikten, uitgedrukt in arbeidsjaren, op 1,15 miljoen komt te liggen. Het aantal zieken zal in die periode dalen van 400.000 tot 350.000 en het aantal arbeidsongeschikten zal stijgen van 620.000 tot 800.000 arbeidsjaren. Herstel van volledige werkgelegenheid in de toekomst wordt niet haalbaar geacht.

Uit internationaal en ook Nederlands onderzoek komen aanwijzingen naar voren over de psychische en fysieke effecten van het arbeidsloze bestaan. Werkloosheid blijkt samen te gaan met verveling, prestige- en statusverlies, schuld- en minderwaardigheidsgevoelens, stress en gezondheidsklachten. Verder lijken er verbanden te bestaan met gedragsvariabelen als medische consumptie, riskante gewoonten, ziekte en zelfmoord.

Ook hier geldt weer dat er in de nota wel factoren worden aangewezen die de gezondheidstoestand kunnen beïnvloeden, maar dat er geen zicht wordt gegeven op de mate van invloed. De economische ontwikkeling komt dan ook, evenals de ontwikkeling van het milieu, niet meer voor als een voor de volksgezondheid belangrijk omgevingsaspect.

Doordat alleen naar de invloed van economische factoren op de gezondheidstoestand wordt gekeken en niet naar de invloed op de vraag naar gezondheidszorg, blijft de relatie tussen inkomen en consumptie van voorzieningen buiten beschouwing. In de in hoofdstuk 5 besproken economische lange-termijnstudies van CPB en WRR wordt het bestaan van een dergelijke relatie verondersteld.

Arbeidsomstandigheden en de kwaliteit van de arbeid hebben volgens de nota invloed op de gezondheid en op de kans van werknemers om in te treden in de WAO. WAO-intrede blijkt sterk beïnvloed te worden door conjuncturele omstandigheden, personeelsbegeleiding, bedrijfsgeneeskundige begeleiding en het veiligheidsbeleid.

Ten aanzien van de kwaliteit van de arbeid moest vroeger worden gedacht aan de fysieke belasting. Heden ten dage valt een sterke groei te constateren van milieu- en gedragsfactoren met een sterk accent op chemische en toxische agentia, fysieke agentia alsmede perceptief-mentale en psycho-sociale factoren. De nota neemt de meest recente gegevens

over van de Sociale Verzekeringsraad (1983) voor zover deze betrekking hebben op ziektegevallen met arbeidsverzuim waarvan de oorzaak bekend is. Er wordt geconstateerd dat zowel bij mannen als bij vrouwen een relatief hoge frequentie optreedt van ziekten van de ademhalingswegen en de bewegingsorganen, van ongevallen en beroepsziekten, en van psychische ziekten. De ziekten van bewegingsorganen komen relatief veel voor bij industriële arbeid en werk met lichamelijke inspanning, terwijl psychische ziekten vooral in de onderwijssector – bij meer dan de helft van de werknemers – voorkomen. De leeftijdsgroep met de grootste risico's voor bedrijfsongevallen is die onder de 25 jaar.

Behalve ziekte- en ongevallencijfers geven ook cijfers over het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid een indicatie van de mate van gezondheid van de werkende bevolking en van de kwaliteit van de arbeid. Het verzuimpercentage is sinds de Tweede Wereldoorlog in ons land tot 1979 toegenomen van 2 à 3 procent tot bijna 10 procent. Na 1979 is het verzuimpercentage geleidelijk aan gedaald. Het bedroeg in 1984 7,2 procent. De belangrijkste reden van deze daling is volgens een door de nota aangehaalde studie van de Stichting Coördinatie van Communicatie met betrekking tot gegevens voor Onderzoek inzake Ziekteverzuim (CCOZ) gelegen in de uitstoot van – uit oogpunt van gezondheid – minder sterke werknemers in de laatste 4 à 5 jaar. Een tweede oorzaak zou gelegen kunnen zijn in de waarschijnlijk toegenomen ziektewetcontrole sinds 1979.

Ook in deze beschouwingen over de effecten van sociaal-economische ontwikkelingen op de gezondheid valt de negatieve selectie van deze effecten op. Er zijn ook positieve ontwikkelingen te noemen in de arbeidsomstandigheden en de kwaliteit van de arbeid. Werkplaatsen en kantoren zijn schoner geworden, en machines veiliger. Ook wordt er nog steeds gezocht naar verdere verbeteringen. Arbeidsduurverkortingen zou eveneens een positief effect kunnen hebben op de voor de gezondheid schadelijke stress.

11.1.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen

Educatie

De relatie tussen educatie en gezondheid wordt in de nota gelegd via de invloed van de school op leefstijlen, maar ook via de voorlichting aan en de opvoeding van de bevolking in het algemeen of van specifieke groepen. Aangezien, zoals wordt aangenomen, gezondheidsproblemen in aanzienlijke mate worden bepaald door leefstijlfactoren die in de schoolleeftijd ontstaan, kan de school een essentiële bijdrage leveren aan het bevorderen van gezonde leefgewoonten. Twee kanttekeningen kunnen worden gemaakt bij de grote wissel die hier op de school als opvoedingsinstituut wordt getrokken. Ten eerste is het de vraag of scholen en docenten de voorgestelde taken fysiek en inhoudelijk kunnen vervullen. Ten tweede is de school in het opzicht van opvoeding niet altijd alleen als positief te beoordelen. Klassituaties, vakkenpakketten en vakinhouden zijn niet altijd gericht op gezondheidsbevordering, emotionele ontwikkeling of sociaal gedrag.

De gezondheidsvoorlichting is het laatste decennium sterk ontwikkeld. Deze vindt niet alleen plaats in de professionele zorg, maar ook in zelfhulpgroepen, patiëntenorganisaties, vrouwenorganisaties en dergelijke. Voorlichting zal volgens de nota in het jaar 2000 een geïntegreerd deel moeten uitmaken van de gezondheidszorg, vooral van de eerstelijnszorg. Het zwaartepunt komt dan te liggen op de opvoeding en vorming van het individu, waarbij de samenhang tussen zijn gezondheid, sociale omgeving en leefomstandigheden wordt benadrukt. Hier is duidelijk sprake van verwachte effecten van voorgenomen beleid.

Recreatie

De verwachting is dat de recreatie problemen gaat opleveren voor de volksgezondheid. Geconstateerd wordt dat recentelijk de hoeveelheid vrije tijd sterk is toegenomen, en dat deze zowel door arbeidstijdverkorting als door werkloosheid nog verder zal toenemen. Het wordt verontwaardigend genoemd dat passieve tijdsbesteding een groot beslag legt op de beschikbare vrije tijd. Het tekort aan lichaamsbeweging, dat nu al leidt tot hart- en vaatziekten en tot aandoeningen van luchtwegen en het bewegingsapparaat, zal daardoor niet minder worden.

Te verwachten is volgens de nota, dat de ontwikkeling van bijvoorbeeld de robotica de lichamelijke werkbelasting nog verder zal verminderen. Daardoor zal de lichaamsbeweging meer in de recreatie moeten worden gevonden. De mogelijkheid tot georganiseerde of ongeorganiseerde sportbeoefening zal ruimschoots aanwezig zijn. Te verwachten is dat door de vergrijzing meer ouderen aan sport zullen gaan doen. Hierdoor zal de ongeorganiseerde sportbeoefening in betekenis toenemen.

Relaties, individualisering

Door een gestage afbrokkeling van de traditionele inbedding in het geheel van kerkelijke gemeente, buurt en familieverband, is het gezin steeds meer op zich zelf komen te staan. Daarmee vielen sociale controlemechanismen weg en ook sociale netwerken die steun kunnen bieden bij gezondheidsproblemen. Primaire relaties en gezinnen zijn nu sterk aangewezen op scholing, informatie en het eigen initiatief. Ze vormen ook de belangrijkste eenheid waar de informatie wordt opgenomen en bediscussieerd en waar onderling een aantal diensten wordt verleend met betrekking tot gezondheidsproblemen.

De verzelfstandiging van de primaire relatie leidt ook tot verzelfstandiging van de partners ten opzichte van elkaar. Er is volgens de nota een ontwikkeling naar een onderlinge verhouding die minder door een 'bevelshuishouding' en meer door een 'onderhandelingshuishouding' wordt gekenmerkt. Deze ontwikkeling heeft te maken met emancipatie en democratiseringstendenties. De veranderende positie van kinderen wordt door geciteerde auteurs gekenschetst als een overgang van het 'beschermingsmodel' naar het 'persoonsmodel'. In het laatste staat de individuele ontplooiing van het kind centraal.

Deze verschijnselen treden minder sterk aan de dag bij lager opgeleiden. De algemene verwachting dat de laatste dezelfde ontwikkeling vertraagd zullen volgen, is volgens de nota aan twijfel onderhevig. Het is zeer wel denkbaar dat hier sprake is van verschillende subculturen die onder andere samenhangen met maatschappelijke posities.

Duidelijk blijkt hier de verwachting dat traditionele patronen van samenleving onder druk komen te staan van waargenomen individualiseringstendensen. Het is interessant dat de verwachte individualisering blijkbaar van beperkte betekenis is bij de later geformuleerde beleidsvoorstellen met betrekking tot het zorgsysteem. De mantelzorg – moeilijk verenigbaar met een zich individualiserende samenleving – is daarin van groot belang.

Leefwijzen

Bij 'leefwijze' gaat het om beslissingen van individuen die hun gezondheid beïnvloeden en waarover zij min of meer controle hebben. Het lijkt erop, zo signaleert de nota, dat er een omgekeerde relatie bestaat tussen de gezondheidsvoorzieningen en het gezondheidsgedrag. Groeit het aanbod van voorzieningen, dan zullen de mensen eerder geneigd zijn de verantwoordelijkheid en zorg voor de eigen gezondheid uit handen te geven. De precieze betekenis van de leefwijze voor de gezondheid van een persoon is onduidelijk. Wel kan voor bepaalde soorten gedrag – roken,

drinken, druggebruik, verkeersdeelname, sport, arbeid, aangaan van primaire relaties, gewelddadigheid, seksueel verkeer, lichaamshygiëne – worden weergegeven wat de trend is, en wat dat voor de gezondheid betekent.

In de periode tot 2020 kan het met *roken* in verband te brengen gebruik van de gezondheidszorg geleidelijk tot de helft afnemen. De besparingen kunnen oplopen tot f 1,3 miljard. Verminderd produktieverlies en minder arbeidsongeschiktheid kunnen een vergelijkbaar bedrag opleveren.

Het *alcoholverbruik* is sinds 1960 meer dan verdrievoudigd. Het percentage drinkers is echter nauwelijks gestegen. De maatschappelijke tolerantie tegenover vaker en meer drinken is aanzienlijk toegenomen. Het gevolg van deze veranderingen is een groter beroep op de gezondheidszorg, de politie en het justitieel apparaat. Uit volksgezondheidsoogpunt bezien, is een aanzienlijk deel van de kosten van de alcoholproblemen tot nu toe verborgen gebleven. De ontwikkeling van de alcoholproblematiek tot het jaar 2000 zal volgens de nota net als in het verleden worden bepaald door de reële consumentenprijs van alcoholica, het overnemen van drinkgewoonten uit wijnlanden, de introductie van nieuwe dranken, het bewustzijn ten aanzien van de eigen gezondheid en de veroudering van de bevolking. De toenemende vrije tijd kan het drinken bevorderen, vooral omdat in de sport- en sociaal-culturele sector het aantal verkooppunten van alcohol sterk is toegenomen.

Met betrekking tot het *druggebruik* is er sprake van complexe, snel veranderende gebruikspatronen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat het gebruik en het beleid geconcentreerd blijft op heroïne. Het is zeker dat het aantal cocaïnegebruikers de laatste jaren sterk is gestegen. In de Verenigde Staten is cocaïne al de tweede drug na marihuana, met sterkere groei-cijfers dan voorheen voor marihuana. Voor de komende tijd is het waarschijnlijk dat de volgende ontwikkelingen zullen plaatsvinden:

- er ontstaat een gevarieerder aanbod in drugs, waardoor de vraag zou kunnen toenemen;
- indien de trend doorzet dat het vertrouwen van de bevolking in de overheid als oplossing van maatschappelijke problemen afneemt, zal de preventieve werking van de strafbaarstelling van het bezit van drugs eveneens afnemen;
- de spreiding, die zich vroeger vooral beperkte tot deviante jongeren-subculturen, zal zich hebben uitgebreid.

De belangrijkste onzekere variabelen in het toekomstbeeld zijn welke drugs in welke omvang door welke groepen worden gebruikt.

Met betrekking tot de *voeding* worden de volgende, deels tegenstrijdige trends waargenomen:

- meer interesse in gezondheid en voeding, waardoor een bewuster voedingsgedrag zou kunnen ontstaan;
- een geheel andere plaats die voeding in het leefpatroon kan gaan innemen. Er zal minder tijd, geld en belangstelling voor voeding zijn, hetgeen het nuttigen van levensmiddelen van inferieure kwaliteit tot gevolg kan hebben.

Wat de invloed van deze trends is, is moeilijk te schatten. Eveneens blijkt niet aan te geven of één van deze trends gaat overheersen. Wel valt te verwachten dat niet bij alle bevolkingsgroepen dezelfde trend zal overheersen.

11.1.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Tot nu toe is de rol van de rijksoverheid ten aanzien van de gezondheidszorg wetgevend, voorwaardenscheppend en algemeen sturend geweest. Een kernpunt in de discussie over deze rol, zo is de verwachting, zal de vraag zijn in hoeverre de overheid inhoudelijke doeleinden mag stellen. Zuiver inhoudelijk is de overheid nog niet opgetreden, hoewel de laatste tijd wel aanzetten in die richting zijn gegeven. Volgens de nota dient deze trend in het toekomstige gezondheidsbeleid te worden versterkt.

Het beleidsuitgangspunt 'globale sturing op inhoudelijke hoofdlijnen' brengt het thema 'grenzen van de zorg' in beeld. Als uitgangspunt voor een nieuw zorgsysteem verdient volgens de nota de in bedoelde kringen voorgestane accentverschuiving naar meer zelfverantwoordelijkheid steun.

Zowel hier als elders in de nota is echter onduidelijk hoe deze verschuiving tot stand zou moeten komen. De individualiseringstendens suggereert zelfs het tegendeel. Het lijkt er op dat het hier vooral gaat om kostenbesparingen waarvan het maar de vraag is of ze te verwezenlijken zijn. In paragraaf 11.2 zal hierop verder worden ingegaan.

11.1.4 *Ontwikkelingen ten aanzien van volksgezondheid*

De nota signaleert een zestal voor de gezondheidstoestand relevante ontwikkelingen:

- afname van de ongevallen in de privésfeer en geweld door alle leeftijdscategorieën tot 24 jaar;
- toename psycho-sociale problemen;
- toename bejaarde bevolking, waaronder demente patiënten met vormen van kanker en chronische ziekten;
- geringe afname van hart- en vaatziekten;
- grote toename van kanker, zowel door vergrijzing als door verlenging van de overlevingsperiode;
- toename verslavingsproblematiek, vooral alcoholisme.

Doordat de kennis ten aanzien van feitelijke gezondheidsproblemen onvoldoende is, volstaat de nota noodgedwongen met het aangeven van enige trends in de verdeling van gezondheidskosten over intramurale en extramurale zorg, geneesmiddelen en specialistische hulp. Deze trends zijn ten dele een reflectie van de ontwikkeling van gezondheidsproblemen, maar ze weerspiegelen ook het bestaande gezondheidssysteem en autonome ontwikkelingen daarin. Daardoor wordt in de verdere uitbouw van modellen van het zorgsysteem mede gelet op structurele trends in de kostenontwikkeling. Dit leidt er toe dat de in de nota ontwikkelde modellen van zorgsystemen niet duidelijk berusten op verwachtingen ten aanzien van incidentie van ziekte, preventie, en behandeling. De gestelde vraag is nu eerder of het bestaande stelsel van voorzieningen en instellingen adequaat is ten aanzien van de voorgenomen nieuwe wegen van volksgezondheidsbeleid. De toekomstverkenningen ten aanzien van de gezondheidstoestand komen daardoor in de marge terecht.

Op dit punt gaat de analyse van gezondheidsproblemen over in een uiteenzetting over beleidsvoornemens ten aanzien van het zorgsysteem. Verondersteld wordt dat er een hiërarchie zou bestaan van zorgrelaties. Primair is de zelfzorg, secundair de mantelzorg, en pas tertiair de professionele zorg. Hieraan wordt de beleidsintentie gekoppeld dat een accentverschuiving naar meer zelfverantwoordelijkheid steun verdient. Er wordt verder een zorgsysteem voorgesteld dat een mengsel is van concentratie en deconcentratie. Concentratie vindt plaats op het terrein van topklinische zorg vooral ten aanzien van kanker, hart- en vaatziekten, psychische ziekten en geestelijk gehandicapten. Deconcentratie – zoveel mogelijk naar de wijk – vindt plaats van verpleging en verzorging van bejaarden, chronisch zieken en kankerpatiënten die nazorg behoeven, psycho-sociale zorg en behandeling en verpleging van psychisch zieken, allerlei vormen van preventie. Bij een zodanig sterke deconcentratie van de verplegings- en verzorgingsfuncties zal de capaciteit van de ziekenhuizen, algemene zowel als psychiatrische, verminderen.

Het blijft echter onduidelijk hoe zo'n hiërarchie tot stand zou kunnen komen, of hoe de mantelzorg – die nu nauwelijks voor een grotere zorgvraag is ingericht – zou kunnen worden opgebouwd. Eveneens ontbreken indicaties over de kosten. Impliciet wordt uitgegaan van een kostenverlagend effect van deze verschuivingen. De discussie over de zorgvraag als afgeleide van ontwikkelingen die de gezondheidstoestand zouden beïn-

vloeden, heeft zich zo verplaatst naar de vraag welke algemene maatschappelijke tendenties nodig zijn om de beleidsintenties om te kunnen zetten in beleid.

Geconstateerd wordt dat vele groeperingen belang hebben bij een betrekkelijk ongecontroleerde groei van de gezondheidszorg. Dit geldt voor vrijwel al degenen die beroepshalve bij de gezondheidszorg zijn betrokken en ook voor bepaalde patiëntengroeperingen. De negatieve effecten hiervan zijn merkbaar voor de samenleving en voor categorieën van patiënten die relatief weinig baat hebben gehad van de expansie van de gezondheidszorg. Er zijn volgens de nota signalen dat door de huidige financieringssystemen, de wijze van omschrijving van het huidige verstrekingenpakket, de bestaande planningsrichtlijnen en de kwaliteitseisen, het gezondheidszorgstelsel te sterk gefixeerd wordt. Prioriteitenstelling, innovatie en substitutie van voorzieningen zijn moeizame aangelegenheden. De bestaande wet- en regelgeving zou niet of nauwelijks in de mogelijkheid voorzien gelden op nationaal en regionaal niveau vanuit de volksgezondheidssector aan te wenden voor voorzieningen buiten de volksgezondheidssector in engere zin, zoals de maatschappelijke dienstverlening, de hulp door vrijwilligers enzovoort. In een aantal gevallen zouden dergelijke verschuivingen in een grotere gezondheidswinst kunnen resulteren dan de verdere uitbouw van de bestaande erkende voorzieningen.

