

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 31
Werkprogramma voor de vierde
raadsperiode 1988-1992; deel 1

's-Gravenhage, juni 1988

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal
gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 1592 8

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid

INHOUDSOPGAVE

1.	HET WERKPROGRAMMA VOOR DE VIERDE RAADSPERIODE (1988-1992)	1
1.1	<u>Inleiding</u>	1
1.2	<u>Taak en taakopvatting van de Raad</u>	2
1.3	<u>Criteria voor projecten</u>	5
1.4	<u>De opzet van het programma en de keuze van de projecten</u>	6
2.	NIEUWE PROJECTEN	7
2.1	<u>Landelijke gebieden in Europa</u>	7
2.1.1	Achtergrond en probleemstelling	7
2.1.2	De vraagstelling van het project	12
2.1.3	De aanpak van het project	13
2.2	<u>Maximale maatschappelijke participatie</u>	14
2.2.1	Samenvatting	14
2.2.2	Inleiding I: de sociaal-economische context	16
2.2.3	Inleiding II: de sociaal-culturele context	21
2.2.4	Probleemstelling en werkwijze	24
2.3	<u>Technologie, overheid en samenleving</u>	26
2.3.1	Het belang van technologie	27
2.3.2	De hoofdvraag van de studie	29
2.3.3	Deelvragen van de studie	31
2.3.4	De uitkomst van de studie	36
3.	LOPENDE PROJECTEN	38
3.1	<u>Marges voor overheidsbeleid</u>	38
3.2	<u>Grootstedelijke gebieden</u>	43
3.2.1	Inleiding	43
3.2.2	De elementen van de probleemstelling	43
3.2.3	De inventariserende studies	51
3.2.4	Het profiel van het advies	52
3.3	<u>Nederland in de Europese samenwerking (III)</u>	53
3.4	<u>Etnische minderheden</u>	58
	Bijlage	59

1. HET WERKPROGRAMMA VOOR DE VIERDE RAADSPERIODE
(1988-1992)

1.1 Inleiding

Vanaf 1 januari 1988 functioneert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in een nieuwe samenstelling. Ingevolge de Instellingswet WRR begon op die datum de vierde zittingsperiode van de Raad. De Raad bestaat thans uit negen leden. De samenstelling van de Raad staat vermeld in een bijlage bij dit werkprogramma.

Tot de eerste werkzaamheden van een Raad in nieuwe samenstelling behoort het opstellen van een werkprogramma. Het nu voorliggende document is hiervan het resultaat. Er zij met nadruk op gewezen dat het niet uitputtend is in de zin dat hiermee het volledige programma voor de komende vijf jaar is gegeven. De Raad heeft met opzet gekozen voor een voortschrijdende programmering, zodat de wenselijke flexibiliteit in de programmering behouden blijft. In een later stadium zullen dus aan de nu aan te vatten nieuwe projecten, andere worden toegevoegd.

Met de publikatie van dit werkprogramma wil de Raad de buitenwereld informeren over de onderwerpen waarmee hij zich in de komende tijd in ieder geval zal bezighouden. Hiervoor heeft de Raad de volgende overwegingen:

- de onafhankelijke positie van de Raad brengt met zich mee dat hij de plicht heeft de buitenwereld zo volledig mogelijk op de hoogte te houden van zijn activiteiten;
- de Raad acht het van belang in vroegtijdig stadium inzicht te verkrijgen in de opvattingen van politiek, bestuur en deskundigen op de onderscheiden onderzoeksterreinen over de keuze van de onderwerpen en over de opzet van de projecten.

In de volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de taakopvatting van de Raad en de criteria die bij de keuze van de projecten een rol hebben gespeeld. Een beschrijving van de aan te vatten projecten is opgenomen in hoofdstuk 2.

Bij zijn aantreden in nieuwe samenstelling trof de Raad een viertal projecten aan waarmee in de vorige zittingsperiode werd begonnen en die in de loop van dit of het komende jaar zullen worden voltooid. De werkzaamheden voor deze projecten worden onder verantwoordelijkheid van de Raad in zijn nieuwe samenstelling voortgezet. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Marges voor overheidsbeleid
- Grootstedelijke gebieden
- Nederland in de Europese samenwerking (III) (adviesaanvraag van de regering)
- Etnische minderheden (adviesaanvraag van de regering).

Deze lopende projecten worden beschreven in hoofdstuk 3 van deze publikatie.

Een tweetal projecten bevond zich aan het einde van de vorige zittingsperiode in zo vergevorderd stadium, dat de vaststelling van de desbetreffende rapporten nog kon plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de Raad in zijn oude samenstelling, zij het dat publikatie eerst dit jaar plaatsvond. Dit betreft de projecten "Toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt" en "Inventarisatie van toekomstverwachtingen" die hebben geresulteerd in de rapporten "Activerend arbeidsmarktbeleid" (rapport nr. 33, december 1987) en "Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie" (rapport nr. 34, mei 1988).

Het project "Rechtshandhaving" ten slotte, dat op verzoek van de regering werd aangevat in het laatste jaar van de vorige raadsperiode, werd inmiddels onder verantwoordelijkheid van de nieuwe Raad voltooid. Het desbetreffende rapport is in juni 1988 gepubliceerd (rapport nr. 35, Rechtshandhaving).

1.2 Taak en taakopvatting van de Raad

Ingevolge de Instellingswet WRR heeft de Raad de volgende taken:

- a. het ten behoeve van het regeringsbeleid verschaffen van wetenschappelijk gefundeerde informatie over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en het daarbij tijdig wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote

- beleidsvraagstukken, en het aangeven van beleidsalternatieven;
- b. het ontwikkelen van een wetenschappelijk gefundeerd kader dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
 - c. het ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, doen van voorstellen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoekingen en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

In de ruim 15 jaar van zijn bestaan heeft de Raad vooral aandacht geschonken aan taak a. Deze is zo geïnterpreteerd, dat afzonderlijke rapporten over deelgebieden zijn opgesteld en algemene, breed georiënteerde toekomstverkenningen. Van taak b heeft de Raad gemeend dat deze wordt vervuld door het uitbrengen van de rapporten zelve; door de publikatie van de reeks vormt zich gaandeweg het kader waarop in de Instellingswet wordt bedoeld. Punt c ademt te zeer de geest van de destijds in de Commissie-De Wolff levende denkbeelden omtrent de WRR als "super-planbureau" om in de maatschappelijke realiteit veel kans te maken. Wel heeft de WRR in de vorige raadsperiode met het project "Inventarisatie van toekomstverwachtingen" (ITV) contacten gelegd met en tussen toekomstonderzoekers in de verschillende overheidssectoren op een wijze die als, bescheiden, uitvoering van punt c is te duiden. De Raad in zijn nieuwe samenstelling sluit zich bij deze aandachtverdeling aan. Dit houdt in dat de nadruk zal liggen op een inhoudelijke aanpak via de eigen projecten en waar nodig het ontwikkelen van een eigen instrumentarium. Initiatieven te nemen die zijn gericht op het ontwikkelen van een organisatorisch en institutioneel kader voor toekomstonderzoek binnen de overheid, acht de Raad minder zinvol.

Naast de bestudering van meer specifieke maatschappelijke problemen staat de algemene toekomstverkenning. In de eerste raadsperiode is "De komende vijftwintig jaar" verschenen; de tweede (en derde) Raad hebben gewerkt aan de "Beleidsgerichte toekomstverkenning I en II"; onder verantwoordelijkheid van de derde Raad is het rapport "Overheid en

toekomstonderzoek; een inventarisatie" verschenen. Heel globaal kan worden gezegd dat in "De komende vijfentwintig jaar" het accent lag op voorspellen, in de "Beleidsgerichte toekomstverkenning" op verkennen (van mogelijkheden), terwijl "Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie" een meer bescheiden poging was tot een "state of the art" te komen. In de vierde raadsperiode is de Raad voornemens zijn toekomstverkenkende taak inhoud te geven door een thematische verkenning, zoals aan de orde gesteld in het slot hoofdstuk van het rapport "Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie". Welk thema hiervoor wordt gekozen moet nog worden ingevuld. Daarnaast wil de Raad in de tweede helft van deze raadsperiode een inventarisatie van toekomstverwachtingen herhalen, waarbij hij deze wil uitbreiden tot buiten de overheid, ten einde zo de discussie over toekomstperspectieven te verbreden.

In de vorige raadsperiode zijn twee rapporten uitgebracht over de Europese integratie, te weten "De onvoltooide Europese integratie" (rapport nr. 28, 1986) en "De financiering van de Europese gemeenschap" (rapport nr. 32, 1987). Het laatstgenoemde rapport bevat het eerste deel van de rapportage naar aanleiding van een adviesaanvraag die was opgenomen in de regeringsreactie op "De onvoltooide Europese integratie". Het tweede deel van de rapportage wordt voorbereid in het in paragraaf 1.1 genoemde project "Nederland in de Europese samenwerking (III)". Hierin zal vooral worden ingegaan op de consequenties van de vorming van een interne markt voor de coördinatie van het economisch beleid en de vormgeving van de monetaire eenwording. De Raad is voornemens om in deze vierde raadsperiode het thema van de Europese integratie wederom een belangrijke plaats te geven in het werkprogramma. Eén van de thans aan te vatten nieuwe projecten betreft de ontwikkeling van de landelijke gebieden in Europa (zie hoofdstuk 2). Overwogen wordt om in de loop van de raadsperiode studies te doen op gebieden als de sociale integratie, leemten in het harmonisatieprogramma, het energiebeleid en andere terreinen van staatszorg. In andere projecten zal, wanneer daartoe aanleiding bestaat, de Europese dimensie van meet af aan in de studies worden betrokken.

1.3 Criteria voor projecten

De Raad beweegt zich in het spanningsveld tussen de W en de R:

- hij moet door wetenschappelijke reflectie en onderzoek over maatschappelijke trends vraagstukken vaststellen die voor beleid van belang worden en op de politieke agenda gaan komen;
- hij moet bezien of de huidige of zich aandienende politieke en beleidsvragen mede door wetenschappelijke reflectie en onderzoek nader tot een oplossing kunnen worden gebracht.

In een poging om de in de wet neergelegde taak nader te operationaliseren in criteria voor de afzonderlijke projecten, komt hieronder een zevental criteria aan de orde die in de vierde raadsperiode zullen worden gehanteerd.

- a. Het project moet aansluiten op een in de maatschappij gevoelde problematiek, dan wel betrekking hebben op vraagstukken waarvan de Raad zelf vindt dat ze op de politieke agenda zouden behoren te komen.

De vraagstukken waar het werk van de Raad zich op richt moeten als probleem - in de zin van een verschil tussen de bestaande en de gewenste toestand - ervaren worden door althans een zeker deel van de bevolking. Dit sluit evenwel niet uit dat de Raad vraagstukken in studie neemt, waarvan hij zelf vindt dat ze tot de belangrijkste te rekenen zijn en derhalve op de politieke agenda zouden behoren te komen, ook als er bij politici geen aandacht of animo voor is.

- b. Het project moet beleidsrelevant zijn.

De aan te vatten vraagstukken moeten in beginsel vatbaar lijken voor beïnvloeding door de overheid; de overheid moet met andere woorden medeverantwoordelijkheid kunnen dragen voor de oplossing. Daarbij zullen de projecten zoveel mogelijk betrekking moeten hebben op onderwerpen ter zake waarvan fundamentele politieke keuzen gedaan zullen moeten worden.

- c. Het project moet een duidelijke toekomstgerichtheid hebben.