Een belangrijk knelpunt voor de ontwikkeling van gezondheidsbeleid is, nog steeds volgens de nota, het gebrek aan per regio gespecificeerde informatie over de gezondheidstoestand van de bevolking. Wellicht het belangrijkste knelpunt voor een verdere ontwikkeling van het stuurinstrumentarium is het ontbreken van politieke en maatschappelijke consensus over de mate waarin sprake zou moeten zijn van overheidssturing, marktregulering en zelfregulering. De keuze in de nota voor de invoering van het reeds ontwikkelde planningssysteem (WVG, WTG) houdt geheel andere beleidsmogelijkheden buiten zicht, terwijl deze mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld het niet invoeren van de WVG en de marktregulering van de gezondheidszorg, wel kans maken geëffectueerd beleid te worden. De Nota 2000 heeft hier echter niet langer een toekomstverkennd karakter, maar etaleert een aantal varianten binnen een gewenst beleidsperspectief.

Tegen deze achtergrond worden aan het zorgsysteem van de toekomst drie eisen gesteld:

1. het moet flexibel zijn. Het bestaande bestuurlijke stelsel wordt te star gevonden;
2. het moet gericht zijn op de behoefte aan zorg. Deze eis wordt strikt institutioneel opgevat. Men concentreert zich op de regio-indeling, de beschikbaarheid van gegevens over de zorgbehoefte en de institutionele vormgeving. Ook vindt men meer nadruk op preventie en nazorg gewenst;
3. het moet voldoen aan de normen en waarden van de samenleving. Dit betreft aandacht voor effectiviteit en efficiency, maar ook menselijkheid ten opzichte van de patiënt en diens omgeving.

Aan de hand van veronderstelde en voorgenomen ontwikkelingen in de gezondheidszorg wordt een viertal modellen ontworpen.

- Variant I het integrale wijkmodel.
- Variant IIA het gedeconcentreerde model met een dependance van een verpleeghuis.
- Variant IIB het gedeconcentreerde model met een dependance van een ziekenhuis.
- Variant III het status quomodel.

De varianten I en II - de alternatieven - verschillen van de status quo doordat de wijk centraal wordt gesteld. De kern van de wijkzorg wordt gevormd door de huisarts, de wijkverpleegkundige, de gezinszorg en het

algemeen maatschappelijk werk. Deze zijn verbonden door geformaliseerde organisatorische relaties: een zogeheten coördinatiepunt. Dit punt is in het status quomodel afwezig.

Essentieel in de varianten I en II is de kleinschalige, zelfstandige verpleegeenheid (ca. 30 bedden) in de wijk. Deze dient te worden opgevat als noodvoorziening. Alleen wanneer thuiszorg niet (meer) mogelijk is, komt de wijkverpleging in beeld. In variant I is deze voorziening zelfstandig, in de varianten IIA + B is deze een dependance van of een verpleeghuis (A) of een ziekenhuis (B). Het voordeel van de tweede variant is dat de medewerking van de tweedelijnsinstellingen gemakkelijker zal zijn te krijgen dan bij de eerste variant. De overgang van wijkzorg naar regionale voorzieningen zal relatief vloeiend zijn. Daar staat tegenover dat gespecialiseerde tweedelijnsvoorzieningen een dominante positie in de eerstelijns kunnen gaan innemen.

Duidelijk wordt gekozen voor een van de varianten I of II. Het derde model, het status-quomodel, impliceert geen mogelijk beleidsdoel – zoals de overige varianten – maar is slechts opgenomen als vergelijkingsmodel. Aan deze keuze is de beleidsintentie gekoppeld van een accentverschuiving naar meer zelfverantwoordelijkheid. Hiermee wordt een sterke wissel getrokken op de mogelijkheid van zelfzorg en informele onderlinge verzorging, deprofessionalisering, ontmedicalisering, en dergelijke ten aanzien waarvan in de toekomstverkenning zelf tegenstrijdige tendenties zichtbaar zijn gemaakt. Met dezelfde verkenning als grondslag was eveneens een beleidsperspectief denkbaar geweest met een veel sterker accent op de geïnstitutionaliseerde specialistische hulpverlening, zowel gezien de verwachte processen aan de vraagzijde (individualisering, toegenomen kennisniveau van de bevolking, hoge waarde die aan gezondheid wordt toegekend, mondigheid), als aan de aanbodzijde (verder technologische ontwikkeling in gezondheidszorg, toenemende specialisatie in de medische zorg). Was het zorgstelsel breder gedefinieerd dan de medische zorg, dan was ook een beleidsperspectief denkbaar geweest waarin de maatschappelijke dienstverlening meer taken zouden zijn toebedeeld tussen de medische zorg en de informele hulpverlening in.

11.1.5 *Beleidsconsequenties*

Uitgangspunt van de nota is dat winst in de volksgezondheid niet primair moet worden gezocht in de gezondheidszorg zelf, maar in de individuele en collectieve preventie, het gezondheidsbeschermingsbeleid en het facetbeleid. De veronderstelling is daarbij dat zodoende met hetzelfde of een lager budget meer kan worden bereikt; preventie zou goedkoper zijn dan genezen. De maatschappelijke dienstverlening is in deze beschouwing opvallend afwezig.

Preventie, beschermingsbeleid, facetbeleid

Het blijkt geen eenvoudige zaak om voor de preventie concrete maatregelen in een samenhangend en effectief beleid door te voeren. De relatieve plaats die preventie in financieel opzicht inneemt in de totale uitgaven in de gezondheidszorg, is gedaald van 2,6 procent in 1979 tot 2,3 procent in 1984. De in dit opzicht verwachte beleidsontwikkeling is in essentie een gewenste of noodzakelijk geachte ontwikkeling. Het blijkt dat een voor diverse groepen en ziekten gedifferentieerd beleid ontwikkeld moet worden. Voor de psychische ziekten, waarvoor met een toename rekening wordt gehouden, zou het preventiebeleid vooral gericht moeten worden op weerbaarheidsbevordering. Voor de oudere bevolking dient eenzaamheid te worden voorkomen en intredende dementie vroegtijdig te worden onderkend. Hart- en vaatziekten, waarvoor afname wordt verwacht, zouden de beïnvloeding behoeven van voedings- en rookgewoonten en verbetering van leefwijzen bij eens gediagnosticeerde patiënten. Voor kanker, waarvoor toename wordt voorspeld, zal preventie pas op de langere termijn van belang worden.

Het gezondheidsbeschermingsbeleid valt uiteen in voedingsbeleid en veiligheidsbeleid. Het voedingsbeleid zal gericht blijven op de zorg voor een goede voedselvoorziening en de bevordering van goede voedingsgewoonten. Het veiligheidsbeleid is gericht op het bevorderen van de veiligheid van onder andere gebruiksartikelen, machines en vervoersmiddelen, en het bevorderen van veiliger gedrag van de consument door middel van voorlichtingsactiviteiten. Hierbij moet men inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Veranderingen in de veiligheid in de privésfeer zullen veelal een geleidelijk voortzetting zijn van thans aan de gang zijnde processen.

Facetbeleid is dat beleid dat te maken heeft met de gezondheidscomponent of -dimensie in het beleid op andere beleidsterreinen dan dat van WVC. Te verwachten is een toenemende aandacht voor de gezondheidscomponent in vele beleidsvelden. Duidelijk is dat het gezondheidseffect van bepaalde maatregelen beter in kaart zal moeten worden gebracht. Facetbeleid kan betrekking hebben op het beleid van zowel overheden als van maatschappelijke organisaties. In politiek opzicht heeft facetbeleid geen aanwijsbaar centrum van macht. De besluitvorming over specifieke onderwerpen die niet primair tot de competentie van de bewindspersoon voor volksgezondheid behoren, wordt hierdoor vertraagd. In een aantal gevallen is er sprake van organisatorische knelpunten. De bestuurlijke organen die voor dit beleid verantwoordelijk kunnen worden gesteld, beschikken eenvoudigweg niet over de bevoegdheden en instrumenten om het vorm te geven. Resultaten kunnen dan slechts worden bereikt langs de moeizame weg van consensusvorming tussen alle betrokkenen.

Voorzieningen

Op grond van onder andere de Nota Beroepskrachtenplanning 1986, de daarbij behorende brief over paramedici, het eindadvies van de Adviescommissie Behoefte-bepaling Artsen en het eindrapport van de Adviescommissie Opleiding Tandarts stelt de Nota 2000 een aantal veronderstellingen op om de vraag naar beroepsbeoefenaars in het jaar 2000 te kunnen schatten. De gehanteerde veronderstellingen hebben onder meer betrekking op normen voor de vraag naar medische beroepsbeoefenaars en beelden gerelateerd aan het aantal inwoners. Ook zijn er veronderstellingen over de arbeidstijdverkorting en het aantal deeltijdwerkers onder ziekenverzorgenden en verpleegkundigen.

Het voornemen is het beleid te richten op verschuiving van de zorg van de intramurale naar de extramurale sector. De totale vraag naar beroepsbeoefenaars zal niet verminderen. Wel zullen zich verschuivingen kunnen voordoen tussen bepaalde beroepscategorieën. Verder is er het voornemen te streven naar substitutie tussen beroepsgroepen, vooral wanneer dezelfde zorg op kwalitatief gelijkwaardig niveau kan worden gedaan door andere, minder hoog opgeleide beroepskrachten. In de toekomst zal meer behoefte ontstaan aan technische specialisten om te kunnen voorzien in de behoefte aan onderhoud en bediening van geavanceerde apparatuur.

De kwaliteit van de gezondheidszorg wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de opleiding en vorming van de beroepsbeoefenaars. De Nota 2000 noemt dit facet van de gezondheidszorg wel, er is ook een beschrijving van de huidige stand van zaken en een aanwijzing van wat er zou moeten gebeuren. Er wordt echter geen verband gelegd met de maatschappelijke ontwikkelingen die eerder als de omgeving van de gezondheidszorg waren gepresenteerd.

Kosten

Bij de opzet van de kostenraming is voor de demografische ontwikkeling aangesloten bij de middenvariant van de CBS-prognose van 1984 en

voor de economische ontwikkeling bij het middenscenario van de CPB-studie van de Nederlandse economie op langere termijn van 1985. Schattingen van veranderingen in het gebruik van voorzieningen door een gewijzigde gezondheidstoestand zijn tot stand gekomen op basis van veronderstelde ontwikkelingen van ziekten en gezondheidsproblemen. Verder wordt verondersteld dat kwaliteitsverhoging deels bereikbaar is door de andere aanpak vanuit het oogpunt van de gezondheid, maar dat er ook intensivering nodig is die kostenverhogend werkt. Ten slotte gaat men uit van veranderingen van het zorgsysteem volgens de uitgangspunten van de Nota 2000, de normen ontleend aan de richtlijnen ex artikel 3 WZV en de Nota Eerstelijnszorg.

Over de periode 1986-2000 leidt dit tot een gemiddelde volumegroei van de totale gezondheidszorg van 1,2 procent per jaar. Van dit percentage kan ongeveer twee derde worden toegeschreven aan de groei en de verandering van de samenstelling van de bevolking. Om een aanzet te geven voor de oplossing van de gesignaleerde gezondheidsproblemen en voor de verwezenlijking van de gestelde doeleinden, blijkt een volumegroei nodig van gemiddeld 0,3 procent per jaar.

Het betreft hier beleidsvoornemens die passen in het nu lopende proces van kostenstabilisering. Op dit punt is de nota vooral een beleidsnota, en gaat het niet meer om toekomstverkenning.

11.2 Ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening

11.2.1 Inleiding

Er bestaat een nauw verband tussen de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg. Bovendien bestaat het beleidsvoornemen deze twee zorgsystemen verder te integreren. Dit leidt ertoe dat, net zoals in de vorige paragraaf de maatschappelijke dienstverlening al ter sprake kwam, in dit hoofdstuk de gezondheidszorg zijdelings aan de orde komt.

De maatschappelijke dienstverlening bestaat uit een groot aantal zeer uiteenlopende voorzieningen. De bejaardenoorden en de maatschappelijke dienstverlening zijn hierbinnen verreweg de grootste voorzieningen. Zij delen ook een belangrijke gebruikersgroep: de bejaarden. Het is daarom niet verwonderlijk dat de meeste toekomstverkenningen die op dit terrein worden aangetroffen zich op deze voorzieningen en op deze gebruikersgroep concentreren. De voorzieningen die noodzakelijkerwijs ook in deze inventarisatie buiten beschouwing blijven, maken samen ongeveer een derde uit van de omvang van de maatschappelijke dienstverlening. Hieronder vallen bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk, voorzieningen voor jeugd- en drugshulpverlening, welzijnswerk voor culturele minderheden en kindercentra ³.

Deze inventarisatie omvat twee soorten bronnen. Enerzijds zijn er bronnen waarin een vooruitberekening van het voorzieningengebruik op grond van een demografische prognose centraal staat, anderzijds zijn er bronnen waarin op een meer kwalitatieve en omvattende wijze op de ontwikkelingen ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening aan ouderen wordt ingegaan. Geen van de behandelde bronnen beperkt zich tot de maatschappelijke dienstverlening.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelde in het kader van het project Planvorming Kwartaire Sector ramingen op voor het gebruik en de daarvoor benodigde kosten en personele bezetting. Deze ramingen zijn gebaseerd op demografische vooruitberekeningen. Het SCP maakte onder andere ramingen voor de periode 1981-2030. Hierin werd de demografische invloed geïsoleerd en er worden verschillende ramingen doorge-

³ M.J. Zandstra, *Vooruitzichten voor de verzorgende dienstverlening*; WRR-werkdocument W20, 's-Gravenhage, januari 1987, blz. 72-76.

rekend voor de periode tot 1990⁴. Het heroverwegingsrapport Demografische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de collectieve sector is op deze ramingen gebaseerd⁵.

Naast deze rapporten, waarin de nadruk ligt op kwantitatieve ramingen, zijn er enkele rapporten die een meer omvattend en kwalitatief beeld van de toekomstige ontwikkeling geven. Het scenario-rapport Ouder worden in de toekomst kwam in de vorige paragraaf al kort ter sprake⁶. Het rapport kwam op initiatief van het ministerie van WVC tot stand. Het doel was lange-termijengegevens te verkrijgen ter onderbouwing van de in de vorige paragraaf besproken Nota 2000. Voor de toekomstige mogelijkheden tot onderlinge hulpverlening komt de door mevrouw H.M. Langeveld in opdracht van het SCP uitgevoerde studie Binding in vrijheid ter sprake. Deze is in hoofdstuk 7 uitvoeriger behandeld⁷.

11.2.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

De ontwikkelingsruimte van de ramingen van het SCP wordt allereerst bepaald door de ontwikkelingsruimte van de demografische vooruitberekening van het CBS. Deze is in hoofdstuk 2 beschreven. Op grond van de bevolkingsprognose wordt het toekomstige gebruik berekend door middel van gebruiksindicatoren, die per leeftijdsgroep verschillen. Voor de ontwikkeling van deze gebruiksindicatoren worden drie verschillende veronderstellingen gehanteerd. Ten eerste wordt een constant gebruiksniveau verondersteld. De raming die dan ontstaat, geeft de geïsoleerde invloed van de demografische ontwikkeling op de ontwikkeling van het gebruik weer. In de tweede plaats veronderstelt men een trendmatige ontwikkeling van het gebruik per leeftijdsgroep. Ten derde veronderstelt men dat het gebruik verloopt volgens beleidsmatige maximumnormen die aan het voorzieningenniveau zijn verbonden. Deze raming fungeert als referentiepunt bij de andere ramingen.

Op grond van het gebruik kunnen de kosten en het benodigde personeelsniveau worden berekend. De kosten worden in enkele gevallen berekend per eenheid gebruik, terwijl ze in een ander geval worden gerelateerd aan de personeelsinzet. In beide gevallen is er meestal sprake van een gelijk blijvende verhouding. In het Memorandum Kwartaire Sector is echter ook nog een versoberingsvariant opgenomen waarin een daling van de personeelsinzet per gebruikseenheid wordt verondersteld. Zo kan op grond van de demografische prognose een groot aantal varianten worden opgesteld.

Het rapport Ouder worden in de toekomst geeft, zoals geschetst in paragraaf 11.1.3.2, verschillende scenario's voor de ontwikkeling van de vraag naar voorzieningen. Daarnaast worden er drie patronen voor het aanbod van voorzieningen uitgewerkt.

De verschillen in de vraag worden veroorzaakt door een verschil in 'consumptiegeneigdheid' ten aanzien van voorzieningen, een verschil in solidariteit binnen generaties en een grote eigen verantwoordelijkheid

⁴ *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling 1970-2030*; door R. Goudriaan, H. de Groot, E. Hooijmans e.a., SCP-cahier nr. 38, Rijswijk, 1984.

J. Weisbeek, *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*; SCP-Stukwerk nr. 33, Rijswijk, september 1985.

Tendrapport kwartaire sector 1983-1990; door R. Goudriaan, H. de Groot, F. van Herwaarden e.a., SCP-cahier nr. 43, Rijswijk, 1984.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Memorandum kwartaire sector 1986-1990*; SCP-cahier nr. 52, Rijswijk, mei 1986.

⁵ Heroverwegingswerkgroep demografische ontwikkelingen en collectieve sector, *Deel I: Samenvattend Eindrapport* en *Deel II: Achtergrondrapporten*; april 1986.

⁶ Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg, *Ouder worden in de toekomst; scenario's over gezondheid en vergrijzing 1984-2000*; Utrecht, 1985.

⁷ H.M. Langeveld, *Binding in Vrijheid; een studie naar toekomstige gezinnen, relaties en hulpverlening*; Sociale en Culturele Studies-6, 's-Gravenhage, 1985.

versus een grotere professionalisering. In de eerste plaats wordt er een referentiescenario opgesteld waarin in het verleden waargenomen trends zoveel mogelijk worden doorgetrokken. De consequenties van deze trends worden in dit scenario doorgerekend volgens varianten die berusten op de berekeningsmethodiek van het project Planvorming Kwartaire Sector. De 'nulvariant' gaat uit van de veronderstelling van constant voorzieningengebruik en de 'trendvariant' gaat uit van een trendmatige ontwikkeling hiervan. Daarnaast wordt een beleidsvariant onderscheiden die uitgaat van al geldend beleid. Hier wordt alleen een ontwikkeling van het gebruik volgens de capaciteitsnormen verondersteld. Naast het referentiescenario zijn er voor de vraag twee 'contrastscenario's' opgesteld, te weten een groei- en een krimpscenario. De gevolgen van deze scenario's voor de vraag naar voorzieningen worden niet gekwantificeerd, maar worden globaal aangegeven. Gesproken wordt van toename of afname ten opzichte van het referentiescenario.

Deze drie vraagscenario's worden geconfronteerd met drie patronen voor het aanbod van voorzieningen. In 'business as usual' wordt het huidige beleid voortgezet. In 'top-zorg' krijgt degene die wordt toegelaten de beste voorzieningen die op dat moment te krijgen zijn. In het derde patroon van voorzieningen wordt gestreefd naar een zelfzorgende samenleving. Deze drie patronen van zorgvoorzieningen leveren samen met de drie scenario's negen combinatiemogelijkheden op, waarvan de drie meest voor de hand liggende het verst zijn uitgewerkt (zie figuur 11.1). De beleidsvariant bij het referentiescenario representeert bijvoorbeeld het 'business as usual'-patroon.

Figuur 11.1 Relaties tussen scenario's en patronen van voorzieningen in het rapport Ouder worden in de toekomst

Scenario's	Referentie-scenario (-nulvariant) (-trendvariant)	Groei-scenario	Krimp-scenario
Patronen van voorzieningen			
'Business as usual' (beleidsvariant)	+	0	0
Top-zorg	0	+	0
Naar een zelfzorgende samenleving	0	0	+

Bron: Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg, *Ouder worden in de toekomst; scenario's over gezondheid en vergrijzing 1984-2000*; Utrecht, 1985, blz. 208.

Verklaring tekens.

+ : Patroon is met scenario uitgewerkt.

0 : Knelpunten zijn aangegeven.

11.2.3 De definitie van de omgeving

11.2.3.1 Internationale ontwikkelingen

Geen van de hier besproken rapporten besteedt expliciet aandacht aan de invloed van ontwikkelingen in het buitenland op de maatschappelijke dienstverlening aan bejaarden. Enige invloed van deze ontwikkelingen is echter wel degelijk denkbaar.

In hoofdstuk 2 wordt een mogelijke toename van de migratie gezien als een onzekere factor met betrekking tot de bevolkingsprognose. Tot nu toe is het directe effect van migratie op de bevolkingsgroep van ouderen erg beperkt geweest. Onder de immigranten in de jaren zeventig was de groep mannen met een leeftijd van 30 tot 50 jaar duidelijk oververtegenwoordigd. Volgens een prognose van het SCP zal de omvang van de

groep ouderen uit etnische minderheden blijven toenemen, zelfs wanneer een hoge remigratie en een afnemende immigratie wordt verondersteld⁸.

11.2.3.2 Demografische ontwikkelingen

Voor de besproken rapporten geldt dat, voor zover er ramingen van de vraag worden gekwantificeerd, deze ramingen berusten op de verschillende edities van de bevolkingsprognose van het CBS. In 'Ouder worden in de toekomst' wordt de prognose uit 1980 nog gebruikt. Hier wordt de middenvariant overgenomen, terwijl het SCP in de meeste studies ook de hoge en de lage variant doorrekent.

De gevoeligheid voor de veronderstellingen van deze prognoses heeft, aangezien het om ouderen gaat, vooral betrekking op het sterftecijfer. Alle ouderen van de periode tot 2000 zijn immers nu al van middelbare leeftijd zodat de omvang van deze groepering nu al bekend is. De grootte over enige tijd is daardoor alleen afhankelijk van de sterftekans. Hoewel de varianten van de bevolkingsprognose niet verschillen voor het sterftecijfer is dit cijfer allerminst zeker. Dit blijkt uit de bijstelling van de prognose in 1984 waarin het voorspelde aantal personen van 65 jaar en ouder ten opzichte van de prognose van 1980 steeg met ongeveer 5 procent van de totale omvang van deze leeftijdsgroep. Voor de groep van 75 jaar en ouder bedragen de fluctuaties zelfs 10 à 15 procent van de omvang van deze leeftijdsgroep⁹.

In de bevolkingsprognose wordt voorts een blijvend verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen verondersteld. Deze verwachting leidt tot een groot aantal alleenstaande vrouwen. Volgens de middenvariant van de nieuwste CBS-prognose zal in 2000 ongeveer de helft van de vrouwen van 65 jaar en ouder weduwe zijn, terwijl 14 procent van de mannen in dezelfde leeftijdsgroep dan weduwnaar is¹⁰. De toename van het aantal echtscheidingen zal vooral na 2000 effect hebben op het aantal oudere alleenstaanden¹¹. Ook hier is de demografische prognose omgeven door grote onzekerheden.

Als gevolg van meer gelijke levenspatronen van man en vrouw wordt in het krimpscenario, in afwijking van de CBS-prognose, een belangrijke afname van het verschil in sterftekans tussen man en vrouw verondersteld. Hierdoor zal het alleenwonen een minder grote omvang aannemen. Omdat verondersteld wordt dat mannen langer zullen leven, waardoor partners langer voor elkaar kunnen zorgen, neemt de vraag naar voorzieningen, en met name die naar het bejaardenoord, af ten opzichte van de andere scenario's.

In het scenarioreport van de STG wordt behalve de toename van de omvang van de groep ouderen ook het afnemende kindertal behandeld. Dit heeft volgens het rapport tot gevolg dat de mogelijkheden van mantelzorg van kinderen voor hun ouders afnemen. Doordat de ouders het laatste kind bovendien op jongere leeftijd krijgen, staan zij eerder alleen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau voorspelt dat in 2000 25 procent van de ouderen kinderloos zal zijn¹². Gunstig voor de mantelzorg is wel dat kinderloze personen van middelbare leeftijd juist weer belangrijk zijn voor de verlening van deze zorg.

⁸ T. van der Wijst en F. van Poppel, *Economic and Social implications of ageing in the Netherlands*; Working papers of the NIDI no. 67, Voorburg, december 1985.
C.S. van Praag, *Ouderen uit etnische minderheden: 1990 en 1995*; Rijswijk, SCP, maart 1986.

⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose voor Nederland 1986-2035'; *Statistisch Bulletin*, nr. 49, 11 december 1986, blz. 5-8; Langeveld, op. cit., blz. 49; Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg op. cit., blz. 51.

¹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, op. cit.

¹¹ T. van der Wijst en F. van Poppel, op. cit., blz. 14.

Deze opmerking berust overigens op de bevolkingsprognose 1984-2035.

¹² Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1984*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 369.

11.2.3.3 Ontwikkelingen in de ruimtelijke indeling, natuur en milieu

Als een bejaarde niet in een bejaardentehuis woont, dan heeft hij of zij een woning nodig. Zo bestaat er een relatie tussen de maatschappelijke dienstverlening en de volkshuisvesting. In het meest recente Meerjarenplan Woningbouw wordt rekening gehouden met het beleid ten aanzien van de bejaardenoorden van WVC¹³. Een duidelijke uitspraak over de ontwikkeling van het aantal bejaardenwoningen wordt daar echter niet gedaan. Uit de tekst kan echter worden opgemaakt dat er waarschijnlijk ten hoogste sprake is van een bescheiden toename. Gezien de stijging van het aantal bejaarden betekent dit dat een groot aantal van hen een beroep zal doen op de 'normale' woningmarkt. In 'Ouder worden in de toekomst' wordt zelfs een tekort aan bejaardenwoningen van 110.000 in 1981 genoemd, en er wordt verondersteld dat dit tekort blijft stijgen. Gezien de omvang van dit tekort is het waarschijnlijk dat bij de raming ervan geen urgentiecriteria voor de woningbehoefte worden gehanteerd¹⁴. Daarbij is het goed denkbaar dat deze groep, die wel behoefte heeft aan zorg, maar wier urgentie niet hoog genoeg is voor opname in een bejaardentehuis, behoefte zal hebben aan aangepaste woningen of aan 'aanleunwoningen'. Dit zijn aangepaste woningen in de directe omgeving van een bejaardenoord, van waaruit diensten kunnen worden verleend aan de bewoners. Met name de laatste soort woning blijkt een substituuft te zijn voor het bejaardenoord¹⁵. In het genoemde Meerjarenplan wordt gesteld dat aanpassing van het aanbod door middel van extra voorzieningen in bestaande woningen zou kunnen gebeuren.

Door de toename van de geografische mobiliteit zouden de praktische mogelijkheden tot contact en hulpverlening kunnen afnemen. Kinderen wonen in mindere mate in de directe omgeving van hun ouders, waardoor de band tussen ouders en kinderen minder hecht wordt¹⁶.

In paragraaf 3.1.3.2 werd er al op gewezen dat door regionale verschillen in de leeftijdsopbouw van de bevolking ook de fase waarin het proces van vergrijzing en ontgroening verkeert per regio verschillend is. Dit zal ook consequenties hebben voor de vraag naar voorzieningen in de regio's. Omdat de vergrijzing in de vier grote steden en in de zogenoemde 'donorsteden' al op zijn hoogtepunt is, is daar waarschijnlijk geen groei van de vraag naar voorzieningen meer te verwachten. De op landelijke schaal voorspelde groei van de vraag zal, volgens de prognoses in de Notitie Ruimtelijke Perspectieven van de Rijksplanologische Dienst, plaatsvinden in de andere gebieden, en in sterkere mate in de groeikernen. Het is mogelijk dat dit beeld gewijzigd zou moeten worden wanneer de ontwikkeling van de groep hoogbejaarden afzonderlijk in beschouwing zou worden genomen. In ieder geval zijn de regionale verschillen zodanig opvallend dat ze bij de toekomstverwachtingen ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening aandacht verdienen. Dit gebeurt in geen van de besproken studies.

¹³ Meerjarenplan Woningbouw 1987-1991; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 29 706, nrs. 1-2, blz. 51-53.

¹⁴ Vergelijk: Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, *Trendrapport Volkshuisvesting 1982*; Delft, april 1983, blz. 57, en M.J.Th. Rongen en J.M.S.F. Houben, *Huisvesting van oudere huishoudens; deelanalyse Woningbehoefte-onderzoek 1981*; DGVH, ministerie van VROM, 's-Gravenhage, april 1984, blz. 4; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Woningbehoefteonderzoek 1981, huisvestingssituatie, woonlasten en verhuizingen, landelijke kerncijfers*; 's-Gravenhage, 1983, blz. 11-12.

¹⁵ M. Mootz en J. Timmermans, *Zorgen voor later; desiderata voor een toekomstig ouderenbeleid*; SCP-cahier 26, Rijswijk, 1981.

¹⁶ *Ibid.*, blz. 69.

M. van Egmond, *Consequenties van de gezinsgrootte, een literatuuronderzoek naar de verwachte en werkelijke gevolgen*; NIDI, intern rapport nr. 19, Voorburg, juni 1980 blz. 107.

11.2.3.4 Technologische ontwikkelingen

Het scenariorapport *Ouder worden in de toekomst* gaat vrij uitvoerig in op medisch-technologische ontwikkelingen. De meeste lijken echter van meer belang te zijn voor de gezondheidszorg dan voor de maatschappelijke dienstverlening. In het algemeen wordt aangenomen dat de reeds op gang zijnde ontwikkelingen, vooral die binnen de chirurgie, zullen doorgaan. Deze zullen echter geen belangrijke gevolgen hebben voor de levensverwachting, maar wel zullen ze de validiteit bevorderen. Het is de vraag of deze veronderstelling consistent is met de CBS-bevolkingsprognose, waar immers een toenemende levensverwachting werd verondersteld (zie par. 11.2.3.2). Of de toenemende validiteit van ouderen zal leiden tot een langer zelfstandig leven van ouderen, wordt in het midden gelaten. Wel wordt verwacht, dat onder invloed van het gemiddeld ouder worden van bejaarden, de gezondheidstoestand van deze groep gemiddeld slechter zal worden.

Als mogelijke 'doorkruisende' ontwikkeling wordt verondersteld dat een mogelijke dementering met vijf jaar kan worden uitgesteld. Dit zou de sterftekans kunnen verkleinen. Voor de maatschappelijke dienstverlening lijkt de belangrijkste consequentie te zijn dat de patiënten die geen of minder gebruik maken van de gezondheidszorg weer cliënten worden van de maatschappelijke dienstverlening.

Er wordt niet ingegaan op technische ontwikkelingen in de telecommunicatie, alarmering en andere technische voorzieningen, die het langer zelfstandig wonen van bejaarden mogelijk kunnen maken.

11.2.3.5 Sociaal-economische ontwikkelingen

Alleen het rapport *'Ouder worden in de toekomst'* gaat in op de vraag welke mate van economische groei nodig is voor een bepaalde combinatie van een vraagscenario en een voorzieningenpatroon. In het referentie-scenario wordt 0,6 procent groei van het netto nationaal inkomen per jaar noodzakelijk geacht om het effect van de demografische ontwikkeling op de vraag op te vangen. Hier wordt alleen de benodigde omvang berekend van het voorzieningenpatroon bij een gelijkblijvend gebruik en een volledige aanpassing daaraan van het voorzieningenniveau. Ook is aangenomen dat geld dat vrijkomt bij voorzieningen die onder invloed van de demografische ontwikkeling krimpen, wordt overgeheveld naar groeisectoren zoals de maatschappelijke dienstverlening.

In het groeiscenario wordt een aanzienlijk grotere groei noodzakelijk geacht, aangezien hier de vraag sterker zal groeien dan de toename als gevolg van de dubbele vergrijzing. In het krimpscenario wordt economische groei niet als een noodzakelijke voorwaarde gezien.

De *inkomensontwikkeling* lijkt belangrijk voor de vraag naar voorzieningen. Hogere inkomensgroepen maken over het algemeen minder gebruik van voorzieningen, omdat zij meer mogelijkheden hebben om alternatieven te kiezen¹⁷. Wellicht zou hierdoor een gunstige economische ontwikkeling kunnen leiden tot een relatieve vermindering van het voorzieningengebruik. Het is ook denkbaar dat het gebruik van voorzieningen wordt bepaald door stabiele gedragspatronen, die wel samenhangen met inkomen, maar die niet fluctueren met elke verandering in inkomen.

In een SCP-studie over kosten en financiering van bejaardenvoorzieningen is een prognose gemaakt van de inkomens van bejaarden¹⁸. Het grootste deel hiervan wordt gevormd door AOW-uitkeringen (61%). De pensioenen nemen 22 procent voor hun rekening. De resterende 17 procent bestaat uit inkomen uit arbeid, uit onderneming en vooral uit vermogen. De laatste categorie is niet in de prognose betrokken.

¹⁷ M. Mootz en J. Timmermans, op. cit., blz. 13, 52, 76.

¹⁸ E. Pommer en C. Wiebrens, *Kosten en financiering van bejaardenvoorzieningen 1981-1991*; SCP-cahier 39, Rijswijk 1984, blz. 19-32.

De AOW-uitkering is zeer gevoelig voor maatregelen van de overheid. Algemene kortingen op de sociale uitkeringen hebben ook een direct effect op de AOW. Ook wordt door de demografische ontwikkeling de verhouding tussen premiebetalers en AOW-gerechtigden steeds ongunstiger: steeds minder premiebetalers moeten een steeds groter aantal uitkeringen opbrengen. Een aanzienlijke achteruitgang in de AOW wordt in het STG-rapport echter niet aannemelijk geacht, onder andere omdat de ouderen in toenemende mate een politieke factor van betekenis zullen vormen.

De ontwikkeling van de pensioenen wordt bepaald door de pensioenrechten die de toekomstige ouderen hebben opgebouwd. Doordat sinds de Tweede Wereldoorlog het aantal bedrijven met pensioenregelingen is toegenomen, is er in 1991 ten opzichte van 1981 een groei van het aantal pensioengerechtigden te verwachten van 4 procent. De pensioenen zullen ook hoger worden. Het SCP-rapport verwacht op grond hiervan tussen 1981 en 1991 een inkomenstoename van 3 procent. Van deze bescheiden toename zullen waarschijnlijk geen spectaculaire effecten voor het voorzieningengebruik uitgaan.

In het referentiescenario en het groeiscenario van het STG-rapport wordt ook een verbetering van de pensioenen verwacht. In het krimpscenario heeft dit vooral betrekking op het bereik, en minder op het niveau van de pensioenen. In alle drie de scenario's wordt verondersteld dat deze inkomensverbetering niet een zodanige omvang zal aannemen dat commerciële hulp op grote schaal binnen het bereik van grote groepen ouderen zal komen.

Een derde sociaal-economische ontwikkeling die voor de maatschappelijke dienstverlening van belang is, is de ontwikkeling van de *arbeidsduur*. Deze is ten aanzien van dit terrein voornamelijk van belang voor de zelfstandigheid van ouderen en voor de deelname aan vrijwilligerswerk. In het groeiscenario neemt het aantal ouderen dat deelneemt aan het arbeidsproces af. Het werkloosheidspercentage onder ouderen is hoog, en er wordt een grote druk op ouderen uitgeoefend om het arbeidsproces, onder andere via de VUT, te verlaten. Ook Langeveld voorspelt deze ontwikkeling. Bij haar staat de blijvend hoge werkloosheid als verklarende factor centraal, terwijl in het STG-rapport vooral de normen ten aanzien van ouderen als verklaring voor deze ontwikkelingen worden genoemd. Er wordt verondersteld dat deze normen discriminerend van aard zullen blijven.

Het krimpscenario uit het STG-rapport schetst de tegengestelde ontwikkeling. De tendens naar arbeidstijdverkorting en flexibilisering van werktijden, die overigens ook door Langeveld wordt verondersteld, zet zich hier zeer sterk voort. Generaties ouderen die geruime tijd voor hun pensioen gewend zijn aan een vijf-urige werkdag kunnen langer dan momenteel blijven werken, omdat deze arbeidstijd minder belastend is. De pensionering wordt eveneens flexibel.

11.2.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen

De verschillende veronderstellingen op het sociaal-culturele vlak zijn belangrijk bij het onderscheid tussen de verschillende scenario's in het STG-rapport. Centraal staan hier de begrippen 'individualisering' en 'solidariteit'. In de scenario's wordt gesteld dat een toenemend individualistische levensstijl direct samenhangt met een afnemende solidariteit. Voor de begrippen individualisering en solidariteit zijn verschillende definities in omloop¹⁹. Omdat de begrippen in het scenariorapport niet worden gedefinieerd, blijft juist de sociaal-culturele ontwikkeling, die toch als het meest bepalend wordt gezien, vrij onduidelijk. De beschrijving richt zich vooral op de consequenties van de sociaal-culturele ontwikkeling.

¹⁹ R.M.A. Jansweyer, *Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering*; Voorstudies en Achtergronden V57, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987, blz. 9-26.