Gelet op de in de wet neergelegde taak is dit een voor de hand liggend criterium.

- d. Het project moet naar zijn aard multisectoraal en multilateraal zijn en vergt doorgaans een multidisciplinaire aanpak.

Onder multisectoraal wordt verstaan dat het te bestuderen vraagstuk tenminste twee, maar mogelijk nog meer sectoren van het overheidsbeleid (en dus ook departementen) raakt. Onder multilateraal wordt verstaan dat het te bestuderen vraagstuk vanuit meerdere invalshoeken gezien wordt. Een (overigens slechts indicatieve) rubricering luidt als volgt:

- economische ontwikkelingen
- technologische ontwikkelingen
- ontwikkelingen in de sociale structuur
- waarden en normen
- ontwikkelingen in het omgevingsstelsel
- ontwikkelingen in het politiek-bestuurlijke stelsel.

Het begrip multidisciplinair behoeft geen nadere toelichting. Bij een dergelijke projectopzet bestaan de meeste garanties dat voldaan kan worden aan de specifieke taak van de Raad.

- e. Het onderwerp van het project moet wetenschappelijk onderzoekbaar zijn.

In de taakomschrijving van de Raad komt tweemaal het begrip "wetenschappelijk gefundeerd" voor. Projecten waarin dat element ontbreekt of slechts in geringe mate meespeelt vallen derhalve niet onder de in de wet omschreven taak.

- f. De Raad kan beschikken over expertise met betrekking tot de te bestuderen vraagstukken.

- g. Het project kan binnen afzienbare tijd (veelal circa twee jaar) afgerond worden.

Het ligt voor de hand dat de Raad bij voorkeur geen onderwerpen zal kiezen die al ten principale door een ander adviesorgaan worden behandeld.

1.4 De opzet van het programma en de keuze van de projecten

In de tweede raadsperiode werd een beperkt aantal, op zichzelf evenwel zeer omvangrijke onderwerpen bestudeerd. In de derde raadsperiode is gestreefd naar wat minder breed opgezette studies. Een voordeel hiervan is gelegen in de grotere flexibiliteit in het programma,

waardoor ruimte ontstaat voor het relatief snel ingaan op adviesaanvragen en het realiseren van projecten op korte termijn. In de praktijk is dit echter niet eenvoudig. Wetenschappelijke diepgang dient gewaarborgd te blijven en de complexe aard van de door de Raad behandelde onderwerpen houdt in dat het benodigde tijdsbeslag vaak moeilijk van tevoren is te overzien. Niettemin acht de Raad flexibiliteit het nastreven waard. Dit houdt in dat thans, zoals gezegd, geen volledig werkprogramma voor de vierde raadsperiode wordt opgesteld, maar dat sprake is van een gefaseerde programmering.

Om tot een keuze van in deze raadsperiode aan te vatten projecten te komen heeft de Raad een lijst van onderwerpen opgesteld aan de hand van suggesties van leden, adviserende leden, wetenschappelijke staf en enige externe instanties die zich met suggesties voor het nieuwe programma tot de Raad hadden gewend. Vervolgens is daaruit na discussies en een eerste toetsing aan de criteria een aantal onderwerpen gekozen waarvoor een meer uitgebreide probleemstelling en een mogelijke opzet werden ontwikkeld. Op basis daarvan en rekening houdend met de hiervoor geformuleerde criteria bepaalde de Raad een lijst van aan te vatten projecten. Thans bevat deze lijst drie projecten, te weten:

- Landelijke gebieden in Europa
- Maximale maatschappelijke participatie
- Technologie, overheid en samenleving.

Hoofdstuk 2 van dit werkprogramma bevat een beschrijving van deze projecten.

2. NIEUWE PROJECTEN

2.1 Landelijke gebieden in Europa

2.1.1 Achtergrond en probleemstelling

Een belangrijk probleem waar de Europese Gemeenschap in toenemende mate mee wordt geconfronteerd is dat in de landelijke gebieden van Europa een verschillend tempo van ontwikkelingen kan worden vastgesteld. In eerste instantie gaat het om ontwikkelingen op landbouwkundig gebied, maar er is ook sprake van een duidelijke doorwerking op sociaal-economisch gebied.

Kenmerkend voor de landelijke gebieden zijn de lage bevolkings- en bebouwingsdichtheid waarbinnen landbouw, natuur en landschap als karakteristiek en als produktie-doelstelling domineren. De bestaande verschillen in ontwikkelingstempo van de landelijke gebieden kunnen het huidige verschil tussen arme en rijke regio's alleen maar vergroten. Deze ontwikkeling kan politiek bestuurlijke problemen doen ontstaan die een gevaar kunnen opleveren voor de Europese integratie. Dit probleem zal zich nog sterker voordoen indien de regionale grenzen van achterblijvende gebieden samenvallen met de landsgrenzen. Een hogere convergentie van de ontwikkelingen in de lidstaten wordt dan ook als essentiële factor gezien voor een harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap en haar economische en sociale samenhang. Volgens de Europese Akte moet het regionale beleid bijdragen tot convergentie en cohesie binnen de Gemeenschap. Daarom is het van belang na te gaan welke ontwikkelingen zich in de landelijke gebieden voltrekken, of deze beïnvloedbaar zijn en in hoeverre oplossingen binnen of buiten de regio's moeten worden gevonden. Nederland met zijn belangrijke agrarische sector heeft veel belang bij een grondige analyse van de ontwikkelingen in de landelijke gebieden van Europa. Niet alleen vanuit het oogpunt van potentiële concurrentie, maar zeker ook ter onderbouwing van het Nederlandse standpunt in de EG ten aanzien van het door de EG onder meer via de structuurfondsen te voeren regionaal beleid.

Achtergronden

De geschetste problematiek lijkt onder meer het gevolg van de toenemende produktiviteit in de landbouw en zal wellicht nog worden versterkt door veranderende marktomstandigheden. Ook in Nederland zal mede als gevolg van biotechnologische ontwikkelingen de produktiviteitsstijging nog wel enige tijd kunnen doorgaan. In de WRR-voorstudie "Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening", is de produktiviteitsstijging en de produktiegroei in Europa beschreven. Geconcludeerd wordt onder andere: "hoewel soms anders wordt beweerd is uit het voorgaande (de voorstudie) niet af te leiden dat de groei

van de produktie per ha of per dier sterk aan het afnemen is. Dit is zelfs niet het geval in gebieden die op dat punt het sterkst gevorderd zijn en het is dan ook geen erg gewaagde bewering dat deze groei vooreerst nog wel door zal gaan. Voor de gebieden die de "EG-top" nog niet bereikt hebben, mag een doorgaande groei zeker verwacht worden. Immers, wat in landen als Nederland en Denemarken mogelijk is, is in principe ook in andere gebieden van de EG voorstelbaar".

Deze conclusie, gebaseerd op een statistische analyse van de ontwikkelingen in verschillende regio's, wordt ondersteund door teelttechnische kennis van de mogelijkheden en beperkingen van de produktie per ha en per dier in de verschillende Europese regio's. De afstand tussen wat actueel wordt geproduceerd en hetgeen potentieel mogelijk is, is in vrijwel alle landbouwgebieden erg groot. In de landbouwkundig goed bedeelde gebieden, zoals bijvoorbeeld Nederland, East Anglia, Sleeswijk Holstein en het Parijse bassin, worden opbrengsten gerealiseerd die nog minstens 30% beneden de potentieel haalbare liggen. In de landbouwkundig minder bedeelde gebieden, vooral gesitueerd in de periferie van de Gemeenschap, wordt doorgaans niet meer dan 25% van de potentieel mogelijke opbrengst gerealiseerd.

De produktiviteitsstijging gaat in een tempo, dat ook op Europees niveau eerder hoger dan lager wordt. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door de toenemende teelttechnische kennis en door het feit dat de efficiëntie van de produktie doorgaans toeneemt bij een toenemende produktie.

Zoals gezegd, wordt het verschil in tempo van de ontwikkelingen in landelijke gebieden ook beïnvloed door veranderende marktomstandigheden in de Europese Gemeenschap. Al geruime tijd is er sprake van één Europese markt voor agrarische produkten. Mede als gevolg van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid heeft de EG zich van netto importeur van agrarische produkten ontwikkeld tot netto exporteur. Voor een aantal produkten is er zelfs sprake van oververzadiging. Om de orde van grootte van deze problematiek globaal te duiden: gegeven de nu al verzadigde markt voor een groot aantal grondgebonden produkten, betekent bijvoorbeeld een produktiviteitsstijging van 2 à 3 procent per jaar

in Europa dat voor de eeuwwisseling 25×10^6 ha grond (ongeveer twaalf maal het cultuurareaal van Nederland) een andere bestemming zou moeten krijgen.

Nadere analyse

Het bovenstaande illustreert een probleem waar de EG de komende jaren in toenemende mate mee wordt geconfronteerd. De ontwikkelingen in de landelijke gebieden, waarbij de landbouwkundige veranderingen als ingang worden gekozen, vergen een nadere analyse ten einde meer inzicht te krijgen in het ontstaan van regionale verschillen. Hierbij speelt niet alleen de autonome produktiviteitsstijging een rol, maar ook het ontstaan van één Europese markt. De gevolgen beperken zich niet tot de landbouwsector. Veranderingen in de landbouwsector (de produktie-intensiteit, de produkten, de produktiestructuur en de instituties) hebben ook gevolgen voor andere sectoren in de economie, terwijl ook de gevolgen voor natuur en milieu niet onbesproken kunnen blijven.

Alternatieven

Op grond van een analyse van de ontwikkelingen in verschillende regio's dient na te worden gegaan welke opties er voor het EG-beleid bestaan en hoe deze opties directe en indirecte gevolgen voor Nederland kunnen inhouden. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen dient te worden weergegeven welke opstelling Nederland in het EG-overleg kan innemen met betrekking tot het Europese regionale, sociale, milieu, ruimtelijke en landbouwbeleid. Met als uitgangspunt dat Nederland de eenwording van Europa ondersteunt, dient te worden gezien welk regionaal-economisch beleid zou kunnen worden gevoerd om deze eenwording te bevorderen.

Het is in eerste instantie van belang na te gaan welke alternatieve vormen van ruimtegebruik er mogelijk zijn, zoals recreatie, bosbouw, natuur en landschap, extensief landbouwkundig beheer en het produceren van grondstoffen voor industriële verwerking. Ook de gevolgen die dit veranderd grondgebruik heeft voor de sociaal-economische en ecologische positie van de verschillende regio's moeten worden meegenomen. De omvang van het probleem is zodanig dat het niet uitsluitend binnen de agrarische sector kan worden

opgelost. Natuur, landschap en recreatie bieden enige, maar waarschijnlijk niet voldoende mogelijkheden. Daarom zal een regionaal beleid nodig zijn, waarin ook andere activiteiten die minder gerelateerd zijn aan de landbouw, worden gestimuleerd.

Toetsingskader

De continuïteit van de landbouw en die van de andere functies van het landelijk gebied in economische en ecologische zin zou daarbij voor zover als mogelijk uitgangspunt moeten zijn. Het is de vraag hoe hecht de nu gehanteerde grondslagen van de landbouw zijn om duurzaam door te kunnen gaan en voldoende continuïteit te verzekeren. De landbouw als voorbeeld van een economische en productie-ecologische activiteit moet in dat geval zowel aan sociaal-economische, als aan ecologische eisen voldoen. Economisch gezien is het onder meer een voorwaarde voor continuïteit dat:

1. tegemoet gekomen wordt aan de veranderende vraag naar landbouwprodukten en eventueel andere door de boer geproduceerde of te produceren produkten, zoals bijvoorbeeld bepaalde natuur- en landschapswaarden;
2. landbouw op den duur ook zonder steun als economische activiteit mogelijk blijft.