Er wordt solidariteit ten aanzien van twee groepen onderscheiden. De solidariteit tussen jongeren en ouderen wordt 'intergeneratie-solidariteit' genoemd en de solidariteit tussen ouderen onderling 'intrageneratie-solidariteit'. De intergeneratie-solidariteit blijkt gelijkgesteld te worden aan mantelzorg van jongeren aan ouderen. Dit kan worden opgemaakt uit het feit dat praktische omstandigheden als het, als gevolg van een toenemende geografische mobiliteit, verder uit elkaar wonen van kinderen en ouders, gezien worden als een oorzaak voor een afnemende solidariteit. In alle drie de scenario's wordt een afname van de intergeneratie-solidariteit verondersteld. Ook bij de uitwerking hiervan is weer problematisch wat hier precies wordt bedoeld met het begrip solidariteit. Enerzijds wordt hulpverlening door vrijwilligers in het begrip 'solidariteit' inbegrepen, terwijl er in de scenario's anderzijds duidelijk verschillende veronderstellingen over de deelname aan het vrijwilligerswerk zijn gehanteerd.

Eén van de ontwikkelingen die volgens het rapport een afname van de intergeneratie-solidariteit tot gevolg hebben, is het zich versterkt voortzetten van een individualistische levensstijl. Blijkens een voetnoot wordt hieronder verstaan dat veel jongeren geen behoefte hebben aan contact met bejaarden, omdat men geheel in beslag wordt genomen door eigen activiteiten. Dit heeft tot gevolg dat alternatieve woon- en leefvormen, waarbij zowel ouderen als jongeren betrokken zijn, niet tot ontwikkeling komen. Ook is hierdoor een toenemend beroep op professionele hulpverlening te verwachten.

In het scenariorapport wordt verder nog een extreme afname van de solidariteit tussen generaties uitgewerkt als 'doorkruisende ontwikkeling'. De veronderstelling is hier dat de hulp van kinderen aan hun ouders niet geleidelijk in betekenis zal afnemen, maar volledig zal wegvalen. Deze ontwikkeling zou vooral tot uiting komen in een sterke stijging van de vraag naar eerstelijnsvoorzieningen en naar commerciële hulp.

Met betrekking tot de solidariteit tussen ouderen onderling verschillen de veronderstellingen wel per scenario. In het groeiscenario neemt de intrageneratie-solidariteit af doordat ook de ouderen steeds meer een individualistische leefstijl volgen. Dit uit zich in de geneigdheid om zowel ten aanzien van zichzelf als ten aanzien van leeftijdgenoten het recht op professionele hulp te doen gelden. Hier wordt in het rapport een uitzondering gemaakt voor personen die tot het eigen huishouden behoren. Ouderen zullen onder invloed van deze ontwikkeling, volgens dit scenario, niet in belangrijke mate in woongroepen gaan wonen. Langeveld komt tot dezelfde conclusie. Volgens haar is de oorzaak hiervan dat het voor de meeste ouderen een te grote aanpassing van hun levenswijze zou vergen.

In het krimpscenario wordt een toename van de intrageneratie-solidariteit verondersteld. Dat uit zich in het meer voor elkaar zorg dragen van ouderen. In dit scenario ontstaan grotere leefverbanden van ouderen, mogelijk in de vorm van woongroepen. Deze ontwikkeling heeft een minder groot beroep op de professionele zorg tot gevolg en leidt wellicht, doordat men niet meer alleen woont, tot minder eenzaamheid.

In alle drie de scenario's wordt een toenemende emancipatie van ouderen verwacht. De emancipatie van ouderen is gericht op gelijkwaardigheid van ouderen aan overige leden van de samenleving, en op het mede bepalen van de omstandigheden waarin ouderen leven. Hier wordt een belangrijke rol gezien voor de ouderenbonden. Er wordt verondersteld dat in de toekomst de aansluiting van ouderen bij de bonden meer zal toenemen dan op grond van louter demografische gronden verwacht mag worden. Ook zullen de aangeslotenen weerbaarder worden en zal de kadervorming en -training versterkt worden. Deze laatste ontwikkelingen zijn vooral mogelijk doordat het opleidingsniveau voor bejaarden toe zal nemen. Ook wordt verwacht dat de emancipatie van ouderen leidt tot een hoger aspiratieniveau en een grotere mondigheid. Dit komt met name in het groeiscenario tot uitdrukking in een grotere vraag naar professionele zorg.

Langeveld ziet voor de ouderenbonden, die zich tot voor kort vooral met recreatieve activiteiten bezighielden, naast belangenbehartiging ook onderlinge hulpverlening als een toekomstige taak. Er worden volgens haar naar aanleiding van de nota Flankerend Bejaardenbeleid initiatieven genomen op het gebied van dagelijkse zorg en het tegengaan van eenzaamheid. Er zal bij deze hulpverlening geen sprake zijn van echte wederkerigheid: het zullen vooral jonge ouderen zijn die oude ouderen helpen.

Los van deze ontwikkelingen met betrekking tot de groep ouderen worden nog enkele andere sociaal-culturele ontwikkelingen genoemd, die belangrijk geacht worden voor de maatschappelijke dienstverlening aan ouderen. Volgens 'Ouder worden in de toekomst' leidt de voortgaande emancipatie van de vrouw en de daarmee gepaard gaande arbeids- en onderwijsparticipatie tot een afname van de mogelijkheid tot informele hulpverlening. Deze wordt voor een groot deel door vrouwen verricht. Dit geldt ook voor het vrijwilligerswerk²⁰. Volgens Langeveld zullen vooral vrouwen die wel betaald werk willen, maar hier niet aan toe komen, vrijwilligerswerk gaan doen. Zij verwacht dat er groepen vrouwen zullen blijven waar de emancipatie niet tot uiting komt in arbeidsparticipatie.

Het opleidingsniveau wordt ook als een belangrijke verklarende variabele gezien voor het vervullen van vrijwilligerswerk. Van Luijk en De Bruijn voorspellen op grond hiervan dat zolang het gemiddelde opleidingsniveau stijgt, ook de gemiddelde deelname aan het vrijwilligerswerk zal toenemen. Van het grote aantal 'quartair' opgeleiden zou nog een extra impuls in die richting uit kunnen gaan²¹. De geringe vrijwilligersparticipatie van werklozen zou vooral aan het opleidingsniveau zijn toe te schrijven. In het krimpscenario wordt deze redenering overgenomen om te onderbouwen dat een verkorting van arbeidstijd kan leiden tot een toename van het vrijwilligerswerk. In het groeiscenario en in het referentiescenario wordt, vooral als gevolg van het gestegen opleidingsniveau, een toename verwacht van het vrijwilligerswerk door ouderen.

11.2.3.7 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Als wordt gesproken over de gewenste verschuiving van intramurale naar extramurale zorg, dan speelt daarbij veelal de wens de overheidsbemoeyenis terug te dringen een rol. In 'Ouder worden in de toekomst' gebeurt dat impliciet. Er wordt de nadruk gelegd op het zo lang mogelijk behouden van de zelfstandigheid van bejaarden. Het heroverwegingsrapport over demografische ontwikkelingen is wel expliciet gericht op de wenselijkheid van het terugdringen van de overheidsbemoeyenis.

In 'Ouder worden in de toekomst' wordt verder verondersteld dat de toenemende emancipatie van ouderen niet leidt tot belangenbehartiging via een bejaardenpartij, omdat verwacht mag worden dat het stemgedrag van ouderen waarschijnlijk niet sterk zal afwijken van dat op jongere leeftijd. Veeleer zal er sprake zijn van een systematisch onderhouden lobby.

Opvallend is in dit rapport verder dat het overheidsbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van pensionering en deeltijdarbeid, in elk scenario overeenstemt met de maatschappelijke opvattingen over solidariteit en zorg. Doordat bij de constructie van scenario's de consistentie klaarblijkelijk voorop stond, is het niet duidelijk hoe deze relaties gelegd wor-

²⁰ T. Koot en N. Stegerhoek, *Zorgzame Samenleving tussen Recht en Ruil*; HRWB-dwarskijken 10, 's-Gravenhage, 1986, blz. 80-82.

²¹ E.W. van Luijk en R.J. de Bruijn, *Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk, een verkennende studie op basis van een enquête*; Voorstudies en achtergronden V42, 's-Gravenhage, 1984, blz. 143-144.

den. Dit bemoeilijkt ook de discussie over de realiteitswaarde van de scenario's. De consequenties van een alternatieve veronderstelling ten opzichte van een scenario zijn niet aan te geven.

11.2.4 Ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening

De beschreven ontwikkelingen in de omgeving van de maatschappelijke dienstverlening hebben allereerst gevolgen voor de toekomstige behoefte aan dienstverlening. Deze zal hier aan de orde komen. In de tweede plaats hebben de ontwikkelingen gevolgen waaraan door 'informele' onderlinge hulpverlening moet worden tegemoetgekomen.

De behoefte aan maatschappelijke dienstverlening

In het scenariorapport Ouder worden in de toekomst wordt in het trendscenario een raming van de in de toekomst benodigde capaciteit van voorzieningen gemaakt, volgens de door het SCP ontwikkelde methode. In de 'nulvariant' worden alle overige factoren constant verondersteld doordat per leeftijdscategorie het voorzieningengebruik van 1982 wordt verondersteld. Onder deze veronderstellingen groeit de maatschappelijke dienstverlening sterk (zie tabel 11.1).

Men stelt hier het gebruik gelijk aan de behoefte aan voorzieningen. Dit geldt echter alleen als er voldoende of meer dan voldoende voorzieningen zijn. Als de capaciteit van de voorzieningen echter tekort schiet, is de behoefte groter dan het gebruik. De ontwikkeling van het gebruik in het verleden zegt dan vooral iets over de ontwikkeling van de capaciteit van de voorzieningen. De 'demografisch bepaalde' behoefte is dan in de toekomst veel groter dan het demografisch bepaalde gebruik. In het heroverwegingsrapport blijkt dat de feitelijke groei van de capaciteit van voorzieningen in de periode 1981-1985 inderdaad is achtergebleven bij de groei die op grond van de demografische ontwikkeling gewenst zou zijn. Als niet wordt uitgegaan van een constant, maar van een zich trendmatig ontwikkelend niveau van voorzieningengebruik, dan neemt de behoefte aan bejaardenoorden dan ook minder sterk toe, terwijl de toename bij de gezinszorg gelijk blijft.

Tabel 11.1 Het gebruik van voorzieningen van maatschappelijke dienstverlening volgens het referentiescenario in het het STG-rapport, in indexcijfers (1985 = 100)

Variant Jaar	Nulvariant		Trendvariant	
	1990	2000	1990	2000
Bejaardenoorden (capaciteit)	113	130	107	-
Gezinsverzorging (verzorgingsuren voor bejaarden)	109	122	108	-

Bron: WRR, op basis van

a. Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg, *Ouder worden in de toekomst; scenario's over gezondheid en vergrijzing 1984-2000*; Utrecht, 1985.

b. E. Pommer en C. Wiebrens, *Kosten en financiering van bejaardenvoorzieningen 1981-1991*; SCP-cahier 59, Rijswijk, 1984.

Basisjaar voor voorzieningengebruik: 1982.

De gehanteerde ramingsmethode veronderstelt dat de toekomstige ouderen hetzelfde behoeftenpatroon zullen hebben als de huidige ouderen. Toekomstige ouderen zouden echter het alleenwonen hoger kunnen waarderen, waaruit weer een afnemende behoefte aan zorg kan worden afgeleid²². Het veronderstelde leeftijdseffect zou zo worden doorkruist door een cohorteffect

²² G.J. Kronjee, 'Achtergronden en gevolgen van de veroudering van de Nederlandse bevolking,' *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*; Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen 1987, Leiden/Antwerpen, H.E. Stenfert Kroese BV, 1987, blz. 38.

In de voorzieningenpatronen bij de beide contrastscenario's van 'Ouder worden in de toekomst' neemt de capaciteit van de bejaardenoorden af. Als gevolg hiervan wordt verondersteld dat in beide contrastscenario's het gebruik van de gezinsverzorging zal toenemen. In het groeisce-nario wordt de meest sterke toename verwacht, omdat daar de neiging een beroep te doen op professionele voorzieningen groter is.

Eerder bleek dat men zowel in het scenarioreport als in het heroverwegingsrapport de economische ontwikkeling opvoert als een belangrijke variabele (zie par. 11.2.3.5). Zo zou kunnen worden afgeleid dat bij een hoge economische groei het voorzieningengebruik laag is, omdat men in sterkere mate gebruik maakt van alternatieven, terwijl wellicht alleen in deze situatie een groei van het voorzieningenniveau mogelijk is. Bij een lage economische groei treden de knelpunten dan waarschijnlijk in versterkte mate op. Het is daarom merkwaardig dat de economische groei geen enkele rol meer speelt in de hier beschreven ramingen.

De ontwikkelingen ten aanzien van onderlinge hulpverlening

In het voorgaande zijn consequenties van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen voor de informele hulpverlening aangegeven. Het is nu de vraag wat in de verschillende rapporten per saldo als het effect van deze ontwikkelingen wordt gezien.

Het samenwonen van ouderen, hetzij met een partner, hetzij met kinderen blijkt van belang te zijn voor het beroep op voorzieningen²³. Met name op grond van het blijvende verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen verwacht men een grote toename van het aantal alleenstaande bejaarden. Alleen in het krimpscenario wordt een toename van alternatieve woonvormen verwacht die deze ontwikkelingen enigszins kan compenseren. Ook hier zal het alleenwonen echter niet uit het beeld verdwijnen.

Personen in de directe omgeving zijn belangrijk voor de zogenaamde 'mantelzorg'. Deze zorg heeft vooral betrekking op huishoudelijke hulp, en is begrensd. Er wordt minder hulp geboden naarmate de hulpbehoefte van langduriger aard is. Als gevolg van een voortgaande emancipatie van de vrouw, een individualistische levensstijl en een toenemende geografische mobiliteit, wordt verondersteld dat ook deze 'mantelzorg' zal afnemen.

Voor andere vormen van informele hulpverlening worden wel ontwikkelingsmogelijkheden gezien. Zo kan de betekenis van ouderenbonden voor de onderlinge hulpverlening toenemen. Tegen de achtergrond van blijvende werkloosheid wordt toename van het vrijwilligerswerk onder invloed van het opleidingsniveau, emancipatie, en eventueel arbeidstijdverkortingsmogelijkheid geacht. Of dit ook werkelijk gebeurt, is onzeker. Langeveld ziet een bescheiden vergoeding als een middel dat met name bepaalde groepen vrouwen zou kunnen overhalen om vrijwilligerswerk te gaan doen.

Overigens geldt ook voor vrijwilligerswerk dat de geboden hulp beperkt is. Veelal gaat het om directe hulp van lichte aard met een tijdelijk karakter, die niet een te zwaar beslag moet leggen op de hulpverlener. Mogelijk biedt het vrijwilligerswerk, net als de hulp van familie en buren, een meer op sociaal contact gerichte hulp die de professionele hulpverlening niet kan bieden. De algemene indruk is dat de mogelijk toenemende vormen van georganiseerde informele zorg de afnemende mantelzorg voor wat betreft de aard van de zorg in elk geval kunnen vervangen.

De vervangbaarheid van professionele zorg door informele zorg is minder duidelijk. De huidige vrijwillige hulpverlening kan het zelfstandig functioneren van ouderen niet verlengen. Vrijwillige hulpverlening is aanvullend ten opzichte van de professionele zorg. Vrijwilligers wensen

²³ H.M. Langeveld, op. cit. blz. 74.

geen situatie waarin ze zich verantwoordelijk moeten voelen voor anderen, omdat dit een inbreuk in hun persoonlijk leven zou betekenen. Een te grote druk op de vrijwilliger zou er zelfs toe kunnen leiden dat deze helemaal van vrijwilligerswerk afziet.

Vervanging van beroepskrachten door vrijwilligers is mogelijk bij eenvoudige werkzaamheden zoals huishoudelijke arbeid. Onder invloed van de werkloosheid is echter een langzame verbetering van het opleidingsniveau van de vrijwilligers waar te nemen. Onder de beroepskrachten is, op grond van werkgelegenheidsargumenten, een terughoudende opstelling ten aanzien van vrijwilligerswerk waar te nemen²⁴.

Het STG-referentiescenario ziet meer aandacht voor zowel de inschakeling van vrijwilligers als voor zelfzorg en mantelzorg als een mogelijkheid om de sterk toenemende vraag naar gezinsverzorging op te vangen. Het blijft hier bij een wens, terwijl uit de verkenning juist blijkt dat de mogelijkheden voor mantelzorg afnemen. Door het eerder gesignaleerde probleem dat de scenario's enkel op ontwikkelingen berusten die op consensie geselecteerd zijn, blijft dit probleem onder de oppervlakte.

In het krimpscenario wordt, zoals eerder weergegeven, een uitbreiding van het vrijwilligerswerk mogelijk geacht onder voorwaarde van een ingrijpende mentaliteitsverandering en drastische arbeidstijdverkorting.

Substitutie van professionele zorg door informele zorg is, gezien het voorgaande, problematisch. Allereerst is informele zorg ontoereikend bij langdurige en ernstige problemen. De informele hulp vervangt geen professionele hulp, maar vult het gat op dat ontstaan is door het vervallen van traditionele vormen van familie- en vrienden hulp²⁵. Op het moment lijken de grenzen van de informele zorg bereikt²⁶. Terwijl de hulpbehoefte toeneemt, lijkt een grote toename van de informele zorg niet voor de hand te liggen²⁷.

11.2.5 *Beleidsconsequenties*

De maatschappelijke dienstverlening krijgt te maken met een toenemende vraag naar voorzieningen, terwijl niet mag worden verwacht dat door voornamelijk informele zorg aan deze vraag kan worden voldaan. Daar komt nog bij dat het verwante beleidsveld van de gezondheidszorg zich in dezelfde situatie bevindt. Ook daar zijn ouderen een zeer belangrijke gebruikersgroep. Men voert een beleid dat gericht is op verschuiving van 'zware' naar minder zware zorg. Volgens de modellen die hiervoor gehanteerd worden, betekent dit ook een verschuiving van patiënten van de gezondheidszorg naar de maatschappelijke dienstverlening.

In de Nota 2000, die in 11.1 werd besproken, worden weinig expliciete uitspraken gedaan over de verschuivingen die geacht worden plaats te vinden tussen de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Wel spelen de voorzieningen op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening een rol in de daar ontwikkelde zorgmodellen. Er wordt in de Nota 2000 uitgegaan van verschuivingen van de gezondheidszorg naar de maatschappelijke dienstverlening zonder dat de consequenties daarvan worden aangegeven.

Zoals eerder is aangeduid, bevatten verschillende ramingen een 'beleidsvariant', waarin wordt uitgegaan van beleidsmatige maximumnormen voor de omvang van de voorzieningen. Het gevolg van deze veronderstelling is dat, in vergelijking met de demografisch en trendmatig bepaalde ramingen, een aantal cliënten geen gebruik meer kan maken van deze voorzieningen. Deze cliënten worden geholpen door extramurale

²⁴ H. van den Berg en H. Goede, *Substitutie van beroepskrachten door vrijwilligers in het ouderenwerk en de psychiatrie*; OSA-werkdocument nr. W22, 's-Gravenhage, 1986, blz. 31.

²⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau (1984), op. cit.

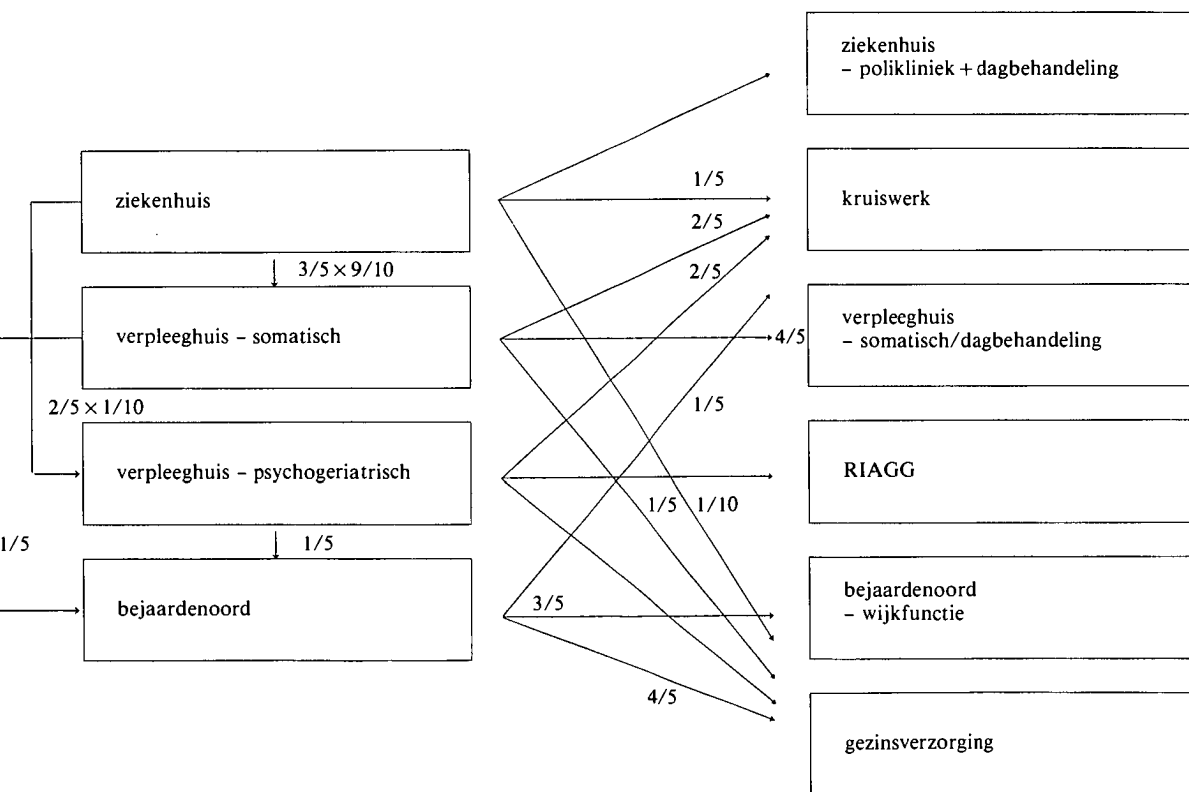
²⁶ M.H. Kwekkeboom, *Ons een zorg?! Literatuurstudie*; ministerie van WVC, DG Welzijn, Onderzoek en Perspectief, nr. 5, Rijswijk, april 1987, blz. 20.

²⁷ Heroverwegingswerkgroep, op. cit., Deel II, hoofdstuk 3, blz. 35.

voorzieningen, vallen terug op informele hulp, of ontvangen in het geheel geen hulp.

Over het effect van de beddenreducties worden uiteenlopende veronderstellingen gehanteerd. Het Memorandum Kwartaire Sector van het SCP veronderstelt bijvoorbeeld dat alle cliënten die geen gebruik meer kunnen maken van het bejaardentehuis cliënt van de gezinsverzorging zullen worden ²⁸. In een aantal gevallen poogt men gedetailleerder afspraken te doen over de gevolgen van beddenreducties. Hiervoor zijn verschillende substitutiemodellen ontwikkeld. In het heroverwegingsrapport over demografische ontwikkelingen bijvoorbeeld, wordt een dergelijk model toegepast. Dit is in figuur 11.2 schematisch weergegeven. De beddenreducties in de intramurale sfeer brengen 'stromen' van cliënten teweeg van gezondheidszorg naar maatschappelijke dienstverlening en van intramurale naar extramurale voorzieningen. De omvang van deze stromen is aangegeven door middel van substitutiefactoren. Zo is uit figuur 11.2 af te leiden dat vier vijfde van de cliënten die geen gebruik meer kunnen maken van het bejaardenoord, cliënt zullen worden van de gezinsverzorging. Het model berust op een eenvoudiger model, dat door het SCP werd ontwikkeld. Bij het ministerie van WVC is men bezig het model verder te verfijnen.

figuur 11.2 Substitutiemodel voor zorgvoorzieningen



bron: Heroverwegingsgroep demografische ontwikkelingen en collectieve sector; april 1986.

Het gebruik van deze substitutiemodellen brengt een aantal problemen met zich mee. In de eerste plaats is de empirische basis van de gebruikte substitutiefactoren zwak. Zij hebben vooral het karakter van assumpties.

²⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), op. cit.

Via een aantal experimenten hoopt men een beter inzicht te krijgen in de mogelijke substituties²⁹.

In de tweede plaats kan tegen de substitutiemodellen worden aangevoerd dat de gegevens uit de demografische ramingen te onnauwkeurig zijn om te beschrijven voor welke groepen substitutie van de ene voorziening door de andere plaatsvindt. Men hanteert voor het berekenen van de effecten gemiddelde gebruiks- en kostennormen terwijl juist te verwachten zou zijn dat deze gegevens voor de groepen waarvoor de substitutie geldt, systematisch afwijken van deze gemiddelde waarden. Het zullen immers de relatief 'lichte' cliënten voor de intramurale voorzieningen zijn die naar een extramurale voorziening zullen gaan. Daar zullen zij waarschijnlijk weer een groep cliënten vormen met een relatief grote hulpbehoefte. Een onderzoek in Zeeland, dat rekening houdt met de hulpbehoefte van cliënten, komt dan ook tot de conclusie dat substitutie in een aantal gevallen tot kostenverhoging leidt. In deze gevallen wordt substitutie toch wenselijk geacht vanwege de waarde van het zo lang mogelijk zelfstandig wonen van bejaarden³⁰.

Volgens het scenariorapport zal het handhaven van het bestaande beleid bij een groeiende vraag problemen op gaan leveren. Zonder een aanzienlijk beroep op de collectieve middelen zouden lange wachtlijsten ontstaan en zouden er commerciële voorzieningen voor de koopkrachtige ouderen ontstaan. In dit scenario zou slechts met de grootste moeite een patroon van voorzieningen, dat naar een zelfzorgende samenleving tendeeft, kunnen worden gerealiseerd.

De forse groei van de vraag in dit scenario lijkt, gezien de demografisch bepaalde toename en de mogelijke verschuiving van cliënten vanuit de gezondheidszorg, geenszins ondenkbaar. Omdat in de besproken rapporten een sterke toename van de informele hulp niet waarschijnlijk wordt geacht, en er ook geen sterke stijging van de inkomens van bejaarden wordt verwacht, zal deze vraag zich vooral richten op de collectief gefinancierde, professionele zorgvoorzieningen³¹. Het groeiscenario wordt dan ook in het STG-rapport als het meest waarschijnlijke gezien. De resultaten van de besproken toekomstverkenningen vertonen een opmerkelijke discrepantie met het huidige beleid, dat in belangrijke mate uitgaat van substitutie van zorgvoorzieningen, en waarin een groot beroep wordt gedaan op de informele hulp³². De kanttekeningen bij de substitutie kwamen eerder ter sprake. Het grote beroep op informele zorg komt overeen met het krimpscenario in het STG-scenariorapport. Dit scenario kan dan ook goed worden gecombineerd met een patroon van voorzieningen dat tendeeft naar 'een zelfzorgende samenleving'. Het krimpscenario veronderstelt zeer ingrijpende veranderingen, die vooral cultureel van aard zijn. Deze uiten zich bijvoorbeeld in een vijf-urige werkweek. In het STG-rapport ziet men het krimpscenario echter als het minst waarschijnlijke.

Ook in andere besproken rapporten wordt verwacht dat de informele hulp niet voldoende zal toenemen. Een belangrijke beleidsconsequentie van de besproken rapporten zou kunnen zijn dat het beleid uitgaat van toekomstverwachtingen die als zeer onzeker moeten worden gezien. De toekomstverkenningen bieden geen aanknopingspunt om deze ontwikkelingen te beïnvloeden, zodat de vraag of beïnvloeding mogelijk is vooralsnog open blijft.

²⁹ *Nota Substitutiebeleid op het zorgterrein*; interne nota ministerie van WVC, 1987.

³⁰ J.A. van der Vlist, 'Oud en Zelfstandig'; *Economisch Statistische Berichten*, 26 september 1984, 69e jaargang nr. 3474, blz. 890-894.

³¹ M.J. Zandstra, op. cit., blz. 87-92, 100-105.

³² L.C. Brinkman, *Over de (on)macht van een nieuwe elite*; Enkele beschouwingen over een 'zorgzame samenleving' ter gelegenheid van de behandeling van het ontwerp voor een welzijnswet in de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 16 oktober 1986, blz. 13, en: T. Koot en N. Stegerhoek, op. cit., blz. 22-34; *Nota Zorg voor Ouderen*, Tweede Kamer, zitting 1985-1986, nrs. 1-2, blz. 59-60.

12. ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN RECHTSHANDHAVING

12.1 Inleiding

Op het gebied van de rechtshandhaving bestaat geen toekomstverkennde traditie. De algemene toekomstverkenning van de WRR De komende vijfentwintig jaar uit 1977 was de eerste poging om over de toekomstige ontwikkelingen in strafbaar gedrag tot zinvolle uitspraken te komen¹. Pas de laatste jaren zijn – ditmaal door onder andere het ministerie van Justitie zelf – opnieuw enkele studies naar toekomstige ontwikkelingen ondernomen. De sterke stijging van bepaalde vormen van criminaliteit plaatst het justitieel apparaat voor grote problemen. De maatschappelijke en politieke aandacht voor de problematiek van rechtshandhaving is sterk gestegen. De recente aandacht voor toekomstonderzoek is derhalve niet verwonderlijk.

Toekomstverkennde studies op het gebied van criminaliteit en rechtshandhaving staan voor enkele bijzondere problemen. De empirische grondslag van toekomstige ontwikkelingen wordt onder meer gevormd door statistieken die zijn gebaseerd op door de politie geregistreerde criminaliteit. De interpretatie van deze informatie is lang niet altijd eenvoudig te geven: wordt een maatschappelijk verschijnsel geregistreerd of een beleidsinspanning? Plotseling optredende veranderingen in trends zijn soms te herleiden tot een bepaalde beleidsgebeurtenis. Bij een proces van geleidelijke daling of stijging is dit minder eenvoudig. Toch kan ook dan van een beleidseffect sprake zijn. In zijn studie Criminaliteit, pakkans en politie constateert Van Tulder dat de invloed van het registratiegedrag van de politie op cijfers betreffende ter kennis van de politie gekomen misdrijven aanzienlijk is².

Een tweede probleem is de definitie van criminaliteit. Men kan kiezen voor de juridische definitie van criminaliteit of voor een meer 'sociale' benadering van ongewenst gedrag. Beide definities vallen niet samen. Het blijkt dat de criminaliteit volgens de juridische definitie sterker is gestegen dan blijktens enquêtes onder slachtoffers. De juridische definitie van strafbaar gedrag is afhankelijk van wijzigingen in de regelgeving.

Een derde probleem is dat criminaliteit een heteroog verzamelbegrip is, waardoor het moeilijk is daar op enig moment een algemeen beeld van te geven, laat staan er een toekomstbeeld op te baseren in termen van *de* criminaliteit. Ook een cluster als zware criminaliteit omvat gedragingen van uiteenlopend kaliber. De ontwikkelingen ten aanzien van de verschillende delicttypen lopen sterk uiteen. Moord en doodslag vertonen tot de eerste helft van de jaren zeventig geen stijging, daarna een relatief bescheiden stijging. Seksuele misdrijven vertonen een lichte stijging sinds begin jaren tachtig. De grote groeier is diefstal met geweld.

Het laatste probleem waarmee toekomstverkenning op het gebied van rechtshandhaving geconfronteerd wordt, betreft het gebrekkige inzicht in de relatie tussen criminaliteit en achterliggende maatschappelijke factoren. De WRR heeft in zijn genoemde toekomstverkenning gepoogd, op basis van maatschappelijke randvoorwaarden en hypothesen over plausibel te achten relaties met strafbaar gedrag, het toekomstig verloop van criminaliteit te prognostiseren. Zo werd op grond van de voortschrijdende emancipatie een toename verwacht van het aandeel van vrouwen in de gepleegde criminaliteit. Grotere politieke bewustwording en toenemende participatie zouden leiden tot een relatieve toename van burgerlijke ongehoorzaamheid. Het aantal vrouwen in de criminele statistieken is

¹ WRR, *De komende vijfentwintig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland*; Rapport aan de Regering nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

² Sociaal en Cultureel Planbureau, *Criminaliteit, pakkans en politie*; Rijswijk, 1985, Cahier nr. 45, blz. 137.

inderdaad toegenomen; de burgerlijke ongehoorzaamheid is echter niet als zodanig opgenomen in de statistieken. Ten aanzien van de kleine criminaliteit werd de volgende verwachting uitgesproken:

“De voortgezette verstedelijking, het afnemende woonkarakter van het centrum van de steden en de daarmee gepaard gaande vermindering van de sociale controle zal leiden tot een reële stijging van de vermogenscriminaliteit en, mede door toenemende baldadigheid onder jongeren, tot meer vernielingen van openbare voorzieningen”³.

Deze veronderstelde ontwikkeling heeft zich inderdaad voorgedaan. De recente toename van dit gedrag leidde tot de instelling van de Commissie kleine criminaliteit. Vooral in het eerste rapport van deze commissie is uitvoerig ingegaan op de achtergronden van de kleine criminaliteit. Hoewel er geen toekomstverwachtingen worden uitgesproken, worden de rapporten toch voor deze inventarisatie gebruikt. De analyse van de achtergronden wordt in het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit van het ministerie van Justitie namelijk onderschreven. Voor de prognoses in het Beleidsplan wordt voorts verondersteld dat de meeste van de achtergronden die debet zijn aan de ontwikkelingen tot nu toe ook de toekomstige ontwikkelingen op dezelfde wijze zullen beïnvloeden.

Naast het Beleidsplan en de rapporten van de Commissie kleine criminaliteit (Commissie-Roethof) zijn voor dit hoofdstuk geraadpleegd het Trendrapport kwartaire sector 1983-1990 van het Sociaal en Cultureel Planbureau, en het Structuurplan penitentiaire capaciteit en de daaraan voorafgaande rapporten over de behoefte aan gevangenisruimte.

12.2 Afbakening van de ontwikkelingsruimte

Voor zover in de verschillende bronnen toekomstverwachtingen worden gehanteerd, wordt voornamelijk uitgegaan van continuïteit van ontwikkelingen. Verondersteld wordt dat de geconstateerde recente stijging van criminaliteit en inzet van het justitieel apparaat zich de eerstvolgende jaren zullen voortzetten.

Het Beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* geeft een overzicht van omvang en ontwikkeling van de geregistreeerde criminaliteit alsmede een prognose van misdrijfzaken, schuldigverklaringen en sepots tot 1990, omdat verder vooruitzien een te ongewisse onderneming wordt geacht. De prognoses zijn gebaseerd op beredeneerde extrapolatie, waarbij – waar relevant – rekening wordt gehouden met de groei van de bevolking.

Van groot belang is welke recente periode als basis voor het voorspellen wordt beschouwd. Er is steeds gezocht naar een periode die een homogene ontwikkeling te zien geeft. Bij twijfel over de aard van de trend die de recente ontwikkeling het best beschrijft – exponentieel, lineair of logaritmisch – is gekozen voor de meest conservatieve, zodat de prognose eerder een onder- dan een overschatting te zien geeft.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft in het *Tendrapport* een raming van mogelijke ontwikkelingen in de personeelssterkte bij politie en justitie van 1983 tot 1990, op basis van de vraag naar of het feitelijk gebruik van de voorzieningen. De ramingen zijn opgesteld als referentiekader voor de meerjarenramingen en niet specifiek als prognose van meest gewenste of meest waarschijnlijke ontwikkelingen.

Het in 1985 verschenen *Structuurplan penitentiaire capaciteit* geeft een prognose tot 1990. Gevraagd was om de verwachting tot 2000 aan te geven, maar de projectgroep achtte het onverantwoord zo ver te gaan. De projectgroep verwacht van de voorgenomen beleidsmaatregelen en wetswijzigingen geen verlichting voor het gevangeniswezen en vindt het niet verantwoord om op grond van onzekere verwachtingen ten aanzien van maatschappelijke factoren als alcohol- en druggebruik en werkloosheid,

³ WRR, op. cit., blz. 104-108.

de prognose bij te stellen. Wel is rekening gehouden met het meer toepassen van dienstverlening als alternatief voor korte vrijheidsstraffen.

De prognose in het Structuurplan is gebaseerd op het aantal jaarlijks uit te voeren detentie jaren, uitgesplitst naar delictscategorieën. De tijdreeks die de projectgroep extrapoleert, loopt tot en met 1983. De Werkgroep Analyse gedetineerd aanbod heeft in de voortgangsrapportage 1986 van het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit de prognose bijgesteld op grond van de cijfers van 1984.

Het voorgaande samenvattend, wordt de ontwikkelingsruimte als beperkt gezien. Bestaande ontwikkelingen worden doorgetrokken zonder dat belangrijke ombuigingen of trendbreuken worden voorzien. Volstaan wordt met het uiten van vermoedens over de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op criminaliteit, maar deze werken niet door in de prognoses, met uitzondering van de demografische ontwikkeling waarmee in het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit rekening is gehouden. De impliciete of expliciete veronderstelling over de ontwikkelingen in de omgeving is dat deze niet zo van het verleden zullen afwijken dat de criminaliteitsontwikkeling ingrijpend zal veranderen.

12.3 De definitie van de omgeving

In de geraadpleegde rapporten wordt een samenhang verondersteld tussen criminaliteit, in de zin van strafbaar gesteld gedrag, en de samenleving waarin dit gedrag zich manifesteert. Deze relatie wordt echter niet in ieder rapport uitgewerkt, waardoor enige vertekening kan ontstaan. Daarom wordt eerst kort aangegeven in hoeverre per rapport aandacht is besteed aan maatschappelijke factoren.