Het EG-landbouwbeleid, dat vooral economisch is bepaald, moet hier steeds vanuit gaan. Dit houdt in dat bij de meer dan verzadigde markt van landbouwprodukten, de bestaanszekerheid van een groot aantal agrarische bedrijven, met name die in de minder goed bedeelde gebieden, niet onder grote druk mag worden gezet, bijvoorbeeld door een al te stringent prijsbeleid. De economische continuïteit zou daarmee in gevaar komen.

In ecologische zin is duurzaamheid alleen verzekerd als:

1. vernieuwbare hulpbronnen worden onderhouden;
2. uitputbare grondstoffen efficiënt worden benut; en
3. natuur- en milieuwaarden worden onderhouden of verder ontwikkeld.

De problemen met de continuïteit van de landbouw en zijn omgeving in economische en ecologische zin doen zich onder alle omstandigheden voor. Zowel in de geïndustrialiseerde Westeuropese landbouw, als in de

traditionele landbouw, zoals we die op veel plaatsen in Zuid-Europa nog vinden. De oorzaken zijn echter verschillend. Problemen met de continuïteit en duurzaamheid van landbouw, natuur en milieu in het rijke West-Europa vloeien als het ware voort uit die rijkdom, terwijl de problemen in het relatief arme Zuid-Europa nauw samenhangen met de aanwezige armoede.

In het centrale deel van West-Europa wordt door overmatig gebruik van produktiemiddelen (vooral meststoffen en bestrijdingsmiddelen) grote schade aangericht aan natuur en milieu en niet in de laatste plaats aan de lange-termijnproduktiviteit van de landbouw zelf. Deze verkwisting wordt mede in de hand gewerkt door de relatief lage prijs van kunstmest en bestrijdingsmiddelen en ook door de vaak eenzijdige aandacht voor korte termijn bedrijfs-economische resultaten. Het is daarom dringend nodig dat er orde op zaken wordt gesteld. De WRR-voorstudie "Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw" heeft zich daar al mee bezig gehouden.

In de minder bedeelde gebieden, welke voornamelijk in Zuid-Europa zijn gesitueerd, heeft een verdere marginalisering tot gevolg dat de voor de ecologische continuïteit noodzakelijke inputs niet kunnen worden opgebracht en een verschraving en degradatie plaatsvindt die uitmondt in het verlaten van de reeds zwaar gedegradeerde gronden. Het aan het lot overlaten van deze gronden heeft zeker geen herstel tot gevolg en duurzaamheid van landbouw, natuur en milieu wordt daardoor een ijdele wens.

2.1.2 De vraagstellingen van het project

1. Ontstaan als gevolg van de ontwikkeling van één gemeenschappelijke markt zodanige verschillen in de landelijke gebieden in Europa dat dit een bedreiging voor de Europese eenwording kan vormen? Dit betreft in eerste instantie vooral ontwikkelingen op landbouwkundig gebied, maar ook daaruit voortvloeiende andere regionale ontwikkelingen in landelijke gebieden. In hoeverre kunnen deze ontwikkelingen het perspectief van de landbouw en aanverwante sectoren in Nederland bedreigen of juist nieuwe mogelijkheden bieden?

2. In welke mate is bij de ontwikkeling van één markt:
 - a. differentiatie of specialisatie van landelijke gebieden binnen Europa gewenst en mogelijk (landbouwkundig, ruimtelijk en ecologisch)?
 - b. herstructurering binnen de verschillende gebieden noodzakelijk en toereikend?
 - c. de oplossing voor de gesignaleerde problemen buiten de gebieden te vinden?
3. Welke scenario's voor de ontwikkelingen in de landelijke gebieden van Europa zijn er mogelijk, onder andere binnen de randvoorwaarden en doelstellingen, zoals die binnen de EG zijn gedefinieerd?

2.1.3 De aanpak van het project

Het definiëren van relevante gebieden

1. Karakterisering en in kaart brengen van de regionaal-economische, landbouwkundige en ecologische positie van de verschillende landelijke gebieden in Europa.
2. Het identificeren van een aantal duidelijk verschillende karakteristieke gebieden (zowel op basis van sociaal-economische, als ecologische kenmerken) waarvoor diepgaander analyses kunnen worden uitgevoerd.
3. Nagaan in hoeverre de grenzen van de karakteristieke gebieden samenvallen met de landsgrenzen, met het oog op de politiek-bestuurlijke consequenties.

Het analyseren van de mogelijkheden en bedreigingen van de verschillende regio's

1. Welke landbouwkundige mogelijkheden en beperkingen zijn er? Welke autonome ontwikkelingen in de produktiviteitsstijging doen zich voor in de verschillende regio's en wat zijn de gevolgen?
2. Worden de regionale verschillen versterkt door de ontwikkeling van één gemeenschappelijke markt?
3. In hoeverre wordt de ecologische continuïteit in verschillende regio's bedreigd; in welke mate treden er negatieve ontwikkelingen op ten aanzien van natuur en milieu. Waar voltrekken die zich en op welke schaal?
4. Is het mogelijk en nodig de opvang van ecologische en sociaal-economische problemen binnen de regio te zoeken?

Welke beleidsalternatieven bestaan er buiten de strikt landbouwkundige activiteiten en welke rol spelen hierbij de EG-structuurfondsen en andere ondersteunende maatregelen?

Het ontwikkelen van scenario's

Op basis van internationale samenwerking zullen alternatieve scenario's worden opgesteld. Het voor-nemen is om de voor het WRR-rapport "Ruimte voor groei" (rapport nr. 29, april 1987) ontwikkelde aanpak hierbij te volgen. Input/outputmodellen voor enkele karakteristieke gebieden zullen moeten worden ontwikkeld. Niet alle econo-mische sectoren zullen worden meegenomen, maar alleen die welke voor de beleidsbeslissingen in de landelijke gebieden van belang zijn. Ten einde deze scenario's te ontwikkelen, zijn deelstudies nodig op het gebied van de sociaal-economi-sche ontwikkelingen en studies vanuit een ruimtelijke, milieukundige invalshoek.

Voor deze studies ligt samenwerking met het ministerie van Landbouw en Visserij en de Rijksplanologische Dienst voor de hand. Bij de uitwerking van de deelstudies zullen een aantal Nederlandse universitaire vakgroepen en onderzoeksinstituten in het buitenland worden betrokken. Voor het totaal is de WRR verantwoordelijk, zowel wat betreft de aanpak als de uitgangspunten en in het bijzonder voor de uitwerking van de verschillende scenario's onder gebruikmaking van de input/outputmodellen.

2.2 Maximale maatschappelijke participatie

2.2.1 Samenvatting

Dit project is in eerste instantie gericht op de vraag hoe maximale maatschappelijke participatie kan worden gerealiseerd. Binnen het brede terrein van maatschap-pelijke participatie vormt werkgelegenheid een belangrijke categorie. Dat in de titel van dit project over "partici-patie" en niet over "werkgelegenheid" wordt gerept, wordt mede ingegeven door de omstandigheid dat in dit project ook vragen met betrekking tot de kwaliteit, alsmede de afgren-zing van het begrip formele arbeid aan de orde zullen komen. In dat verband wordt tevens ruim aandacht geschonken aan de wederzijdse beïnvloeding van het formele en het informele circuit.

Overigens heeft de vraag naar de omvang van de werkgelegenheid ook in vorige rapporten van de WRR aandacht gehad, zoals in "Ruimte voor groei" (rapport nr. 29, april 1987) en "Activerend arbeidsmarktbeleid" (rapport nr. 33, december 1987). Dit project onderscheidt zich van die andere studies door de specificiteit van de vraagstelling. Het gaat hier niet om de gewenste hoogte van het investeringsniveau of de noodzakelijke versoepeling van de arbeidsmarkt (zaken die natuurlijk van primordiaal belang blijven), maar om de betekenis van de sociaal-economische arrangementen van de verzorgingsstaat, alsmede de vraag in hoeverre wijzigingen daarin zouden kunnen leiden tot een andere marktafwikkeling en hoe deze arrangementen dan gebruikt zouden kunnen worden als instrument van het werkgelegenheids- en participatiebeleid. Onder "sociaal-economische arrangementen" verstaan we hier het sociale zekerheidsstelsel en het belastingstelsel in al hun modaliteiten.

Het project dient uit te lopen op concrete aanbevelingen voor maatregelen die de institutionele arrangementen van de verzorgingsstaat/collectieve sector in werkgelegenheidsbevorderende richting moeten bijstellen. Daarbij zal speciale aandacht uitgaan naar die sectoren c.q. groepen, waarin de werkloosheid zich het nadrukkelijkst manifesteert. De maatschappelijke en financiële effecten van zulke aanbevelingen zullen zo nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld. In ieder geval zal duidelijk moeten worden wat een keuze voor volledige werkgelegenheid - zo er al sprake van zo'n keuze kan zijn - aan "kosten" en "baten" met zich meebrengt.

Hoewel de wenselijkheid van volledige werkgelegenheid nimmer is miskend, ligt het belang van deze specifieke vraagstelling:

- a. in de omstandigheid dat een groot deel van de Nederlandse bevolking niet in het officiële arbeidsproces is opgenomen;
- b. in de veronderstelling dat een zo grote mate van economische non-participatie een onderbenutting betekent van maatschappelijk inzetbare energie;
- c. in de veronderstelling dat die relatief grote non-participatie een ontwrichtende werking heeft op de samenleving;

- d. in de veronderstelling dat ook in de geïndividualiseerde, post-industriële samenleving van de toekomst, maatschappelijke participatie in belangrijke, zo niet steeds belangrijker mate via enige vorm van formele arbeid gestalte zal moeten krijgen; en
- e. in de vaststelling dat de wijze waarop het begrip formele arbeid wordt afgebakend aan historische verandering onderhevig kan zijn.

2.2.2 Inleiding I: de sociaal-economische context

De afschaffing van de WIR mag om vele verschillende redenen hebben plaatsgevonden, ze markeert ook een geleidelijke balansverschuiving in het denken over arbeid en kapitaal. Natuurlijk blijft iedereen er terecht van overtuigd dat kapitaalinjecties in de vorm van investeringen hard nodig zijn om economische groei te realiseren en werkgelegenheid te vergroten. Tegelijkertijd echter groeit het besef dat er van een succesvol werkgelegenheidsbeleid maar weinig terecht kan komen, als niet ook de hoge drempel van de arbeidskosten wordt geslecht. In feite zijn hier twee problemen te signaleren. Enerzijds zijn er de hoge arbeidskosten die vele werkwilligen buiten het arbeidsproces houden. Zij worden ontslagen, arbeidsongeschikt verklaard of ze treden vervroegd uit (vut). Anderzijds is er het feit dat er voor velen weinig verschil meer is tussen de hoogte van het netto loon en de uitkering indien men niet meer zou werken. Deze "bijna" gelijkheid, vastgelegd onder andere door de "netto-netto koppeling", leidt er volgens sommigen toe dat velen althans om geldelijke motieven niet langer gemotiveerd worden om te werken. Het verschil tussen bruto loonkosten en netto loon staat bekend als de "wig".