In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt verondersteld dat de door de Commissie-Roethof geanalyseerde achtergronden van de ontwikkeling van de kleine criminaliteit tot nu toe ook in de jaren tot 1990 op dezelfde wijze werkzaam zullen zijn. De demografische ontwikkeling wordt hiervan uitgezonderd. Ten opzichte van het verleden neemt de bevolkingsgroei af en zal het aandeel van jongeren dalen. Met deze veranderingen wordt, waar dat nodig lijkt, in de prognoses expliciet rekening gehouden. Tegelijk wordt de demografische ontwikkeling echter ook gezien als een indicator voor een complex van hiermee samenhangende culturele factoren. Dit betekent dat met het opnemen van de demografische veranderingen in de prognoses ook culturele veranderingen worden geïmpliceerd. Welke culturele dynamiek gelijkblijvend wordt verondersteld, en welke zich – gepaard gaand met de demografische veranderingen – wijzigt, blijft echter onduidelijk. Voor het vervolg van dit hoofdstuk betekent dit, dat het lang niet altijd duidelijk is of, en zo ja, welke veronderstellingen over omgevingsfactoren worden gehanteerd.

12.3.1 Internationale ontwikkelingen

Alleen in het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt aandacht besteed aan internationale ontwikkelingen. De mondiale toename van de handel in drugs, vooral hard drugs, raakt ook Nederland. Door zijn open grenzen is Nederland een 'gateway to Europe' voor illegale goederen als hard drugs en pornografie. Het resultaat is dat veel buitenlanders worden gearresteerd en hier berecht. In 1983 had meer dan een derde van de langgestraften een buitenlandse nationaliteit. Van hen is volgens een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie uit 1982 ruim 56 procent veroordeeld op grond van de opiumwet en 22,3 procent wegens vermogensdelicten (voor Nederlanders bedragen deze percentages respectievelijk bijna 13 en 71,8)⁴. Het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit

⁴ A. Rook, *Probleemgroepen in de inrichtingen voor langgestraften; een inventarisatie*; 's-Gravenhage, WODC, 1982, bijlage blz. 37-38.

signaleert dat de vooruitzichten voor wat betreft de internationale handel in hard drugs niet gunstig zijn. Vooral de import van cocaïne naar West-Europa zal zich doorzetten. Deze verwachting komt overeen met de in de Nota 2000 van het ministerie van WVC over gezondheid bedreigende ontwikkelingen uitgesproken verwachtingen (zie hfdst. 11).

Er zijn verder sterke aanwijzingen dat er relaties bestaan tussen de handel in drugs en andere vormen van georganiseerde misdaad, bijvoorbeeld in de prostitutie- en fraudesfeer. Bovendien is er sprake van een toename van levens- en geweldsdelicten in verband met de handel in drugs.

Toekomstige ontwikkelingen van eventuele buitenlandse connecties van de georganiseerde misdaad komen verder niet ter sprake. Gezien de expliciete aandacht die volgens het Beleidsplan aan deze vorm van criminaliteit moet worden gegeven, is dit verrassend. Volgens Fijnaut is er in Nederland echter te weinig onderzoek gedaan om een enigszins betrouwbaar beeld te kunnen geven⁵. Deze auteur leidt uit studies over onder andere fraude en vrouwenhandel af dat de situatie in Nederland in beginsel niet afwijkt van die in de Verenigde Staten of andere delen van West-Europa, maar dat over het feitelijke verschil in kwaliteit en omvang niets is te zeggen. In politie- en justitiekringen heerst echter de stellige indruk dat de omvang toeneemt, aldus het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit.

12.3.2 Demografische ontwikkelingen

Dat er verband bestaat tussen demografische ontwikkelingen en criminaliteit lijkt voor de hand te liggen. Over de precieze aard en de sterkte ervan bestaat toch nog grote onduidelijkheid. Blijkens het eerder genoemde onderzoek van Van Tulder hebben demografische ontwikkelingen invloed op bepaalde vormen van criminaliteit. Vooral bij de ruweheidsmisdrijven (dat zijn voornamelijk vernielingen) is de invloed van het aantal jongeren opvallend. Wil men deze relatie voor voorspellingen gebruiken, dan komt men – zoals Van Tulder ook signaleert – voor de vraag te staan of het hier gaat om een leeftijdseffect of een generatie-effect. Blijkens Amerikaans onderzoek kan er ook nog sprake zijn van een tijdseffect: de in een bepaalde episode bestaande situatie is al dan niet bevorderlijk voor bepaalde criminaliteitsuitingen⁶.

Voor zover sprake is van een leeftijdseffect, zal de relatie tussen demografische kenmerken en de criminaliteit per delictvorm verschillen. Vandalisme zal eerder door jongeren worden bedreven, fraude eerder door oudere leeftijdscategorieën. Dit blijkt ook uit de hier besproken rapporten. In de rapporten van de Commissie-Roethof lijkt het bij de kleine criminaliteit vooral om jeugdigen te gaan. In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt de kleine criminaliteit toegeschreven aan mannen tussen 12 en 25 jaar; voor de criminaliteitsontwikkeling in het algemeen wordt de leeftijdsgroep van 12 tot 65 jaar aangehouden.

Voor wat de gedetineerden betreft geeft het Structuurplan penitentiaire capaciteit aan dat het merendeel afkomstig is uit de groep mannen tussen 18 en 45 jaar. De gemiddelde leeftijd van de tot lange gevangenisstraf (> 1 jaar) veroordeelden ligt rond de 30 jaar.

De veronderstelde invloed van *toekomstige* demografische ontwikkelingen laat ook een genuanceerd beeld zien. In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt verwacht dat de dalende omvang van de groep mannen van 12 t/m 24 jaar tot 1995 met 20 procent een licht dempende invloed zal hebben op enkele vormen van *kleine criminaliteit*,

⁵ C.J.C.F. Fijnaut, 'Georganiseerde misdaad; een onderzoeksgerichte terreinverkenning'; *Justitiële Verkenningen*, december 1985, nr. 9, blz. 26-28.

⁶ C.R. Block, 'Tijd, leeftijd en misdaad: een analyse van levensmisdrijven in Chicago'; *Justitiële Verkenningen*, jaargang 12, 1986, nr. 2.

zoals vernieling en winkeldiefstal. Zo'n invloed kan eveneens uitgaan van de op demografische gronden te verwachten afname van de aantallen langdurig werklozen. Voor *misdrijfszaken* is het aantal inwoners van 12 tot 65 jaar van belang en moet met een verdere stijging worden gerekend. Gesignaleerd wordt dat er in het verleden steeds een statistisch verband heeft bestaan tussen de toename van de bevolking en het aantal misdrijven. Als deze samenhang ongewijzigd blijft, zal het aantal delicten dat ter kennis van de politie komt, met ten minste 30 procent stijgen. Alleen op basis van de bevolkingsgroei zou dit een hoge schatting zijn. In het Beleidsplan wordt echter opgemerkt dat de ontwikkeling van de aantallen delicten in de achterliggende decennia maar ten dele kan worden verklaard uit de toename van de bevolking, in het bijzonder de aantallen jongeren en jongvolwassenen. Bij de stijging van de afgelopen tien jaar zullen vooral sociale en culturele veranderingen een rol hebben gespeeld.

De bevolkingsomvang is niet in alle prognoses doorberekend. Voor misdrijven volgens de wegenverkeerswet lijkt de trend namelijk vooral te worden bepaald door beleidswijzigingen halverwege de jaren zeventig.

In het Structuurplan penitentiaire capaciteit wordt verwacht dat het aanbod van gedetineerden zal afnemen als de omvang van de bevolkingsgroep waaruit het merendeel afkomstig is, daalt. Volgens de middenvariant van de CBS-prognose 1984 zal dit pas na 1992 het geval zijn. De demografische factor wordt echter als een zeer betrouwbare verklaring opgevat, ook gezien het grote aantal buitenlandse gedetineerden. Daarbij gaat men er blijkbaar van uit dat het aandeel van buitenlandse gedetineerden zo groot zal blijven.

De demografie is zelf niet in de prognose opgenomen. Men sluit een rooskleuriger beeld dan de trendextrapolatie biedt echter niet uit, omdat de risicogroep in de tweede helft van de jaren tachtig weliswaar nog toeneemt, maar minder snel dan in het recente verleden.

In het Trendrapport zijn demografische ramingen opgenomen die het geïsoleerde effect van de demografische ontwikkelingen op de personeelssterkte laten zien, uitgaande van een aangepaste variant van de gecorrigeerde - CBS-bevolkingsprognose uit 1980 (lage variant). De raming komt voor politie en justitie uit op een vrijwel constant arbeidsvolume voor de periode 1983-1990. Hiernaast zijn basisramingen opgesteld waarin het trendmatig gebruik van een voorziening is geraamd, uitgaande van een constante personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid op het niveau van 1983. In deze basisramingen, die voor dit hoofdstuk relevant zijn, is echter geen rekening gehouden met demografische ontwikkelingen.

De enige prognoses waarin de demografische factor kwantitatief is verwerkt, zijn die van het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit, hoewel in het rapport zelf de invloed van sociale en culturele ontwikkelingen hoger wordt aangeslagen. Bij de andere wordt de demografische factor in meer kwalitatieve zin gehanteerd. De gehanteerde prognosetermijn is te kort om aanzienlijke gevolgen van de demografische veranderingen zichtbaar te kunnen maken. Bovendien is de aard van de relatie nog onduidelijk: tussen de numerieke omvang van een bevolkingscategorie en bepaalde gedragspatronen zitten tal van interveniërende factoren, die in de tijd ook niet constant behoeven te zijn.

Er is ook een heel andere relatie denkbaar tussen demografie en criminaliteit. De Commissie-Roethof constateert dat de roep om strengere straffen eerder komt van oudere mensen dan van de typische risicogroepen. In een samenleving met een verouderende bevolking is wellicht een repressiever klimaat te verwachten. Uitspraken hierover zijn echter in hoge mate speculatief.

12.3.3 *Ontwikkelingen in ruimtelijke indeling, natuur en milieu*

De Commissie-Roethof constateert dat in de grote steden de meeste delicten worden gepleegd in de directe woonomgeving van de slachtoffers.

De toenemende criminaliteit komt voor in zowel openbare ruimten als in openbare besloten ruimten, bijvoorbeeld parken, fiets- en looppaden, bruggen, tunnels, stations, metrohaltes en galerijen van flats, liften, gemeenschappelijke ruimten van gebouwen. De vormen van criminaliteit variëren van beschadiging en inbraak tot mishandeling, beroving, aanranding en verkrachting.

Voor woonwijken dreigen verloederingsprocessen op te treden wanneer de criminaliteitsoverlast een kritische grens overschrijdt. Hetzelfde geldt voor de centra van de grotere gemeenten. Bij het ontwerpen van streek- en bestemmingsplannen en bouwverordeningen dient rekening te worden gehouden met criminaliteitsaspecten.

De relatie tussen criminaliteit en gebouwde omgeving is niet enkelvoudig, evenals die met de andere genoemde omgevingsfactoren. Groot-schaaligheid en anonimiteit leiden niet per se tot meer criminaliteit. Dat er een verband is, wordt echter aangenomen zowel in het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit als door de Commissie-Roethof.

Een ander aspect van de ruimtelijke omgeving dat niet ter sprake komt, is de toename van grote openbare ruimten in handen van privé-ondernemingen: winkel- en recreatiecentra, industriecomplexen, universiteiten, kantoorgebouwen en ziekenhuizen. Op deze terreinen worden vaak met behulp van particuliere veiligheidsdiensten de vanouds aan de politie toegekende taken uitgevoerd.

12.3.4 *Technologische ontwikkelingen*

Computergebruik bij de delictregistratie door de politie heeft volgens het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit bijgedragen tot het stijgen van de geregistreerde criminaliteit. Deze relatie wordt bevestigd door de studie van Van Tulder. In het Beleidsplan wordt een geautomatiseerde informatievoorziening op het gebied van het gevangeniswezen aangekondigd. Daardoor zal het mogelijk worden de beschikbare gevangenisruimte efficiënter te gebruiken.

Technologische ontwikkelingen lijken ook van belang voor de ontwikkeling van de criminaliteit zelf, alsook voor de bestrijding ervan (waaronder preventie). Dit thema komt in de rapporten echter nauwelijks ter sprake. De Commissie-Roethof schenkt alleen aandacht aan computerfraude.

12.3.5 *Sociaal-economische ontwikkelingen*

Het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit signaleert dat de langdurige werkloosheid onder jongeren volgens de Groningse criminoloog Jongman een criminogene werking heeft. De Commissie-Roethof meent daarentegen dat dit verband moeilijk is aan te geven. Tijdens de depressie in de VS was er sprake van een relatief laag criminaliteitsniveau en in West-Europa is de stijging van de criminaliteit begonnen in de jaren zestig; een periode met volledige werkgelegenheid. Ook WODC-onderzoek naar jeugddelinquentie heeft geen direct verband tussen werkloosheid en criminaliteit kunnen aantonen⁷.

De Commissie-Roethof is echter van mening dat van een indirect verband sprake is. De situatie van langdurige werkloosheid en gebrek aan perspectief voor een deel van de jongeren bevordert de maatschappelijke integratie niet. Deze integratie wordt door de commissie beschouwd als een oplossing voor het criminaliteitsprobleem.

In het Structuurplan wordt geconstateerd dat sinds medio 1983 de stijging van het aantal werklozen is verminderd maar dat de situatie voor jongeren tot 23 jaar, buitenlanders, leden van etnische minderheidsgroepen

⁷ J. Junger-Tas, M. Junger en E. Barendse-Hoornweg, *Jeugddelinquentie II. De invloed van justitieel ingrijpen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 21.

en zeer laag geschoolden, nog steeds niet rooskleurig is. Het effect van deze conclusies op de prognose voor de penitentiaire capaciteit kan men niet kwantificeren, maar werkloosheid wordt wel gezien als een factor die van invloed zou kunnen zijn op aard en omvang van de criminaliteit.

In de eerder al aangehaalde studie van Van Tulder is met behulp van een model nagegaan welke factoren samenhangen met de omvang van de criminaliteit. De analyse is uitgevoerd op macro-niveau. Volgens het model kan een kwart van de stijging van de totale criminaliteit in 1971-1982 worden toegeschreven aan economische ontwikkelingen.

Tot de nieuwe vormen van zware criminaliteit worden in het Beleidsplan gerekend: bank- en verzekeringsfraude, ernstige milieucriminaliteit en praktijken met 'illegale' BV's. Bovendien wordt een wisselwerking met de handel in drugs aangenomen, deels om de winsten te investeren en deels om ook daarmee winst te behalen.

Fraude is ook het onderwerp van een rapport van de interdepartementale Stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik⁸. In dit rapport wordt de economische situatie als een van de factoren genoemd die van invloed kan zijn op frauduleus handelen. Bedrijven kunnen economische achteruitgang soms alleen opvangen als de verplichtingen jegens de overheid niet volledig worden nagekomen. Ook werknemers en uitkeringsgerechtigden kunnen meer activiteiten in het zwarte circuit gaan ontwikkelen om achteruitgang in inkomen te compenseren⁹. In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt gewezen op de kleinere, min of meer massaal gepleegde fraude en milieucriminaliteit, die overigens als verschijnsel verder geen aandacht krijgt.

De toegenomen welvaart heeft geleid tot groei van de hoeveelheid diefstalgevoelige goederen. Vooral de snelle verspreiding van de particuliere auto heeft veel criminaliteit aangetrokken. De omvang van het wagenpark is blijkens de studie van Van Tulder van invloed op vermogensdelicten. Uitbreiding gaat - ceteris paribus - gepaard met afname van fietsendiefstal en toename van diefstal met braak. Bovendien heeft het aantal auto's invloed op de verkeerscriminaliteit, maar het effect is niet evenredig. Verdubbeling van het motorrijtuigenpark leidt in het model tot 30 à 80 procent meer overtredingen, terwijl ook de politiesterkte van invloed blijkt te zijn op het aantal geregistreerde overtredingen.

Winkeldiefstal, door de Commissie-Roethof beschreven als een produkt van de tijd, is als massaverschijnsel opgekomen met de opkomst van de warenhuizen. Dit verschijnsel heeft zich evenredig ontwikkeld met de toenemende grootschaligheid. De commissie ziet, naast het verminderde functionele toezicht, het beleid van de winkeliers om hun waren 'voor het grijpen' uit te stallen als de belangrijkste diefstalbevorderende factor. Deze verkooptechniek wordt wel beschouwd als een maatschappelijk aanvaard gegeven.

Al met al legt geen van de rapporten een relatie tussen de economische situatie in het algemeen en criminaliteit; wel tussen afzonderlijke sociaal-economische aspecten en criminaliteit. Hierover zijn echter geen definitieve uitspraken te doen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de invloed van de werkloosheid. De statistische verbanden die Van Tulder vond, geven nog weinig zicht op oorzakelijke relaties. De Commissie-Roethof en het Structuurplan benaderen het probleem niet als een een-op-een relatie, maar analyseren de invloed van werkloosheid op de leefsituatie in het algemeen. Dat is echter moeilijk in cijfers te vatten en daarom waagt men zich in het Structuurplan niet aan een prognose. Wel wordt de verwachting uitgesproken dat de werkloosheid zich stabiliseert of mogelijk gaat dalen. De in de trendextrapolatie voorziene stijging van het aantal mis-

⁸ *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 17 050, nr. 35-36.

⁹ *Ibid.*, blz. 279.

drijfzaken zal dan minder sterk zijn. Een schatting van het effect hiervan durft men echter niet te geven.

12.3.6 Sociaal-culturele ontwikkelingen

De Commissie-Roethof geeft in haar rapporten geen prognose, maar wel een beeld van de maatschappelijke factoren die naar haar mening samenhangen met kleine criminaliteit. Deze analyse wordt in Samenleving en Criminaliteit zeer overtuigend genoemd en in grote lijnen overgenomen.

De met het industrialisatieproces samenhangende verstedelijking veroorzaakt een steeds verdergaande scheiding tussen wonen, werken, winkelen en recreëren. Men brengt het grootste deel van zijn dag door tussen vreemden. Daarmee samen hangt de afnemende betekenis van traditionele verbanden als gezin, familie, kerkgenootschap. Het overheersende normenstelsel is daardoor gaandeweg veranderd: minder hiërarchisch, meer pluriform. De mogelijkheden voor relatiegebonden toezicht zijn daardoor verminderd, hetgeen toename van de kleine criminaliteit in de hand heeft gewerkt. De Commissie-Roethof vermoedt dat in theorie meer is te verwachten van functiegebonden toezicht in anonieme situaties, maar zij constateert tegelijkertijd dat het functionele toezicht in winkels en warenhuizen en bij het openbaar vervoer de afgelopen twee decennia is verminderd. In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt daarnaast opgemerkt dat eveneens de formele sociale controle door politie en justitie geen gelijke tred heeft gehouden met de gestegen criminaliteit en dat 'op sommige terreinen zelfs sprake is geweest van terugtred van de strafrechtspleging'.