Cijfers wijzen uit dat de wig in Nederland momenteel rond de 52% schommelt. Dat wil zeggen, dat het verschil tussen de bruto loonkosten en het netto besteedbaar loon meer dan de helft van die bruto loonkosten beslaat. Nederland hoort met dit percentage tot de koplopers. Al in 1985 legde de WRR in "Waarborgen voor Zekerheid" (rapport nr. 26, mei 1985) de vinger op die wonde plek en gaf

bovendien aan dat voor deze eenzijdige belasting op de factor arbeid sommige bedrijven en bedrijfstakken nu eenmaal kwetsbaarder zijn dan andere: "Arbeidsintensieve bedrijven of ondernemingen met een lage loonstructuur moeten naar verhouding meer premie afdragen dan relatief kapitaalintensieve ondernemingen met naar rato meer personeel dat een inkomen heeft boven de premiegrens. De verschillen worden nog versterkt doordat de premie voor wachtgeld en Ziektewet naar sectoren gedifferentieerd wordt, waarbij hogere risico's zich vertalen in hogere premies. Bedrijven met een hoge arbeidsintensiteit, lage loonstructuur en hogere werkloosheids- en ziektefrequenties worden zodoende relatief zwaar belast door de huidige financieringsstructuur" (blz. 145). Daar mag nog aan worden toegevoegd, dat daarmee juist de minder of in het geheel niet geschoolde werknemers, voor wie een relatief hoge premielast moet worden opgebracht, het eerst van die arbeidsuitstoot de dupe waren. Het waren juist die groepen van werknemers waaraan in de jaren zestig tekort bestond en die toen in grote getale uit mediterrane gebieden werden "geïmporteerd".

Het is gemakkelijk gezegd dat de wig het resultaat is van de institutionele opbouw en financieringsstructuur van het totale gebouw van de verzorgingsstaat, het sociale zekerheidsstelsel en andere vormen van overdrachtsuitgaven inclus. Natuurlijk is dat zo. Toch moet daar onmiddellijk bij worden vastgesteld, dat in ieder geval tot het begin van de jaren zeventig van een grote werkloosheid niet veel te merken viel. Dat kon zo uitwerken, omdat de loonkosten tot het midden van de jaren zestig minder snel stegen dan de gemiddelde arbeidsproduktiviteit. Gekoppeld aan de snelle bevolkingsgroei, de sterke na-oorlogse inhaalvraag en de jeugd van de bevolking en "last but not least" aan het feit dat ons kostenpeil relatief laag bleef ten opzichte van het omringende buitenland, leidde dit tot een gestaag toenemende werkgelegenheid. Daarna zijn echter de loonkosten en het kostenpeil ten opzichte van het buitenland flink gestegen, terwijl ook de eerdergenoemde factoren aan betekenis inboetten. (Sinds 1978 is deze loonkostenstijging weer goeddeels tot staan gebracht en zelfs teruggebogen,

maar een echt positief effect in de zin van een substantiële daling van de werkloosheid heeft dat op die korte termijn nauwelijks opgeleverd.) Bovendien bestaat de indruk dat de Nederlandse industrie aan innovatieve kracht tekort ging schieten (zie ook "Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie", rapport nr. 18, mei 1980). Toen bleek ook de autonome invloed van het als open eindregeling geformuleerde sociale zekerheidsstelsel. Rond arbeid ontwikkelde zich een negatieve spiraal: "Het groeiende beroep op de sociale zekerheid bekostigd uit premieheffing op de loonsom, leidt tot uitstoot van arbeid, waardoor het beroep op de sociale zekerheid weer verder toeneemt. Door het terugdringen van de factor arbeid trachten de bedrijven hun kosten te drukken. De subsidiëring van investeringsgoederen blijft gehandhaafd, waardoor het proces van uitstoot van arbeid nog wordt versterkt" (Waarborgen, blz. 146).

Welke nuancering men ook in bovenstaande analyse zou willen aanbrengen, duidelijk is wel dat de sector die het meest door deze ontwikkelingen is aangetast, die van de dienstverlening is. De aanvankelijke verwachting dat de gestegen welvaart tot een grotere vraag naar diensten zou leiden en dat die diensten in het commerciële circuit zouden worden aangeboden, is slechts waar gebleken voor zover het gaat om dienstverlening ten behoeve van het bedrijfsleven. De dienstverlening ten behoeve van de huishoudens is sterk achtergebleven, vooral omdat het hier het effect van de hoge arbeidskosten (die bovendien uit het netto besteedbaar huishoudensinkomen moeten worden bekostigd) een vlucht in het informele circuit teweeg heeft gebracht.

Intussen heeft de hier geschetste ontwikkeling ertoe geleid, dat een zeer groot deel van de Nederlandse bevolking niet (meer) actief deelneemt aan het (officiële) arbeidsproces, maar daarvan wel voor zijn uitkeringsinkomen afhankelijk blijft. Van de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar behoort bijna 60% tot de categorie der economisch niet-actieven en derhalve ruim 40% tot de werkenden. Relateren we het aantal werkenden aan de omvang van de beroepsbevolking (een cijfer overigens dat onder invloed van de inhaalbeweging onder vrouwen relatief snel zal groeien), dan zien we ook daar een neerwaartse beweging. Inmiddels is

dat percentage onder de 75 terechtgekomen. In 1984 waren er al bijna twee miljoen mensen die hetzij via werkloosheidsregelingen (700.000), arbeidsongeschiktheidsregelingen (750.000), de Bijstandswet (160.000), de AWW en de Ziektewet (samen 360.000) voor een uitkering in aanmerking kwamen. Het sociale zekerheidsstelsel, zo mogen we concluderen, is daarmee van een "reserve-vangnet" tot een wezensbestanddeel van de sociaal-economische structuur geworden. Uit de recente geschiedenis blijkt dat die impliciete "opwaardering" van het zekerheidsstelsel steeds nadeliger gevolgen heeft voor de oorspronkelijke vangnet-functie én niet in de laatste plaats voor de harmonieuze ontwikkeling van de economie zelf, de werkgelegenheid inclusief.

Toch is het veel te gemakkelijk om de omvang van de collectieve sector als hoofdoorzaak van die ontwikkeling aan te wijzen. Vergelijking met een land zoals Zweden maakt het waarschijnlijk dat vele andere factoren, bijvoorbeeld de financieringsstructuur, een niet onaanzienlijke rol spelen.

De vraag is natuurlijk meermalen gesteld wat er aan die ontwikkeling kan worden gedaan. In "Waarborgen voor zekerheid" is gewezen op de te hoge arbeidskosten: "Om de vraag naar arbeid in de officiële economie te bevorderen, verdient het overweging naar maatregelen te zoeken die de prijs van arbeidsintensieve goederen en diensten verlagen. Dit kan de groei van de formele werkgelegenheid bevorderen en een ongewenste uitbreiding van de informele economie afremmen. Wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid kunnen hieraan een bijdrage leveren. Ook maatregelen buiten de sfeer van de overdrachtsinkomens kunnen hiertoe bijdragen, bijvoorbeeld afschaffing van het wettelijk minimumloon of afschaffing, dan wel verlaging van de BTW op arbeidsintensieve dienstverlening. Maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid zelf kunnen allereerst gezocht worden in de uitbreiding van de grondslag voor de heffingen ter financiering van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld door werkgeverspremies te heffen op de toegevoegde waarde in plaats van op de lonen. Financiering van de sociale zekerheid uit algemene middelen in plaats van sociale verzekeringspremies, vormt eveneens een alternatief.

Aan de kant van de uitkeringen zijn ook maatregelen denkbaar, bijvoorbeeld het selectief toepassen van loonkosten-subsidies. Op deze plaats wordt volstaan met de conclusie dat door wijzigingen in zowel de financieringsstructuur als de uitkeringsstructuur, de positie van de arbeidsintensieve sectoren in de economie kan worden versterkt" (blz. 167). Uiteraard is dat rapport vooral op het sociale zekerheidsstelsel ingegaan en heeft het de vraag naar verruiming van de werkgelegenheid vooral vanuit die hoek bekeken. Niettemin is het de moeite waard om op die laatste conclusie verder door te denken.

In "Ruimte voor groei" is duidelijk gemaakt dat de technisch-economische structuur van ons land het toelaat dat bij een (zeer) hoog investeringsniveau, een goede exportpositie en een goed functionerende arbeidsmarkt, onder een aantal met name genoemde condities, in 1995 weer een situatie van volledige werkgelegenheid wordt bereikt. In "Activerend arbeidsmarktbeleid" is een andere voorwaarde uitgewerkt die voor het bereiken van volledige werkgelegenheid noodzakelijk moet worden vervuld: een beter functioneren van de arbeidsmarkt. Essentieel in dat rapport waren voorstellen die langdurig werklozen en met name jongeren aan werkervaring moeten helpen. Sommige van de daar uitgewerkte voorstellen sluiten aan bij de al eerder in de politiek (cf. de Wet Vermeend/Moor) geopperde gedachten tot subsidiëring van werkgeverspremies teneinde tot een verlaging van de arbeidskosten te komen.

In aansluiting op de drie hierboven genoemde rapporten, die alle met het terrein van de werkgelegenheid en de arbeidskosten te maken hadden en daarvoor, ondanks het feit dat het niet hun primaire aandacht betrof, interessante suggesties hebben aangedragen, acht de WRR het raadzaam die thematiek nu eens frontaal te gaan aanpakken in een studie naar de samenhang tussen de omvang van de werkgelegenheid en de institutionele opbouw en financiering van de verzorgingsstaat. De vraag in hoeverre de werkloosheid een artefact is van de institutionele arrangementen van de verzorgingsstaat, levert misschien een begin van een antwoord op de vraag hoe de verzorgingsstaat tegen de toekomst kan worden gewapend.

2.2.3 Inleiding II: de sociaal-culturele context

"Unemployment is not just a number - it represents real human suffering. Joblessness severs the essential social link to the workplace, which is a connection that can soften the effects of personal crises. It breeds isolation and self-doubt and sets in motion a cycle of serious problems. The wider human and social dimensions of unemployment are displayed by some key social indicators. For example, high unemployment raises death rates and infant mortality, and increases the incidence of alcoholism and drug addiction, depression, suicide, homicide, child abuse, family breakdown, and crime and imprisonment" (Richard S. Krashevski, "What is full employment", in Challenge, november/december 1986, blz. 33). Bovenstaand citaat mag dan wat huilerig klinken, onmiskenbaar blijft dat er door werkloosheid heel wat drama wordt veroorzaakt.

Te gemakkelijk wordt dat drama onmiddellijk en uitsluitend als een inkomensdrama gezien. Dat is het natuurlijk ook, en misschien wel in de eerste plaats. Maar juist omdat de inkomensderving zo'n belangrijke plaats inneemt, zijn enkele wezenlijke maatschappelijke en persoonlijke functies van de arbeid uit het oog verloren. Dat blijkt, nu recentelijk steeds meer aandacht wordt gevraagd voor de sociale isolatie die met werkloosheid gepaard gaat. Er wordt gesproken over "sociale armoede", over een "numerus clausus van de verzorgingsstaat", over een tweedeling van de maatschappij in een groep die erbij hoort en een groep die van zorg en hulpverlening afhankelijk is, een onderklasse, waarin generatie op generatie buiten het arbeidsproces komt te staan, enzovoort.

Maatschappelijk is, naast het verlies van produktief te maken energie, zeker ook van belang dat met het verdwijnen van grote groepen uit het arbeidsproces een impliciete vorm van "disciplinering" of "sociale controle" aan erosie onderhevig is. De disciplinering van het "erbij horen" komt op die manier te vervallen. De structuur van het werk, hoe verschillend de kwaliteit van dat werk ook mag zijn, heeft altijd een grondslag geboden voor maatschappelijke integratie, zowel in micro- als in macro-verband. Op het eerste zicht onafhankelijke zaken, zoals tijdsbesef, groepsaffiliatie en zelfontplooiing, vinden mede hun wortels in de structuur en het ritme van het arbeidsproces.