Drugverslaving en alcoholmisbruik leiden tot veel kleine vermogensdelicten en lichte en zware geweldsmisdrijven. De Commissie-Roethof gaat er echter van uit dat het grootste deel van de kleine criminaliteit wordt gepleegd door niet-verslaafde jongeren, en acht het aannemelijk dat vooral de toename van het alcoholgebruik onder jongeren sinds 1965 heeft bijgedragen aan de stijging van vandalisme, vechtpartijen en gelegenheidsinbraken tijdens het weekeinde. Volgens het Structuurplan penitentiaire capaciteit zijn er geen aanwijzingen dat drug- en alcoholgebruik zullen afnemen.

Het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit constateert dat het toegenomen gebruik van alcohol en drugs past in het patroon van toenevend individualisme, waarbij de bereidheid zich te conformeren aan door anderen vastgestelde spelregels minder vanzelfsprekend is geworden. Deze constatering werd ook gedaan door de interdepartementale stuurgroep die het misbruik en oneigenlijk gebruik door de burgers van hun financiële relaties met de overheid heeft onderzocht. De Commissie-Roethof stelt vast dat het overheersende normenstelsel van karakter is veranderd, minder hiërarchisch is geworden. Men is overgegaan van een 'bevelshuishouding' naar een 'onderhandelingshuishouding'. Zij heeft echter de indruk dat op het primaire niveau het relatiegebonden toezicht is afgenomen doordat de opvoeders het onderhandelen over gedragsnormen uit de weg zijn gegaan.

De analyse van de achtergronden van zware criminaliteit in het Beleidsplan is wat mager. Het vermoeden dat dezelfde achtergronden een rol spelen als bij de kleine criminaliteit leidt tot de veronderstelling dat meer kleine criminelen ook meer grote criminelen zal betekenen. De hard drughandel wordt beschouwd als een stuwende factor achter veel vormen van diefstal, wat weer aanleiding geeft tot het ontstaan van een uitgebreid helingcircuit.

Voorals bij de sociaal-culturele ontwikkelingen wreekt zich de onduidelijkheid over wat als criminaliteit moet worden beschouwd. De Commissie-Roethof geeft vanuit haar definitie van kleine criminaliteit een analyse van factoren die bijdragen aan deze criminaliteit. De definitie

omvat uiteenlopende gedragingen als zwartrijden bij het openbaar ver-
voer, voetbalvandalisme en fietsendiefstal, die alle geplaast worden in
een algemeen kader van industrialisering, verstedelijking, afnemende be-
tekenis van traditionele verbanden en het ontbreken van toezicht. Maar
de genoemde algemene maatschappelijke veranderingen zijn al lang
gaande en niet gepaard gegaan met een continue groei van kleine crimi-
naliteit. De sterke stijging van bepaalde daartoe gerekende verschijnselen
is in het perspectief van de ontwikkeling van deze achtergronden van
zeer recente datum.

Een element in de benadering van de commissie is, dat de sociale con-
trole afneemt, hetgeen leidt tot meer criminaliteit. Op deze redenering
valt echter het nodige af te dingen. De individualisering die voortvloeit
uit de verminderende invloed van traditionele verbanden kan ook leiden
tot een grotere internalisering van normen. Bovendien hebben zich nieu-
we vormen van sociale controle ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld uitgeoef-
end door de massamedia en maatschappelijke bewegingen.

Het macro-niveau is waarschijnlijk niet het juiste perspectief om de
verschillende vormen van gedrag die als criminaliteit worden beschouwd,
te bekijken. Studie op het meer concrete niveau van delictsvormen kan
wellicht trends aangeven die voor een toekomstverkenning alsmede voor
het beleid zinvol zijn.

12.3.7 *Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen*

Zowel door de Commissie-Roethof als in het Beleidsplan Samenleving
en Criminaliteit wordt gewezen op een ontwikkeling waarbij de toezicht-
houdende functie toenemend als een exclusieve taak van politie en justitie
wordt gezien. De uitholling van verantwoordelijkheden van de burger
en maatschappelijke verbanden heeft geleid tot overbelasting van de
overheid, waardoor essentiële taken van het justitieel apparaat in het ge-
drang komen. Daarnaast constateert de Commissie-Roethof dat op de
stijging van de kleine criminaliteit sinds 1960 in een vrij laat stadium is
gereageerd. De reactie betrof in eerste instantie uitbreiding van de poli-
tiekorpsen. De aandacht van de politie ging echter niet in de eerste
plaats naar de criminaliteitsbestrijding, maar vooral naar het verkeer,
dat sinds 1965 enorm uitbreidde. Politieke aandacht voor kleine crimina-
liteit heeft wel geleid tot organisatorische veranderingen binnen sommige
korpsen, gericht op versterking van de integratie tussen verschillende poli-
tiële diensten. De commissie constateert dat hier verbeteringen zijn ge-
realiseerd.

Niet verbeterd is de externe integratie van de politie met het lokale
bestuur en de lokale justitie. In 1966 is het zogenaamde driehoeksoverleg
ontstaan tussen burgemeester, de officier van justitie en de politie. Het
streven was een geïntegreerd bestuurlijk en strafrechtelijk beleid te for-
muleren, waarbij met specifiek plaatselijke omstandigheden rekening
kon worden gehouden. De hooggespannen verwachtingen zijn echter niet
overal bewaarheid. De verschillen in bevoegdheden tussen de partners in
het overleg vergemakkelijken de gang van zaken ook niet. De politie is
knecht van twee meesters, met de na- en voordelen van een dergelijke
positie.

Ook blijkt een grotere politiesterkte niet altijd het beoogde resultaat te
hebben. In het onderzoek van Van Tulder bleek deze wel te leiden tot
een hogere registratie maar niet samen te gaan met een hoger ophelde-
ringspercentage. Er is echter wel verband tussen de omvang van het
politie-apparaat en geregistreerde vermogensdelicten. Dit wordt ver-
klaard als een preventief effect van surveillance.

Een ontwikkeling die eveneens van belang lijkt, maar in de rapporten
weinig aandacht krijgt, betreft de enorme uitbreiding van de regelgeving
door de overheid, waardoor evenzovele mogelijkheden van regelover-
schrijdend gedrag zijn geschapen. Bovendien lijkt bij de wet- en regel-

geving de aandacht van politiek en bestuur voor de handhaafbaarheid en de sancties over het algemeen gering, daarmee het justitieel apparaat voor grote problemen stellend ¹⁰.

12.4 Ontwikkelingen ten aanzien van rechtshandhaving

12.4.1 *Het gebruik van het cijfermateriaal*

De geregistreerde criminaliteit geeft de door de politie opgespoorde en de bij de politie aangegeven en geregistreerde delicten weer. Daarnaast worden sinds 1973 jaarlijks slachtofferenquêtes gehouden, waarbij aan een steekproef uit de Nederlandse bevolking gevraagd wordt naar hun ervaringen met een aantal met name genoemde misdrijven.

De politiestatistiek omvat niet alle criminaliteit omdat niet alle misdrijven ter kennis van de politie komen en bovendien een deel van de delicten die wel worden gemeld, niet wordt geregistreerd. De slachtofferenquête omvat niet alle criminaliteit omdat buitenlanders (toeristen bijv.) buiten de enquête blijven, slachtofferloze delicten niet zijn opgenomen (rijden onder invloed), misdrijven ten nadele van bedrijven en instellingen niet in de enquête zijn opgenomen, misdrijven met slachtoffers jonger dan 15 jaar en pogingen tot misdrijf niet worden opgenomen; deze 5 punten worden wel in de politiestatistiek opgenomen. Tussen beide statistieken kan bovendien verschil bestaan omdat politie en slachtoffer van inzicht kunnen verschillen of iets een misdrijf betreft. In de slachtofferenquête worden ook misdrijven opgenomen die de ondervraagde personen in het buitenland zijn overkomen. Ten slotte is ook de indeling naar delicttypen verschillend. Het CBS probeert momenteel een modus te vinden om beide uitkomsten vergelijkbaar te maken.

Volgens beide registratiesystemen is er sprake van stijgende criminaliteit in de periode 1973-1983. Verrassend is echter dat de stijgende trend in de politiecijfers overwegend sterker is dan die in de slachtoffercijfers, met als enige uitzondering de fietsendiefstallen. Uit onderzoek blijkt dat dit voornamelijk moet worden toegeschreven aan de toegenomen bereidheid van de politie om misdrijven te registreren. Het is mogelijk dat bij deze wijziging in het registratiegedrag de op gang gekomen automatisering een rol heeft gespeeld ¹¹. In Samenleving en Criminaliteit wordt uit de resultaten van de slachtofferenquête afgeleid dat de stijging van de geregistreerde criminaliteit in hoofdzaak het gevolg is van een reële toename van het aantal gepleegde misdrijven. Tevens concludeert men dat blijkens de enquête de werkelijke omvang van de criminaliteit 3 à 4 maal groter is dan de door de politie geregistreerde criminaliteit.

Opmerkelijk is overigens dat slachtofferenquêtes in de Verenigde Staten en Engeland (inzake inbraak bij particulieren) sinds 1975 weinig of geen toename laten zien. In de Verenigde Staten is dezelfde ontwikkeling ook in de politiestatistieken geregistreerd. Dit kan duiden op een mogelijke 'verzadiging', die zich – als Nederland naar criminaliteitsniveau zou achterlopen – ook in ons land zou kunnen gaan voordoen.

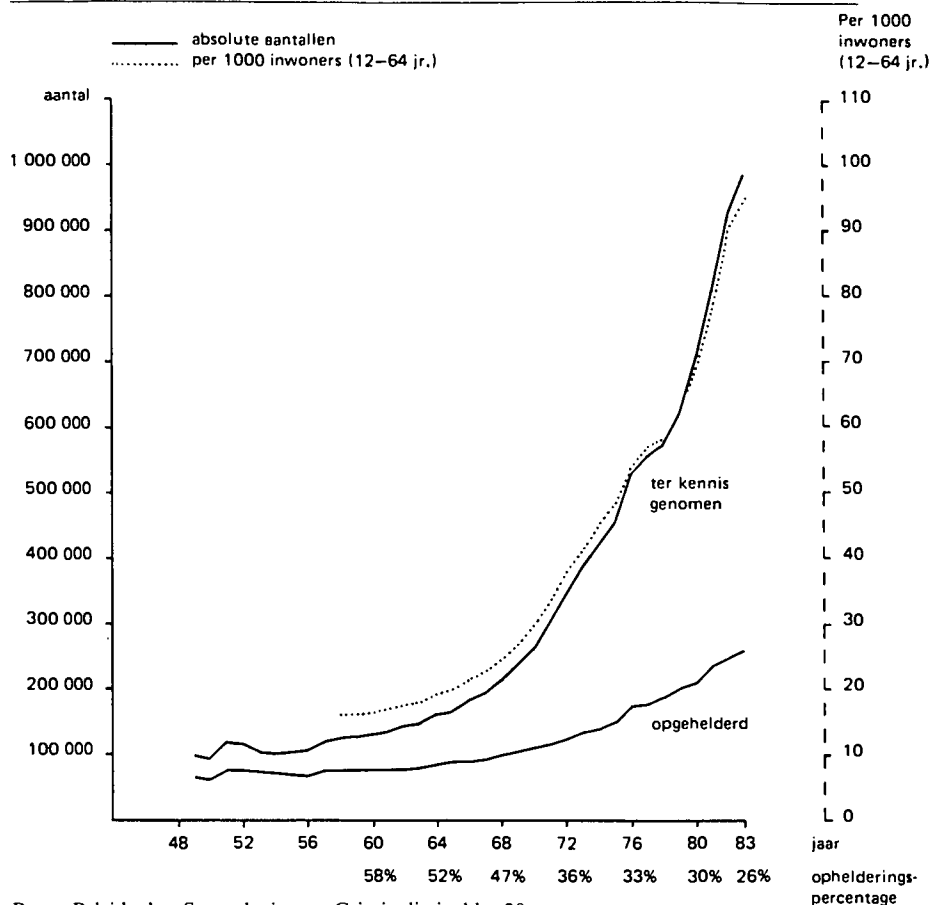
12.4.2 *De trends*

Volgens het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit is er sinds 1953 sprake van een gestage toename en sinds 1975 van een versnelde groei van door de politie geregistreerde criminaliteit, zowel in absolute aantallen als per 1000 inwoners van 12-64 jaar. De stijging is het grootst bij diefstallen, inbraken en vernieling.

¹⁰ Prof. mr. L.A. Geelhoed in een inleiding voor het congres van de Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging over Normoverschrijdend gedrag op 28 november 1986.

¹¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, op. cit.

Figuur 12.1 Ter kennis van de politie gekomen misdrijven en opgehelderde misdrijven



Bron: Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit, blz. 20.

Misdrijven tegen openbare orde en gezag, en seksuele misdrijven worden in geen van de rapporten afzonderlijk geanalyseerd. Van Tulder geeft als verklaring dat deze categorieën kwantitatief vrij onbelangrijk zijn en bovendien sterk onderhevig aan veranderingen in maatschappelijke opvattingen¹².

Milieudelicten en andere economische delicten worden alleen in het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit genoemd. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat overtredingen in deze sfeer lang niet altijd strafrechtelijk worden afgehandeld, waardoor zij niet in de criminele statistiek worden opgenomen.

Kleine criminaliteit

De slachtofferenquêtes geven vooral informatie over de kleine criminaliteit. Deze omvat met name vandalisme, diefstal en verkeerscriminaliteit. Het gaat bij kleine criminaliteit om de snelste groeier. Onderstaande tabel toont sinds 1975 een stijging van alle onderscheiden vormen.

De slachtofferenquêtes volgend, en alle vormen een gelijk gewicht toekennend, zou de stijging in de periode 1978-1983 circa 50 procent bedragen. Volgens de politiestatistiek is dat 80 procent (Trendrapport). De optelling van zeer ongelijksoortige criminaliteitsvormen is echter aanvechtbaar. Juist omdat de indicatoren niet alle in dezelfde richting wijzen, zijn algemene conclusies over *de* kleine criminaliteit lastig te trekken.

De Commissie-Roethof heeft op basis van de slachtoffercijfers over 1983

¹² Sociaal en Cultureel Planbureau, op. cit.

Tabel 12.1 De ontwikkeling van de criminaliteit vanaf 1975 tot en met 1982

Delicten per jaar	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*	1982*
diefstal van fiets	64	80	76	73	100	100	106	105
diefstal van bromfiets	—	—	120	100	100	100	100	103
diefstal van personenauto	150	150	150	100	150	100	100	102
diefstal uit auto	73	120	93	93	133	100	122	123
diefstal vanaf auto	—	—	—	—	—	—	—	—
diefstal van portemonnaie of portefeuille	65	115	92	96	108	100	117	100
inbraak thuis (particulier)	73	73	80	80	106	100	112	132
overige diefstal	—	—	—	—	—	—	—	—
beschadiging van auto	—	—	—	—	—	—	—	—
overige vernielingen	48	57	65	74	94	100	104	98
handtastelijkheden met seksuele bedoelingen buitenshuis	73	87	100	93	107	100	100	74
handtastelijkheden met seksuele bedoelingen binnenshuis	—	—	—	—	—	—	—	—
bedreiging of geweldpleging buitenshuis (excl. seks. bed.)	37	61	63	68	80	100	97	97
bedreiging of geweldpleging binnenshuis (excl. seks. bed.)	—	—	—	—	—	—	—	—
exhibitionisme	—	—	—	—	—	—	—	—
aanrijding buiten schuld met doorrijden dader	71	71	69	69	86	100	136	166
schuld door motorrijwiel of voertuig	—	—	—	—	—	—	—	—

Bron: Bijlage VIII Justitiebegroting 1984, zoals opgenomen in het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit, blz. 117. Tabel op basis van de WODC/NIPO- en CBS-slachtofferpercentages uitgedrukt in verhoudingsgetallen ten opzichte van het peiljaar 1980. Zowel de WODC/NIPO als de CBS-slachtofferpercentages van 1980 zijn op 100 gesteld.

schattingen gemaakt van absolute aantallen feiten: beschadiging van de auto bijna 100.000, overige vernielingen bijna 500.000, fietsendiefstal circa 950.000, overige diefstal plus zakkenrollerij 1.800.000. In 1983 was de auto meer dan een miljoen maal voorwerp van een misdrijf. In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt op basis van de slachtofferenquêtes geconstateerd dat sinds 1975 inbraak bij particulieren en vernieling van privé-eigendommen ongeveer is verdubbeld. Door de politie geconstateerde overtredingen van verkeersverordeningen schommelen sinds 1978 rond 3 miljoen per jaar. De Commissie-Roethof becijfert de schade door diefstal, vernieling en vandalisme op ruim 2 miljard gulden per jaar, maar tekent daarbij aan dat het een zeer globale schatting betreft.

Zware criminaliteit

In deze categorie passen onder meer misdrijven tegen het leven, diefstal met geweld, afpersing, verkrachting en aanranding. Het Trendrapport constateert in de periode 1978-1983 een stijging van 80 procent, het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit constateert sinds 1960 een vertienvoudiging, met een snelle stijging in de laatste jaren. Hierdoor vertoont de zware criminaliteit hetzelfde trendbeeld als de kleine criminaliteit, zij het dat het gaat om een fractie van de totale geregistreerde criminaliteit.

Misdrijven tegen het leven wijken sterk af van deze in de rapporten geconstateerde algemene trend: tot de eerste helft van de jaren zeventig geen stijging, daarna een relatief bescheiden stijging. Het aandeel van deze delictsvorm in het totaal van misdrijven bedroeg in recente jaren 2 procent. Ook bij seksuele misdrijven is van een slechts lichte stijging sprake. Vooral bij diefstal met geweld is van een sterke groei sprake. Ook bij de zware criminaliteit is het aanvechtbaar om generaliserende uitspraken te doen.

In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt in het bijzonder de aandacht gevestigd op de schuldigverklaringen vanwege opiumwetmisdrijven. Er is een verschuiving opgetreden van softdrugs naar hard drugs. Het aantal schuldigverklaringen is gestegen van 1402 in 1978 naar 2108 in 1983.

In het Beleidsplan is een vergelijking opgenomen van de stijging van misdaadcijfers in Zweden, de Bondsrepubliek, Engeland/Wales en Nederland in het tijdvak 1975-1983. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat Nederland geen relatief laag aantal misdrijfzaken (meer) heeft. Ten aanzien van de georganiseerde misdaad worden geen cijfers gegeven, maar er bestaat volgens het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit in kringen van politie en justitie de stellige indruk dat hier voor de Nederlandse samenleving een groot gevaar dreigt. Wel worden schattingen gegeven van de bedragen die met deze vorm van criminaliteit worden verdiend. Zo worden de winsten uit de handel in drugs geraamd op 3 à 4 miljard gulden, uit het illegale gokwezen op een half miljard gulden en uit diefstal en fraude op 12 à 13 miljard gulden. Met het sekswezen erbij schat men de totale winst uit de 'bedrijfstak' criminaliteit op 15 tot 20 miljard belastingvrij.

Justitieel apparaat

In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit wordt ook aandacht besteed aan de strafrechtelijke afhandeling van misdrijfzaken door politie, openbaar ministerie en rechter, dat wil zeggen de werklast van het justitieel apparaat.

Het percentage opgehelderde zaken in de periode 1970-1983 is gedaald van 41 procent naar 26 procent. Een daling die vrijwel geheel voor rekening komt van misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht, vooral ruwheids- en vermogensdelicten. Door de ongelijke ophelderingspercentages per delictscategorie is het werkpakket van het OM nogal afwijkend van de samenstelling van ter kennis van de politie gekomen misdrijven. Het aandeel vermogensdelicten in de opgehelderde zaken neemt opvallend af en dat van verkeersdelicten neemt toe.

Sinds 1975 is er sprake van een daling van het percentage op de parketten ingeschreven zaken waarin tot vervolging wordt overgegaan. Tegelijkertijd is er sprake van een stijging van het percentage septs en voegingen (meer misdrijven in een keer vervolgen). Het veroordelingspercentage van voor de rechter gebrachte zaken ligt hoog. In ongeveer 95 procent van de gevallen wordt een schuldigverklaring uitgesproken.

De gemiddelde duur van de door het openbaar ministerie en door de rechter afgedane zaken is verlengd. Het openbaar ministerie had in 1978 85 dagen nodig, in 1983 110. Voor de rechter liggen deze cijfers iets hoger, namelijk 169 dagen in 1978 en 209 dagen in 1983.

Gevangeniswezen

Het Structuurplan geeft aan dat sinds begin 1983 de groei van het aantal korte gevangenisstraffen stagneert, mede onder invloed van een wijziging in de strafvorderingsrichtlijnen met betrekking tot rijden onder invloed. De capaciteitsbesparing wordt echter teniet gedaan door de sterke groei van het aantal langere straffen.

De meest recente in de rapporten gebruikte gegevens hebben meestal betrekking op 1982 of 1983. De laatste jaren vertonen de cijfers van de door de politie geregistreerde criminaliteit echter niet meer de sterk stijgende lijn van begin jaren tachtig. Er is nu eerder sprake van een wisselend verloop: daling komt eveneens voor.

12.4.3 *Prognoses*

Criminaliteit

De prognoses berusten voor een deel op door de politie geregistreeerde criminaliteit en voor een deel op schuldigverklaringen door de rechter. Het verschil hiertussen kan aanzienlijk zijn. Kleine criminaliteit zal volgens het Trendrapport, gemeten via de politiestatistiek, tot 1990 verdubbelen en gemeten via de slachtofferenquêtes met 25 procent stijgen. Ook de zware criminaliteit zal met 100 procent stijgen, waarmee de snelle stijging van 1978-1983 dus is doorgetrokken. Volgens het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit zal de totale geregistreeerde criminaliteit in 1990 51 procent hoger liggen dan in 1984, mits de lineaire trend zich doorzet. Wanneer de groei geleidelijk zou afnemen, wordt een toename van 30 procent verwacht; een stijging van 6 procent gemiddeld per jaar.

De trend van de schuldigverklaringen laat het volgende beeld zien. Het aantal verkeersmisdrijven zal blijven dalen. Economische delicten zullen met 16 procent toenemen in vergelijking met 1984, evenals delicten volgens het Wetboek van Strafrecht. Voor deze laatste categorie betekent dat een iets afnemende groei. Het aandeel in de schuldigverklaringen van de overige misdrijven, waaronder die volgens de opiumwet en de vuurwapenwet, zal ten opzichte van 1984 toenemen met 33 procent.

In het Structuurplan penitentiaire capaciteit wordt tot 1990 geen omslag voorzien in het aanbod van gedetineerden. De leeftijdsgroep waaruit veel gedetineerden afkomstig zijn blijft nog tot 1992 toenemen, maar de groei zal in de tweede helft van de jaren tachtig minder sterk zijn dan daarvoor. Mede op grond daarvan is het volgens de projectgroep niet uitgesloten dat het aantal misdrijfzaken minder sterk zal groeien dan in de prognose is aangenomen.

In de modelbenadering van Van Tulder is een schatting gemaakt van het geïsoleerde effect van de ontwikkeling van het aantal werklozen, arbeidsongeschikten, echtscheidingen en jonge mannen. Zeer globaal kan dit effect worden becijferd op een lichte stijging van 1 procent per jaar van de totale geregistreeerde criminaliteit tot 1990. Ter vergelijking: het geschatte geïsoleerde effect van deze factoren in de periode 1970-1982 betekende een stijgende druk van 5 à 7 procent per jaar. Er lijkt dus sprake van een afnemende druk van deze ontwikkelingen op de stijging van de criminaliteit ¹³.

Rechtspraak

Het Trendrapport verwacht een daling voor overtredingszaken bij de arrondissementsparketten (9%), voor strafzaken bij de kantongerechten (0,5%) en kinderkzaken bij de rechtbanken (1%). In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit geven de prognoses ten aanzien van het aantal schuldigverklaringen en het aantal septs een indicatie van het te verwachten aantal zaken dat door OM en rechterlijke macht zal worden afgedaan. Het aantal zaken zal naar verwachting in totaal ongeveer 20 procent hoger liggen dan in 1984. Het groeipercentage wordt geschat op 3 à 4 tot 1989, daarna 2 à 3.

Gevangeniswezen

Volgens het Trendrapport stijgt het aantal afgehandelde zaken tot 1990 met 20 procent, terwijl de gemiddelde strafdauw met meer dan 10 procent toeneemt, zowel voor de wegenverkeerswet als voor andere zaken. De fractie uitgesproken gevangenisstraf bij de wegenverkeerswet daalt met 25 procent. Het aantal strafjaren ('detentiejaren' in het Structuurplan) stijgt met 30 procent.

¹³ Sociaal en Cultureel Planbureau, op. cit.

De stijging in detentiejaren volgens de prognose in het Structuurplan bedraagt in 1990 ten opzichte van 1984 36 procent, vooral door een sterke toename van ernstige vermogens- en opiumwetmisdrijven. Dit cijfer betreft een behoudende prognosevariant. Oorspronkelijk kwam het cijfer nog veel hoger uit. Vooral de opiumwetmisdrijven waren debet aan deze sterke groei van de plaatsbehoefte, namelijk voor 60 procent. De projectgroep heeft echter gekozen voor een model van lineaire stijging in plaats van een voortgezette exponentiële groei. Het aantal misdrijven in deze categorie dat wordt vervolgd en berecht is namelijk sterk afhankelijk van de inspanning van de politie. Een exponentiële stijging van het aantal detentiejaren houdt de veronderstelling in dat ook de inspanning van de politie evenredig stijgt en de projectgroep betwijfelt of dit voor de hele extrapolatieperiode reëel is.

De lineaire trendextrapolatie geeft aan dat 91 procent van de in 1990 extra benodigde plaatsruimte betrekking zal hebben op gevangenisstraffen langer dan 6 maanden. Hierbij is inbegrepen de voorlopige hechtenis in huizen van bewaring en de gevangenisstraf die aansluit aan de voorlopige hechtenis. De groei per jaar tot 1990 komt op ruim 300 plaatsen. De verwachte invloed van de dienstverlening als alternatief is hierin gedeeltelijk verwerkt.

Omdat niet duidelijk is wat de eventueel geringere stijging van het aantal misdrijfzaken zal betekenen voor het gevangeniswezen, meent de projectgroep dat het onverantwoord is om 'in de huidige omstandigheden' de prognose van de toekomstige capaciteitsbehoefte bij te stellen, maar doet zij de aanbeveling de prognose regelmatig te actualiseren. Dit is inmiddels gedaan door de Werkgroep Analyse gedetineerdenaanbod, in de Voortgangsrapportage 1986 Samenleving en Criminaliteit, waarbij de cijfers over 1984 zijn gebruikt. Het aantal detentiejaren op grond van de wegenverkeerswet blijkt aanzienlijk te zijn gedaald ten opzichte van 1983, namelijk met 17 procent. Het aantal detentiejaren voor de overige misdrijven is echter toegenomen. De prognose voor de opiumwetmisdrijven en voor de wegenverkeersmisdrijven bleef vrijwel gelijk; die voor de overige misdrijven is naar boven bijgesteld: 1013 extra plaatsen tot 1990 (was 822).

Bij de interpretatie van de extrapolaties worden categorieën als dé criminaliteit, zware criminaliteit of lichte criminaliteit gehanteerd. Als sfeerbeeld zijn deze duidelijk maar ze missen precisie. Daardoor blijft onduidelijk welk gedrag een stijgende tendens vertoont en waar wellicht daling zal optreden. De opiumwetmisdrijven worden genoemd als snelle stijgers. Met deze misdrijven hangen andere categorieën samen: de verwervingscriminaliteit genoemd door de Commissie-Roethof (= kleine criminaliteit) en de georganiseerde misdaad genoemd in het Beleidsplan (= zware criminaliteit).

De criminaliteitscijfers weerspiegelen gedrag van mensen, dat met de gebruikte prognosemethode 'lineair' wordt verondersteld. Zoals ook in de rapporten zelf wordt opgemerkt, wordt met het doortrekken van bestaande trends niet alleen de recente stijging van de criminaliteit doorgetrokken, maar worden ook het recente beleid en de overige maatschappelijke omstandigheden als onveranderlijk aangenomen. Hoewel de relatie tussen criminaliteit en ontwikkelingen in maatschappelijke omstandigheden niet zonder meer in termen van oorzaak en gevolg kan worden beschreven, wordt algemeen aangenomen dat dergelijke verbanden aanwezig zijn. De mogelijkheid van een van het recente verleden afwijkende dynamiek in deze relatie wordt door trendextrapolatie gereduceerd tot nul, waarmee tevens mogelijkheden voor - ander - beleid in eerste instantie worden uitgesloten. De auteurs van de rapporten zijn zich hier wel van bewust, getuige de keuze van meestal 1990 als eindjaar van de prognose. De mogelijkheid van maatschappelijke en beleidsveranderingen maken naar hun oordeel een verkenning op langere termijn onverantwoord.

Toch suggereert dit dat een geconstateerde trend in het verleden op zichzelf de neiging vertoont tot voortzetting. Het uit de prognose blijvende beeld van sterke groei van criminaliteit ontstaat mede door de keuze van de periode waarop de prognose is gebaseerd. In de prognoses van het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit is het beginjaar steeds zo gekozen dat een homogeen beeld ontstaat. In het verleden optredende ombuigingen, of zelfs trendbreuken, komen dan ook niet in de cijfers tot uiting. De recente daling in geregistreeerde criminaliteit kan een incidentele inzinking betekenen maar kan evenzeer een nieuwe trend inluiden. Zo is ook in de VS sedert enige jaren sprake van daling van de criminaliteit¹⁴.

De kennis over de relatie van de gestegen criminaliteit met ontwikkelingen in de omgeving is nog zeer beperkt. De Commissie-Roethof heeft een schematische en versimpelde analyse van deze achtergronden gemaakt die uitloopt op een verminderde sociale controle. Hiernaast spelen ook economische ontwikkelingen een belangrijke rol. Op het eerste gezicht lijkt deze analyse aannemelijk, zodat gerekend moet worden met een voortdurende impuls tot verhoging van de criminaliteit. Maar het gaat hierbij wel om een redenering achteraf. Noch een ongelijke ontwikkeling in internationaal opzicht, noch de ongelijke ontwikkeling naar delictsoort kan ermee worden verklaard.

Onderzoek naar het middengebied tussen hoog geaggregeerd en individueel, gespecificeerd naar gedragscategorie, zou wellicht uitkomst kunnen bieden, omdat dan ook de voor dat gedrag relevante maatschappelijke factoren kunnen worden betrokken bij het onderzoek. Elke norm-sfeer, zoals verkeer, milieu, belastingen, heeft eigen patronen van sociale controle die, wanneer zij in hun eigen context worden bestudeerd, aanknopingspunten voor beleid kunnen opleveren. Ook het overheidsoptreden is in dit opzicht van belang. Zo zou een beleid met meer aandacht voor de handhaafbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving een neerwaartse invloed op de criminaliteit kunnen hebben. Hetzelfde geldt wanneer de overheid meer in de privaatrechtelijke sfeer op overtredingen zou reageren in plaats van in de strafrechtelijke sfeer.

12.5 Beleidsconsequenties

De Commissie-Roethof beschouwt de sociale controle als een belangrijke remmende factor van kleine criminaliteit. Het toezicht, de formele sociale controle, moet worden versterkt of weer ingesteld. De Commissie doelt dan op sectoren als openbaar vervoer, onderwijs, detailhandel en grootwinkelbedrijven. Ook zou onderzoek moeten worden gedaan naar de bijdrage die welzijns-, buurt- en jongerenwerk zouden kunnen leveren aan de preventie van kleine criminaliteit. Op bestuurlijk terrein moet worden samengewerkt door departementen, lokale overheid en het maatschappelijk middenveld (verenigingen, scholen, wijkcomité's en bedrijven). Politie en justitie moeten worden betrokken bij voorbereiding en uitvoering van het bestuurlijke beleid. Daarbij wordt vooral gedacht aan sectorgewijs overleg tussen politie, cultureel werk en onderwijs, tussen politie, stadsontwikkeling, volkshuisvesting en milieu. Lokale geïntegreerde actieprogramma's ter bestrijding van kleine criminaliteit moeten worden ontwikkeld en hiervoor zou een royale experimentenpot beschikbaar moeten worden gesteld. Burgers die aangifte doen, dienen op een attente manier te worden bejegend en moeten informatie krijgen over hetgeen met de door hen verstrekte informatie is gedaan. De politie dient meer aandacht te besteden aan helingbestrijding.

Sluitstuk moet evenwel het strafrechtelijk optreden zijn. Juist bij jeugdige delinquenten kan een lichte straf afschrikwekkend werken. De aard van de sanctie moet zijn toegesneden op het ongewenste gedrag, bijvoorbeeld een schadevergoedingsverplichting of een alternatieve straf. De

¹⁴ G. Stephens, *Crime and Punishment: 'Forces shaping the Future'*; *The Futurist*, januari/februari 1987.

sanctie zou zo snel mogelijk op het delict moeten volgen. Sepots moeten zoveel mogelijk worden vermeden.

Ten aanzien van de 'drugsrelated crime', door de commissie verweringscriminaliteit genoemd, stelt de commissie dat verslaving geen excuus is voor crimineel gedrag. De overheid moet zowel bij de behandeling van de drugverslaving als bij de aanpak van het criminele gedrag een zakelijke opstelling kiezen, waarbij de norm wordt gesteld door respectievelijk de hulpverlener en het strafrecht. Het alcoholgebruik moet worden afgeremd door een verbod van alcohol bij wedstrijden van betaald voetbal en door accijnsverhoging.

De subcommissie verkeer stelt voor het hele bestand aan regelgeving door te lopen en te bekijken op effectiviteit, dat wil zeggen de mogelijkheid dat de burger zich houdt aan de bepalingen en de mogelijkheid tot handhaving. En wat dit laatste betreft wordt gewezen op het feit dat de aandacht van de politie voor het verkeer ten koste gaat van andere taken die ook aandacht vragen.

In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit ziet de regering voor het bestuurlijke beleid inzake de kleine criminaliteit drie hoofdpunten:

- het ontwikkelen van een bebouwde omgeving die zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van delicten;
- het versterken van het functionele toezicht door conducteurs, conciërges, winkelpersoneel en dergelijke;
- het versterken van de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij (hoe, wordt in het midden gelaten).

Het kabinet ziet hier primair een taak voor de lokale overheid. De taak van politie en justitie dient niet alleen te worden geïntensiveerd, maar nieuwe accenten moeten worden gelegd, zoals op de normbevestigende functie van politie en justitie. De regering stelt verder voor de positie van het slachtoffer meer aandacht te geven. Voor de coördinatie van de gezamenlijke inspanningen van bestuur, politie en justitie ziet het kabinet een taak voor het openbaar ministerie.

Ook andere dan strafrechtelijke middelen worden genoemd, zoals de privaatrechtelijke schaderegeling tussen dader en slachtoffer van kleine criminaliteit, de privaatrechtelijke uitsluiting van voetbalsupporters bij stadions, de fiscalisering van parkeren en administratieve sancties bij misbruik en fraude bij belastingen en sociale zekerheidsregelingen.

In januari 1987 heeft de regering een zogenaamd 'actieplan' voor de aanpak van veel voorkomende criminaliteit toegezonden aan de Tweede Kamer. In dit plan zijn de concrete maatregelen uiteengezet die worden genomen in vervolg op de adviezen van de Commissie-Roethof en ter uitwerking van het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit. De georganiseerde vorm van zware criminaliteit behoeft volgens het kabinet een harde aanpak. Daartoe moet de capaciteit van de huizen van bewaring en de gesloten gevangenissen drastisch worden uitgebreid. De opsporing moet worden geïntensiveerd met behulp van integrale informatieverwerking en -analyse en zwaardere straffen zullen moeten worden gevorderd. Het voorgenomen beleid voorziet in enkele wets- en beleidswijzigingen waarvan de projectgroep penitentiaire capaciteit opmerkt dat deze niet tot afnemings maar tot toenemings van de behoefte aan plaatsruimte zullen leiden.

Om de werkdruk op de rechterlijke macht te verminderen worden enkele wetsontwerpen in het vooruitzicht gesteld om het strafprocesrecht te vereenvoudigen. Dat hiermee niet in alle gevallen de primair door het strafprocesrecht beschermde verdachte is gediend is geen punt van overweging.

Samenvattend, zijn de (beleids)voorstellen van de Commissie-Roethof gericht op het inschakelen van de gehele samenleving bij het voorkomen van kleine criminaliteit. Voor het beleid wordt daarbij de nadruk gelegd op bestuurlijke maatregelen in samenwerking met politie en justitie. In de beleidsvoorstellen van de regering worden het uitgangspunt alsmede

de bestuurlijke aanpak van de kleine criminaliteit onderschreven, maar het accent ligt op de beheersing van de criminaliteit door het justitiële apparaat. Opvallend bij de gedetailleerde aandacht die aan de organisatie van dit apparaat wordt gegeven, is het vrijwel ontbreken van de organisatie van de politie. De geringe ophelderingspercentages worden mede toegeschreven aan de toegenomen werkdruk, maar deze zal met het voorgenomen beleid zeker niet verminderen.

Even opvallend is het zo goed als ontbreken van de kindbescherming als sluitstuk van de strafrechtelijke aanpak van jeugdige delinquenten. In het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit worden ongeveer vijftig extra plaatsen toegezegd in de inrichtingen. In het rapport van de heroverwegingswerkgroep demografische ontwikkelingen en collectieve sector (april 1986) wordt echter uitgegaan van het verdwijnen van ruim 20 procent van de door justitiepupillen benutte capaciteit in de periode 1985-2000.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)
- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23. Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enkevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)

• Uitverkocht

- V37. L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46. G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)
- V49. T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51. E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52. J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53. A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)
- V54. Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55. Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56. C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57. R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58. De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59. W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60. H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987).

• Uitverkocht

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7. P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

* Uitverkocht