Te lang is met de gedachte gekoketteerd, dat niet de arbeid, maar juist de vrije tijd, niet de productieve maar de consumptieve activiteit de spil zou gaan vormen waaromheen het maatschappelijk proces gestalte krijgt. Vanuit sociaal-cultureel perspectief is daar wel het een en ander tegenover te stellen. Denkend vanuit een door verschillende gezaghebbende auteurs (Elias, Parsons, Shils, Habermas e.a.) gedragen moderniseringstheorie, kan de ontwikkeling van de moderne maatschappij als een centrifugale beweging worden gekarakteriseerd, waarin het "maatschappelijk middenveld" geleidelijk aan betekenis inboet en het moet afleggen tegen enerzijds de grote collectiva van economie en staat (verstatelijking) en anderzijds het belang van de geïndividualiseerde, privé-omgeving van de burger (individualisering). Die ontwikkeling ligt aan de basis voor wat wel eens de paradox van abstractie en privatisering is genoemd: het lijkt erop, alsof verstatelijking en individualisering, grootschaligheids- en kleinschaligheids-tendenzen met elkaar strijdige bewegingen zijn, maar dat is niet zo. Privacy kan alleen maar op basis van heel algemene en universele regels gestalte krijgen (het "mooiste" voorbeeld is wel dat onze privacy inderdaad bij wet moet worden geregeld). In een levendige "community"-context, dat wil zeggen in een situatie, waarin het maatschappelijk middenveld het zwaartepunt van een samenleving vormt, is er voor privacy of een sterk geïndividualiseerd levenspatroon geen plaats.

Hoe schijnbaar die tegenstelling tussen grootschaligheids- en kleinschaligheidstendenzen vanuit een macro-gezichtspunt ook mag zijn, voor de individuele burger betekent het toch dat hij met een probleem komt te zitten. Als op termijn de traditionele intermediaire kaders wegvallen die hem in contact houden met de bredere maatschappelijke ontwikkeling en hem daaraan deel laten hebben, dan loopt hij het risico de voeling met de maatschappij kwijt te raken. Men denke in dit verband aan het betekenisverlies dat kerkgenootschappen, vakverenigingen, universiteiten, politieke partijen, de natie, enzovoort, in de afgelopen decennia als persoonlijke identifikatiekaders hebben geleden

en in de toekomst nog zullen lijden. Natuurlijk komen daar wel weer andere identificatiekaders voor in de plaats (bijv. sociale bewegingen, actiegroepen), maar men mag zich afvragen of dergelijke nieuwe intermediaire structuren uiteindelijk de "functie" van het koppelen van privé-omgeving aan maatschappelijke ontwikkeling adequaat kunnen vervullen.

Op die ontwikkeling - en men kan natuurlijk van mening verschillen over de snelheid en de (on)omkeerbaarheid van dit proces - zijn verschillende "antwoorden" mogelijk. We zien dan ook dat juist nu verschillende politieke partijen trachten een antwoord te formuleren.

Een "antwoord" dat de WRR wil beproeven probeert juist bij die ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld aan te sluiten en na te gaan welke mogelijkheden resteren en benut moeten worden om individu en collectief systeem op elkaar betrokken te houden, c.q. te krijgen. Dat antwoord begint met de vaststelling dat heel wat van de bovengenoemde "traditionele" intermediaire kaders een additie vormden op, of zeer nauw gebonden waren aan het arbeidsproces. Daaraan wordt vervolgens de gedachte ontleend, dat in de toekomst vooral het arbeidsproces zelf de hitte van de dag moet dragen en mensen buiten hun eigen kleine kring in contact met de maatschappelijke werkelijkheid moet houden. Deze ontwikkeling heeft op verschillende specifieke terreinen zijn schaduwen al vooruit geworpen. De participatie- en democratiseringsdiscussies van de jaren zestig en zeventig waren pogingen om in formele, geregelde zin meer identificatie met het arbeidsproces mogelijk te maken, nu het religieus en traditioneel verankerde arbeids-ethos steeds meer aan betekenis inboette. Dat gold voor het bedrijfsleven, maar zeker ook voor de universiteiten, hoe dat daar verder ook gelopen mag zijn. Inmiddels staat echter de sfeer van de formele arbeid onder zo grote druk van de financieringsproblemen van de verzorgingsstaat, dat de kwestie van identificatie met het werk tot een luxe artikel is geworden, bestemd voor een kleine groep van begenadigden. Voor al die anderen zijn arbeidstijdverkorting, vervroegde uittrekking, verschillende soorten van beleidskaders en typische verzorgingsstaatvoorzieningen zoals de VUT en de WAO maar al te vaak een uitkomst uit een onzeker arbeidsbestaan.

Vraag:
een

opm. Vraag:
we zijn op
keerpunt.

De stelling die in dit project daarom mede moet worden onderzocht, zou als volgt kunnen worden geformuleerd; de rol die de formele arbeid in een moderne, globaliserende én individualiserende samenleving vanuit sociaal-cultureel gezichtspunt heeft te spelen, wordt zowel in theorie als in praktisch beleid schromelijk onderschat.

2.2.4 Probleemstelling en werkwijze

De probleemstelling van het voorgestelde project valt in drie logisch met elkaar verbonden, maar niettemin zelfstandige vraagstellingen uiteen.

a. De eerste vraag die beantwoord moet worden is deze: in hoeverre is de huidige omvang van de werkloosheid, en meer in het algemeen de economische non-participatie, een artefact van de financieringsstructuur van de verzorgingsstaat/collectieve sector?

Voor wat de werkwijze betreft, zou bij de beantwoording van deze vraag vooral moeten worden aangesloten bij de modelmatige berekeningen van bijvoorbeeld het CPB (zoals laatstelijk nog de studie naar het effect van verlaging van het BTW-tarief op de omvang van de werkgelegenheid), de aanzetten die in "Waarborgen voor zekerheid" zijn geformuleerd ten aanzien van de heffingsgrondslag van sociale zekerheids- en andere overdrachtsuitgaven, alsmede bij de modelmatige berekeningen uit "Ruimte voor groei". Daarnaast lijkt het interessant om ten aanzien van de relatie financieringsstructuur - werkgelegenheid verschillend Europees materiaal te vergelijken, waarbij met name bestudering van de structuur van de Zweedse collectieve sector is geïndiceerd. In het verlengde van deze vooral economische vraagstelling zou bovendien kunnen worden nagegaan in hoeverre het denken over werkloosheid zich heeft "aangepast" aan de financieringsproblematiek van de verzorgingsstaat: in hoeverre is de "ideologie" van volledige werkgelegenheid onderhevig gebleken aan gepercipieerde economische realiteiten?

b. De tweede en meest wezenlijke vraagstelling betreft het complex van maatregelen dat genomen zou moeten worden, om de werkgelegenheid weer zo "volledig" mogelijk te

maken. Daarbij gaat de aandacht nu eens niet uitsluitend uit naar de randvoorwaarden die in "Ruimte voor groei" werden aangeduid (zoals hoog investeringsniveau en soepele arbeidsmarkt), maar vooral naar de financieringsstructuur van de verzorgingsstaat/collectieve sector. Als de vraagstelling onder a. in positieve zin beantwoord kan worden, dan is daarmee, althans in principe, de mogelijkheid gegeven dat die financieringsstructuur te gebruiken is als middel in de beheersing van de werkgelegenheidsomvang.

Deze gedachte zou in eerste instantie op specifieke groepen en sectoren in de samenleving kunnen worden toegepast. De sector van de dienstverlening komt dan onmiddellijk in het vizier, alsook specifieke groepen, zoals jongeren, ouderen, vrouwen en culturele minderheden, of bijvoorbeeld verschillende scholingscategorieën. Wellicht zouden voor die groepen en categorieën specifieke instrumenten kunnen worden ontwikkeld en zouden mogelijke structurele belemmeringen om in het formele arbeidscircuit te worden opgenomen kunnen worden aangeduid.

Ook de consequenties van eventuele aanbevelingen, bijvoorbeeld op het vlak van de institutionele overlegstructuur van onze sociale economie, op het vlak van de rol van de overheid in die overlegstructuur enzovoort, dienen in dit project aan de orde te komen. Wellicht gaan die consequenties zover, dat niet onmiddellijk op al te grote instemming van de verschillende maatschappelijke groeperingen (vakbeweging, werkgeversorganisaties, politieke partijen) hoeft te worden gerekend. Op zichzelf is dat niet dramatisch: het gaat er om, dat duidelijk wordt hoe groot het belang is dat onze maatschappij in volledige werkgelegenheid stelt.

c. De derde, niet minder wezenlijke, maar wellicht wat minder praktische vraag is die naar de rol van arbeid in de moderne samenleving. Is het zo, dat, zoals hierboven werd gesuggereerd, arbeid in de toekomst steeds meer wordt aangesproken op zijn solidariteit en identiteit verschaffend potentieel? Welke consequenties heeft dat dan voor de gewenste omvang van de werkgelegenheid? Welke consequenties heeft dat voor de gewenste kwaliteit van de arbeid?

Naar zijn aard is deze vraagstelling vooral toekomstgericht. Dat heeft voor de werkwijze vooral tot consequentie dat aansluiting moet worden gezocht bij

relevante literatuur en theorievorming op het terrein van macro-maatschappelijke ontwikkeling, alsmede op het terrein van de arbeidssociologie en de arbeidspsychologie. Resultaat van die onderzoeksarbeid kan niet veel anders zijn dan een min of meer plausibele schets van de rol van (formele) arbeid in de moderne samenleving. Of dat uiteindelijk tot een "herwaardering van de arbeid" leidt, moet uit die onderzoeksarbeid blijken, maar in ieder geval wordt op die manier expliciet over de plaats van arbeid in de toekomstige samenleving nagedacht.

In het verlengde hiervan laat zich onderzoeken in hoeverre actuele maatschappelijke problemen met betrekking tot bijvoorbeeld (kleine) criminaliteit, rechtshandhaving, minderheden en discriminatie gekoppeld zijn aan het werkloosheidsvraagstuk.

2.3 Technologie, overheid en samenleving

Ondanks vele recente en binnenkort nog te verwachten adviezen op het gebied van technologie (Commissie-Dekker, RAWB) acht de WRR het zinvol in de vierde raadsperiode een project te starten waarin technologie een centrale rol speelt.

Er worden twee redenen voor een WRR-studie gezien. Enerzijds de versnelling in de totstandkoming van de Europese interne markt en anderzijds de mogelijkheid op een aantal gebieden een geïntegreerde studie te maken van alternatieve mogelijkheden voor een rollenverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschappelijke wereld bij het creëren dan wel bevorderen van economische bedrijvigheid op technisch/wetenschappelijk niveau, al dan niet voor nader te definiëren geografische regio's. De WRR denkt daarbij zinvol te kunnen aansluiten bij reeds verschenen of nog in bewerking zijnde rapporten, zoals "Ruimte voor groei" (rapport nr. 29, april 1987), het project "Grootstedelijke gebieden", en dergelijke.

De WRR beoogt op deze wijze, vanuit technologisch gezichtspunt, een bijdrage te leveren aan de gedachtenvorming over de plaats en de positie van Nederland in een geïntegreerd Europa en aan een vermindering van het werkloosheidsprobleem.

innovatief ontwerp

Vast staat dat de WRR niet het hele terrein zal kunnen bestrijken, maar zich zal moeten beperken tot enkele relevante studies die hopelijk een ruimere uitstraling kunnen geven dan alleen voor het gekozen gebied. De WRR wil daarom van te voren een aantal keuzecriteria vaststellen, zoals de aanwezigheid van een belangrijke technologische en economische component, de mogelijkheid, al is het maar in principe, tot internationalisering van de activiteit en, voor zover het wetenschappelijke kennisproduktie en -informatie betreft, de stuwende rol die belangrijke actoren daarin kunnen vervullen bij de economische expansie van een regio.

2.3.1 Het belang van technologie

De ingrijpende en overrompelende invloed van nieuwe technologie en wetenschappelijke ontwikkeling wordt erkend en spoort ook in Nederland aan tot intensivering en stimulering van op techniek georiënteerd bedrijfsleven, onderwijs en onderzoek. Er is echter geen beeld aanwezig van een voor Nederland bij uitstek lonende benadering. Dat is ook niet eenvoudig te verkrijgen. Niemand kan immers menen dat de technologisch-wetenschappelijke ontwikkelingen te sturen zouden zijn, zeker niet in het beperkte kader van Nederland. We kunnen echter tenminste trachten de ontwikkelingen bij te houden, willen we onze situatie van industriële samenleving handhaven. Niet alleen technologie, maar ook het gebruik daarvan door ons omringende landen zal de welvaart en het karakter van de samenleving bepalen. Toch is de ambitie nodig om internationaal een toppositie in een geavanceerde technologische sector (uiteraard beperkt en gespecialiseerd) te willen innemen, om toegang tot de internationale kennisuitwisseling veilig te stellen. Dat alleen is al reden genoeg te streven naar excellentie en onmisbaarheid in enig opzicht. Een nog sterkere aansporing in die richting is de toenemende notie dat in een industriële maatschappij kennis een strategische grondstof is. Het lijkt voor Nederland riskant om genoegen te nemen met een verder teren op de traditionele positie van handelsnatie. In dat geval zouden we gevoegelijk een groot deel van

onze wetenschappelijke infrastructuur als luxe kunnen beschouwen. Te trachten op enkele gebieden qua technologie een frontpositie te houden of op te bouwen, vraagt een koel inzicht in waartoe we in staat zijn, liefst nog beter dan anderen, en enige helderheid over de positie die we Nederland in Europa voor de toekomst kunnen toedenken.

Bij alle appreciatie voor technologie als dynamiserende factor van onze samenleving past toch ook een bescheiden benadering. De directe betekenis voor de werkgelegenheid van de industriële sector blijkt bijvoorbeeld ook in de huidige situatie bescheidener te zijn dan die van de dienstensector; maar ze is uiteraard wel cruciaal. Zonder een sterke industrie en een moderne technisch hoogwaardige zakelijke dienstverlening immers heeft de economie, en dus ook de arbeidsintensieve dienstensector, weinig kansen. Verder is een eventuele voorsprong door oorspronkelijk technisch-wetenschappelijk werk gauw verloren, doordat technologische kennis snel gemeengoed wordt. Door de aard en in zekere zin onstuurbaarheid van technisch-wetenschappelijke ontwikkelingen heeft de overheid moeite met haar rol, in direct en indirect opzicht; ook dat stemt tot bescheidenheid.

Een belangrijk effect van technologische ontwikkelingen op het overheidsbeleid komt voort uit de maatschappelijke veranderingen die door technologische ontwikkelingen worden voortgebracht. Het beleid wordt voortdurend geconfronteerd met situaties waarvoor geen of onvoldoende instrumenten zijn ontwikkeld. Sommigen stellen zich zelfs al de vraag of de overheid zelf op bepaalde beleids-terreinen niet op een schier onoverbrugbare achterstand is gezet door de bliksemsnelle technologische ontwikkelingen.

Deze beperking van het effectieve handelingsvermogen van de overheid zal de achtergrond moeten zijn waartegen elk overheidsbeleid, dus ook het beleid aangaande de technologische ontwikkeling, moet worden gesteld. Verder zal in de beschouwing moeten worden betrokken dat de overheid, als apparaat, ook object is van technologische veranderingen en dat technologische veranderingen rechtstreeks of indirect overheidsinterventies uitlokken of afdwingen.

Zonder een actieve en continu herhaalde plaatsbepaling in Nederland ten aanzien van technologie-intensieve sectoren kan niet effectief worden gewerkt aan kennisoverdracht van wetenschap naar commercie, noch aan de cultuur van samenwerking van de technisch-wetenschappelijke infrastructuur met overheid en bedrijfsleven. Het is niet genoeg trots te zijn op onze bijdragen aan de wetenschap als we in de toekomst geen beroep meer kunnen doen op de wetenschap.

Een hierbij aansluitende reden voor een advies als hier bedoeld, is de overweging dat wetenschappelijke kennis zelf een economische waarde kan hebben. Er is reden voor zorg over de wijze waarop de overheid vorm geeft aan haar verantwoordelijkheid voor de technisch-wetenschappelijke infrastructuur. Andere indicaties voor zorg zijn de afnemende (kennis-intensieve) export bij gelijktijdige toeneming van import, kwetsbaarheid van de Nederlandse industrie en het gebrek aan politiek draagvlak voor technologische investeringen.

2.3.2 De hoofdvraag van de studie

Hoofdvraag voor de studie is de identificatie van bakens voor technologiebeleid, in de zin van potenties van Nederland, knelpunten (met name in de relatie technologie en overheid, en technologie en industrie/infrastructuur) en beleidsopties voor de overheid. Vanzelfsprekend dient hierbij de integratie van Europa als één van de richtinggevende ontwikkelingen te worden gezien.

Het ligt voor de hand in eerste instantie een analyse te verrichten in enkele sectoren die zich kenmerken door substantiële moderne technisch-wetenschappelijke componenten en gecumuleerde ervaring en deskundigheid. Nederland is onmiskenbaar een agrarisch, maar ook een maritiem land. In beide opzichten is een transitie gaande. De malaise in de scheepsbouw en het baggerwerk treft ons diep, maar er zouden mogelijk toch nog goede kanten aan kunnen zitten als we komen tot een nieuwe wijze van kapitaliseren van onze kennis. In de landbouw is de technologisering verweven in de gehele bedrijfskolom. Geeft deze voor-
sprong potentiële compensatiemogelijkheden in het licht van een vernieuwd Europees landbouwbeleid?

Anders!

Aangezien het hier gaat om de relatieve kracht van een economische sector, of zelfs van een bepaald produkt, ten opzichte van de kracht van buitenlandse concurrenten, dient een internationale vergelijking op sector-niveau - of daar nog binnen - te worden ondernomen.

De ^{verschillen} hoofdvraag is complex en in het algemeen gesteld niet op zinvolle wijze te beantwoorden. Het gaat om een ingewikkeld probleem, waarbij enerzijds een dynamische technologische ontwikkeling en een toenemende internationalisering van handels- en dienstenverkeer en anderzijds zich wijzigende sectorstructuren en de per sector variërende positie van de overheid, factoren zijn die apart en in onderlinge wisselwerking moeten worden gezien. Voor de duidelijkheid en omdat in verband met de omvang afbakening nodig is, zal de studie zich beperken tot enkele sectoren, met mogelijkterwijs een voorbeeldfunctie naar andere sectoren.

De keuze van te onderzoeken sectoren zal geschieden aan de hand van criteria, zoals:

- hun verwevenheid met technologische ontwikkelingen;
- de mate waarin zij een internationale oriëntatie hebben;
- de mate waarin zij een erkende traditie hebben qua Nederlandse deskundigheid;
- de omvang van R&D-inspanning via overheidsfinanciering.

Keuze voor sectoren op grond van deze criteria vergroot de kans op inzichten die meer in het algemeen van belang kunnen zijn voor de redengeving en de effectiviteit van een technologiebeleid.

De omvattende probleemstelling is tweeërlei: wordt de expansie van de betreffende sector al of niet belemmerd door technologische achterstand, dan wel worden de comparatieve voordelen die Nederland heeft wel voldoende uitgebuit? De nadruk zal liggen op de laatste mogelijkheid en wel met name in die sectoren, waarin van oudsher door de overheid veel is geïnvesteerd ten behoeve van vaktechnische en technisch-wetenschappelijke kennis en de toepassing daarvan.

De te ondernemen studies zullen gericht zijn op a) de verwerving van inzicht in de groeipotentie en het aanpassingsvermogen van de sector voor de binnenlandse, maar

vooral voor de internationale markt, en de rol van de technologie voor de verdere groei, en b) inzicht in de aard van de knelpunten in de huidige situatie en bij de te verwachten technologische ontwikkelingen. Voor het laatste zal uiteraard de aansluiting van de technisch-wetenschappelijke infrastructuur worden onderzocht, maar ook zullen de gevolgen van de specifieke technologische ontwikkelingen voor de sectorstructuur, de ondernemings- en arbeidsorganisatie en meer in het algemeen de gevolgen in sociaal opzicht worden nagegaan. De analyse van de rol van de overheid zal op de onderzochte sectoren worden toegespitst.

De opbrengst van het onderzoek zal zijn de technologische positiebepaling in enkele voor Nederland belangrijke sectoren, beoordeeld naar internationale maatstaven. Een centraal aandachtspunt daarbij is de functie van de overheidsbijdrage voor deze technologische positie.

2.3.3 Deelvragen van de studie

De behandeling van de hoofdvraag vergt ten minste uitbreiding van de analyse tot drie terreinen. Ten eerste is er het effect van technologische ontwikkelingen op maatschappelijke instituties en verhoudingen. Het probleem van veranderend handelingsvermogen van de overheid als gevolg van technologische ontwikkelingen en ook de eisen die door deze ontwikkelingen aan de overheid worden gesteld, zijn hiermee verbonden. Ten tweede zal moeten worden gekeken naar de rol van kennis als economische produktiefactor. Helderheid van definitie is hierbij noodzaak, te meer daar standaard-definities niet voorhanden zijn. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de technisch-wetenschappelijke infrastructuur en opleiding, aangezien daar de overheid bij uitstek in de gelegenheid is technologiebeleid te voeren. Ten derde moet er rekening worden gehouden met de plaats die Nederland internationaal inneemt; dat betreft zowel de concurrentieverhoudingen als de invloed van de verdergaande Europese integratie op een mogelijk Nederlands technologiebeleid.

Overheidsbeleid

Er is behoefte aan een analytisch kader waarmee gedemonstreerd kan worden hoe en waar de overheid en haar beleid door technische en wetenschappelijke ontwikkelingen, die zich aan haar rechtstreekse beïnvloeding onttrekken, wordt getroffen en aangesproken. De functie hiervan is enerzijds dat aangetoond kan worden hoe ingewikkeld technologische verschijnselen en hun gevolgen zijn en anderzijds het laten zien van de beperkingen van nationaal overheidsbeleid.

In de beschouwingen over deze problematiek wordt uitdrukkelijk gelet op de hoofdredenen van de overheid om zich bezig te houden met de wisselwerking tussen technologische ontwikkelingen en de maatschappelijke omgeving, of het eigen beleid:

- de verbeterde uitvoering van publieke taken en het aanbieden van openbare diensten;
 - de verbetering van het algemene technologische niveau van de economie, om zodoende de welvaart te bevorderen.
- Deze redenen zijn niet onafhankelijk van elkaar en wederzijdse beïnvloeding is aanwezig. In positieve zin als de technisch-wetenschappelijke kennis die voor de ene taak beschikbaar komt ook de andere dient, negatief als dat niet het geval is.

Kennis als produktiefactor

De staat financiert voor een zeer groot deel de R&D. De industrie neemt, soms samen met de overheid, een ander groot deel voor haar rekening: binnen de eigen onderneming of door opdrachten aan anderen.

Ondanks de beperktheid van de middelen en onder de druk van sterke internationale concurrentie is technologische innovatiebevordering een centraal programmapunt in de economische politiek. Het vergroten, dan wel op peil houden van technisch-wetenschappelijke kennis en tevens het omzetten van deze kennis in proces- en produktietechnologie is noodzakelijk op gebieden als energie, gezondheids- en milieuzorg, fysieke infrastructuur en voor de aanpassing van de economie aan gewijzigde produktie- en afzetomstandigheden. De problemen hierbij zijn zo groot dat omvangrijke overheidssteun en -stimulering nodig is.

a) Exploitatie van kennis

Het doel van onderzoeksfinanciering door de overheid is in dit verband uiteindelijk niet de R&D als zodanig, maar de toepassing van nieuwe kennis in de praktijk die ten goede komt aan de welvaartsbevordering van de samenleving.

De overheid is daarbij soms in de positie van hoofdgebruiker (defensie, waterstaat), met waar mogelijk het streven de ontwikkelde kennis en techniek tot commercialisering te doen brengen. Afweging van kennisverbreiding naar alle potentiële gebruikers versus exclusieve rechtenverlening aan een enkele onderneming is dan aan de orde. Enerzijds kan de overheid verspilling worden verweten als exploitatie van gestimuleerde technologie uitblijft, anderzijds is het toekennen van privileges aan enkelen ten koste van het collectief problematisch. Inzicht in de doelmatigheid van de daarbij gehanteerde uitgangspunten is nodig. Uiteraard zijn daarbij voor de verschillende onderdelen van het traject van fundamenteel onderzoek naar produktontwikkeling de maatstaven verschillend. Fundamenteel onderzoek en theorievorming vereist een vrije internationale wetenschappelijke discussie. Dat geldt ook voor de instituties die het verrichten van fundamenteel en strategisch onderzoek als hoofdtaak hebben, naast het opleiden van maatschappelijk topkader, waaronder onderzoekers. Universiteiten of daaraan verbonden individuen kunnen wel deelnemen in consortia (bijv. op het gebied van vliegtuigbouw of telecommunicatie) of contractonderzoek doen, mits zij daarvan voor hun wetenschappelijke taak niet afhankelijk zijn en er een reële kostenberekening plaatsvindt. Het gaat hierbij meestal om ondersteuning van Nederlandse instanties of bedrijven.

b) Kennisintensiteit van de export

Aandacht voor exploitatie van technisch-wetenschappelijke kennis is geboden, met name voor potentiële commercialisatie, voor octrooiëring, voor samenwerking met bedrijven, maar ook voor bijdragen in maatschappelijke discussies rond wetenschap en technologie. Primair gaat het bij met overheidsgeld ontwikkelde kennis om exploitatie van

kennis in Nederland. Kennisexport is economisch pas aantrekkelijk als deze plaatsvindt in de vorm van toegevoegde waarde van goederen en diensten (zoals bijv. bij consultancy door ingenieursbureaus). In een hoge-lonen land als Nederland is de scope voor concurrerende produktie nu eenmaal beperkt. Om bestand te zijn tegen concurrentie uit lage-lonen landen moet onze produktie zich onderscheiden door kwalitatieve elementen als technologisch niveau en bestendige produktkwaliteit en dient onze export met andere woorden zo kennisintensief mogelijk te zijn.

c) Databestanden voor analyse

Het begrip kennisintensiteit is vaag gedefinieerd en technologie-indicatoren ontbreken grotendeels. Exportgegevens zijn onvoldoende maatgevend. De concurrentiepositie van kennisintensieve produkten wordt door de statistiek van het handelsverkeer niet voldoende adequaat weergegeven. De uitgaven voor R&D worden vaak als indicator gebruikt, of de scholingsgraad van de werknemers, maar deze gegevens hebben een beperkte informatieve waarde. Zij zeggen immers weinig over het rendement van die R&D. Een analyse van bijdragen aan de hand van internationale patent-aanmeldingen zou geschikter kunnen zijn als maat voor de omvang van technische vernieuwing. Hierbij geldt dat voor economisch relevante uitvindingen internationale (Europese) patentering een betere indicator is dan nationale patentering.

d) Kennis als produktiefactor op sectorniveau

Een veel gehoorde bewering is dat in moderne economieën de kennisintensiteit van de economische produktie toeneemt. Kennis wordt als produktiefactor steeds belangrijker. Kennis verspreidt zich echter, gemiddeld genomen, ook steeds sneller. De oligopolistische uitbating van een kennisvoorsprong staat onder druk. Dit noodzaakt tot een zo goed en zo snel mogelijk gebruik van beschikbare kennis en kennisinfrastructuren.

Kennis als produktiefactor is ook vanuit beleids oogpunt van belang. De overheid speelt al sinds lang een belangrijke rol bij opleiding. Veel instituten die

kennis genereren of bundelen, vallen geheel of gedeeltelijk onder overheidsbeheer. Een studie naar de mogelijkheden van een optimaal gebruik van kennis en kennisinfrastructuur raakt daarmee onmiddellijk aan overheidsbeleid.

Algemene uitspraken over kennis zijn moeilijk te doen. De economische rol van kennis zal van sector tot sector verschillen. Niet alleen de kennisintensiteit, maar ook de aard van de benodigde kennis varieert. Bij een studie naar de economische rol van kennis dient derhalve een sectorale aanpak voorop te staan.

Een sectorale studie naar de economische rol van kennis zal onder meer antwoorden moeten geven op de volgende vragen:

- is de produktiefactor kennis kwantitatief te omschrijven?
- welke soort kennis is in de beschouwde setor(en) vooral van belang?
- welke knelpunten doen zich voor bij de schepping, verspreiding en toepassing van deze kennis? Is de beschikbaarheid van kennis een groeibepalende, c.q. groeibelemmerende factor?
- welke alternatieve toepassingen zouden er voor de bestaande kennis aanwezig zijn?

Met enkele deelstudies op sectorniveau kan inzicht worden gekregen in het belang van de produktiefactor kennis voor sectorale groei en werkgelegenheid. Door een juiste keuze van de sectoren kan aan de verkregen inzichten enige algemene waarde worden gegeven en kunnen zij relevant worden gemaakt voor overheidsbeleid. Mede op basis van de inzichten kan dan de rol van kennis in een ruimere context worden beschouwd.

e) Kennis-infrastructuur

Tot de technisch-wetenschappelijke infrastructuur kan een breed assortiment van instellingen, voorzieningen, diensten en bedrijven worden gerekend. Zij ontplooiën een grote verscheidenheid aan "waardevolle" activiteiten: fundamenteel en toegepast onderzoek, opleiding, ontwerpen, adviseren, uitgeven en van informatie voorzien (bibliotheken, databanken), analyseren van allerlei w & t-indicatoren zoals citaties, octrooien regelen en

bemiddelen, geschiedschrijven en voorspellen op het gebied van wetenschap en technologie. De betreffende instanties hebben een publieke of private grondslag, dan wel een mengvorm van beide.

Als totaal is de kennis-infrastructuur een interessante sector, die op onderdelen (databanken, patent-bureaus) een bredere internationale functie kan hebben. Het is de moeite waard te onderzoeken welke voordelen het heeft dergelijke internationale voorzieningen binnen de grenzen te hebben, aan welke voorwaarden moet worden voldaan om Nederland een interessante vestigingsplaats te doen zijn en waarop actief acquisitie moet worden gepleegd.

Naast een sterkte/zwakte analyse van één van de kerntaken van de overheid, namelijk het op peil houden van de technisch-wetenschappelijke infrastructuur, is ook hier, evenals voor de meer algemene rol van de overheid, behoefte aan een analytisch kader, waarin opgaven, vermogens, beperkingen en de wenselijke voorwaarden in onderling verband worden geplaatst.

Internationale positiebepaling

Aangezien het hier gaat om de relatieve kracht van een economische sector, of zelfs van een bepaald produkt, ten opzichte van de kracht van buitenlandse concurrenten, dient een internationale vergelijking op sectorniveau - of daar nog binnen - te worden ondernomen. Bekend moet zijn wie concurrenten zijn binnen het gebied van de geïntegreerde Europese markt voor industriële produkten en landbouwprodukten. De relatieve autonomie van de Nederlandse overheid, waar het gaat om een eigen nationaal technologiebeleid of om de Nederlandse belangen bij een Europees beleid, dient zo duidelijk mogelijk te worden bepaald.

2.3.4 De uitkomst van de studie

Het project mondt uit in een aantal beleidsaanbevelingen, in het bijzonder voor de Nederlandse overheid. Deze aanbevelingen kunnen, op dit moment bezien, gebundeld worden in drie verschillende groepen.

1. Aanbevelingen met betrekking tot enkele activiteiten die van oudsher vallen binnen gebieden van staatszorg in Nederland.

De aanbevelingen zullen betrekking moeten hebben op de potenties, ook internationaal gezien, om deze activiteiten vruchtbaar te ontplooiën. Bij de analyse zal mede gekeken moeten worden naar de rol die andere nationale overheden hierbij zouden kunnen spelen. Maar ook de rollen van het relevante "internationale" bedrijfsleven en eventueel van (semi)-overheidsinstellingen van andere landen op soortgelijke terreinen zullen daarin moeten worden geanalyseerd.

Het spreekt vanzelf dat bij beleidsaanbevelingen voor een aantal potentieel kansrijke gevallen alternatieve aanbevelingen op het gebied van eigendomsverhoudingen en organisatiestructuren niet uit de weg gegaan zullen kunnen worden. Voor verschillende gebieden van staatszorg zullen er verschillende voorkeursopties mogelijk zijn.

2. Aanbevelingen met betrekking tot twee of meer gebieden waarvoor de verantwoordelijkheid geheel of overwegend in de particuliere bedrijfs sfeer ligt.

De analyses en aanbevelingen zouden zeker moeten omvatten de mogelijkheden van de Nederlandse overheid (bestaande of nieuwe mogelijkheden, beide vanuit het gezichtspunt Europa 1992) om deze bedrijvigheid te stimuleren. Hierbij wordt niet primair gedacht aan R&D-subsidies, maar wel aan bijdragen zowel technologisch als economisch aan deze activiteiten, mede vanuit de overheidsonderzoekssfeer.

3. Aanbevelingen met betrekking tot de criteria en de mogelijkheden voor een geïntegreerde aanpak door overheid, bedrijfsleven en wetenschaps circuit ter economisch/technisch/wetenschappelijke stimulering van een geografische regio.

In de loop van de studie kan blijken dat bovengenoemde groepsindeling te systematisch is. Er zullen overgangssituaties herkenbaar worden. Hopelijk kunnen uit het project als geheel voor zulke overgangssituaties toch relevante sets van aanbevelingen worden afgeleid.

De nadere uitwerking van het project zal zeker leiden tot een verdieping van de vraagstelling en een aantal deelstudies. De WRR is van mening dat voor een aantal deelstudies en analyses samenwerking, ook met het betrokken bedrijfsleven, noodzakelijk is.

3. LOPENDE PROJECTEN

3.1 Marges voor overheidsbeleid

In de derde raadsperiode werd een aanvang genomen met het project "Marges voor overheidsbeleid" naar aanleiding van de constatering van een groeiende onmacht van de breder wordende overheid. Het overheidsoptreden is in de periode na de oorlog zowel qua omvang als qua indringendheid enorm gegroeid, maar tegelijkertijd is de doeltreffendheid van dit optreden een probleem geworden. Het takenpakket van de overheid is een resultante van complexe politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom zou een overhaaste vermindering van het overheidsoptreden als remedie wel eens erger kunnen blijken dan de kwaal. Het onderzoek strekt ertoe om de oorzaken van de onbevredigende beleidsresultaten te analyseren, opdat mogelijk andere wegen gevonden kunnen worden voor de wijze waarop het overheidsbeleid tot stand komt en wordt uitgevoerd.

De oorspronkelijke opzet van het project voorzag in een studie van drie delen. Het eerste deel diende als referentiekader. Hierin werden achtereenvolgens de rechtsstatelijke, de parlementair-democratische en de bestuurlijk-organisatorische bindingen van het overheidsbeleid onderzocht. Dit deel is grotendeels voltooid. In het tweede deel is de concrete werkingssfeer van de marges voor overheidsbeleid onderzocht op een aantal geselecteerde beleidsgebieden. In de sfeer van het sociaal-economisch beleid zijn empirische studies verricht naar de ontwikkeling van het inkomens- en prijzenbeleid. Op het gebied van het omgevingsbeleid zijn case-studies verricht naar de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet Geluidhinder. De laatstgenoemde studie is als werkdocument verschenen. Met betrekking tot de volkshuisvesting werden twee studies verricht naar het huursubsidie- en financieringsbeleid. Beide studies zijn als voorstudie uitgebracht. Op het gebied

van de maatschappelijke zorg is het beleid geanalyseerd met betrekking tot de bejaardenzorg en de gezinszorg; hierbij komen tevens de raakvlakken met de gezondheidszorg in beeld. Deze analyse is als voorstudie gepubliceerd. Voor het specifieke welzijnsbeleid zijn deelstudies verricht naar het beleid inzake de bureaus voor advies en informatie en naar het beleid inzake kinderdagverblijven. Het empirische deel van het project is in hoofdlijnen voltooid. In het laatste deel van de oorspronkelijke projectopzet zouden de bevindingen van de twee voorgaande delen op elkaar worden betrokken.

De oorspronkelijke opzet van het project moest echter op grond van tussentijdse bevindingen worden bijgesteld. Uit het eerste onderzoeksgedeelte kwam namelijk naar voren dat de juridische dogmatiek van de democratische rechtsstaat op zich nog niet een afdoende garantie biedt voor de doeltreffendheid van het beleid. Bovendien beschikt de wetgever en in zijn spoor het uitvoerend bestuur over een grote mate van vrijheid om aan het doelgerichte beleid vorm te geven. De problemen van de beleidsvoerende overheid en de mogelijke oplossingsrichtingen kunnen bij nader inzien beter geanalyseerd worden door de beleidsinhoud zelf meer centraal te stellen. De marges voor het overheidsbeleid worden vaak eerst in de inhoudelijke effecten van het beleid goed zichtbaar. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer het beleid door een opeenstapeling van doelgerichte interventies zijn inhoudelijke structuur verliest. De invalshoek van het project verschoof om deze reden van de vormelijke naar de inhoudelijke marges voor het overheidsbeleid.

In samenhang hiermee kwam het accent van het project meer en meer te liggen op de ordepolitieke vraagstukken van het overheidsbeleid. Daarbij neemt het onderscheid en de verhouding tussen ordenende en sturende regelgeving een centrale plaats inneemt. Met ordening wordt bedoeld op de principes volgens welke het verkeer tussen de marktpartijen wordt geregeld en op basis waarvan de verantwoordelijkheden van de overheid en de marktpartijen worden omschreven. Ordening heeft in dit kader betrekking op het vestigen van "verkeersregels". Sturing verwijst naar de

doelgerichte overheidsingrepen die beogen de marktprocessen in een bepaalde richting bij te sturen. De overheid blijkt zo zelf deelnemer te zijn aan het "verkeer". Het uitgangspunt van de ordepolitieke benadering is dat de wetgever dient te beginnen met de ordening van het verkeer tussen de marktpartijen en op deze basis tevens de positie van de overheid dient te bepalen. De sturende overheidsingrepen dienen vervolgens op deze ordeningsgrondslagen te zijn afgestemd. Aldus wordt een consistentie-vereiste gesteld voor de verhouding tussen ordening en sturing. Aan de hand van dit ordepolitieke analysekader zijn inmiddels op twee beleidsterreinen studies verricht, die verderop worden toegelicht. De tussentijdse bevindingen van het project "Marges voor overheidsbeleid" worden benut voor andere projecten, zoals het project "Rechtshandhaving". De definitieve afronding van het project zal naar verwachting in de eerste helft van de vierde raadsperiode plaatsvinden.

Voorstudies

In het kader van het project "Marges voor overheidsbeleid" zijn in de afgelopen raadsperiode, zoals gezegd, drie voorstudies verschenen.

De eerste studie, "Marges van volkshuisvestingsbeleid; naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige sector", is verricht door C.A. Adriaansens en H. Priemus. Zij hebben de geleidelijke uitbreiding en intensivering van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid geanalyseerd. Geconstateerd wordt dat de regelgeving inzake de volkshuisvesting wordt gekenmerkt door een dusdanige opeenstapeling van bijzondere regelingen, dat de hoofdlijnen van dit beleid uit het zicht verdwijnen.

De auteurs waarschuwen voor een verdergaande juridificering van het gangbare beleid, omdat hierdoor de noodzakelijke flexibiliteit van het beleid in een marktgevoelige sector geblokkeerd dreigt te worden. In plaats van een uitbreiding van de sectorspecifieke wetgeving zou beter de Woningwet tot een complete Volkshuisvestingswet kunnen worden omgevormd. Deze wet zou in een jaarlijks te bepalen "Staat van de volkshuisvesting" moeten voorzien. Voorts zou het huurprijzenbeleid zich door een flexibele toepassing van

de gangbare huurprijzenregelgeving meer kunnen ontwikkelen conform de vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt. Ten slotte wordt een integratie aanbevolen van de object- en subjectsubsidies.

De tweede voorstudie, "Ordering en sturing in het volkshuisvestingsbeleid", is uitgevoerd door W.G.M. Salet, stafmedewerker van de WRR. In deze studie werd voor het eerst de bovengenoemde ordepolitieke analyse toegepast. Als kernprobleem komt in deze studie naar voren dat de overheid vaak in het maatschappelijk verkeer ingrijpt, zonder zich vooraf rekenschap te geven van de normen die op het desbetreffende beleidsterrein de verhouding tussen de publieke en de particuliere sfeer en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen bepalen. De auteur concludeert dat de wetgever de betekenis van orderingsgrondslagen voor de regelgeving wel onderkent, maar deze voortdurend laat overschaduwen door actuele problemen, die als op zich zelf staande beleidsvraagstukken worden aangepakt. De onmiddellijke gerichtheid op de beleidsdoeleinden en de daarvoor benodigde instrumenten heeft ertoe geleid dat de interveniërende staat zijn bemoeienis met het maatschappelijk leven naar reikwijdte en indringendheid kon versterken, terwijl de vraag naar de grenzen en mogelijkheden ervan zelden werd gesteld. Niet alleen heeft de doelmatigheid van het overheidsoptreden in enge zin daaronder te lijden, ook worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen - met inbegrip van de overheid - diffuus.

Voor het volkshuisvestingsbeleid wordt geconcludeerd dat de eenzijdige aandacht voor sturingsprocessen de aandacht voor de onderliggende orderingsstructuur stelselmatig heeft verdrongen. Zo bevat de huurprijzenwetgeving een adequaat orderingskader dat is gebaseerd op de voorwaardelijke contractvrijheid tussen huurders en verhuurders, terwijl deze orderingsgrondslag door het sturende huurprijzenbeleid steeds wordt doorkruist. Voor het subsidie- en financieringsbeleid inzake huurwoningen zouden de orderingsgrondslagen van de regelgeving onvoldoende zijn uitgewerkt. Hier ging de aandacht vrijwel

exclusief naar de sturingsprocessen. In het verlengde van de ordepolitieke diagnose worden mogelijke oplossingsrichtingen geschetst.

De derde voorstudie, "Ordering en sturing in de ouderenzorg", is verricht door H. van der Sluijs, tot voor kort stafmedewerker van de WRR. De problematiek van de ouderenzorg is in deze studie eveneens vanuit ordepolitieke invalshoek geanalyseerd. Het aanbod van voorzieningen voor ouderen is in hoge mate afhankelijk geworden van de financiële mogelijkheden die de overheid kan bieden. Deze afhankelijkheid van de financiële en beleidsmatige afwegingen in de publieke sfeer is niet los te zien van de plaats die de overheid in de afgelopen twintig jaar als vanzelfsprekend in de ouderenzorg is gaan innemen.

De auteur analyseert hoe de ordening die in de Wet op de Bejaardenoorden lag besloten geleidelijk aan door het sturende beleid is overvleugeld. Geconcludeerd wordt dat zich een ingrijpende herziening opdringt van plaats en taak van de overheid in de ouderenzorg. Daarbij zou in beginsel uitgegaan kunnen worden van de autonome handelingsmogelijkheden van de aanbieders en vragers van zorg. Er ontstaat dan een stelsel dat zich zo veel mogelijk zonder sturend overheidsoptreden kan ontwikkelen.

Aanbevolen wordt de toekomstige ouderenzorg te baseren op een verplicht en deels uit inkomensafhankelijke premies gefinancierd verzekeringsstelsel in enigerlei vorm. Hoewel niet is gezegd dat ook de kostbare zorg voor chronisch hulpbehoevende ouderen daarmee volledig zou zijn gegarandeerd, zou zo wel de mate waarin de overheid, rechtstreeks of indirect, voor de bekostiging van de zorg instaat, duidelijk en nauwgezet door de wetgever kunnen worden vastgesteld. Zo zou ook de ouderenzorg van een gunst tot een recht kunnen worden. Blootgesteld aan een door de wetgever getemperde marktwerking, zou het voorzieningen-aanbod zich volgens de auteur op basis van een doelmatig allocatiemechanisme kunnen ontwikkelen.

3.2 Grootstedelijke gebieden

3.2.1. Inleiding

Binnen de Raad bestond al langere tijd belangstelling voor de grote steden. Onder andere komt dit tot uiting in de voorstudie van J.G. Lambooy e.a., "Greep op de stad", uitgebracht in 1982. Tegen het eind van de vorige raadsperiode besloot de toenmalige Raad tot de definitieve start. Het was vanaf het begin de bedoeling dat dit advies over zou gaan naar de nieuwe raadsperiode. De huidige Raad heeft dit uiteindelijk ook bekrachtigd.

Grote steden zijn per definitie een verzamelplaats van zeer uiteenlopende verschijnselen en ontwikkelingen. Om die reden wordt de stad wel eens het laboratorium van de samenleving genoemd. Dat maakt het toewerken naar een gericht en afgebakend advies er niet gemakkelijker op. Een keuze van de meest bepalende vraagstukken is bij een dergelijk breed onderwerp dan ook essentieel voor een inhoudelijk sterk advies. Op basis van een projectbeschrijving werd op instigatie van de vorige Raad in maart/april 1987 besloten tot een zestal deelstudies van inventariserende aard, aan de hand waarvan tot het definitieve profiel van het project zou worden besloten. Over de keuze en inhoudsbepaling van deze studies vond overleg plaats met de bestuurders van de vier grote steden en met een aantal andere instanties. Dit overleg bevestigde in hoofdzaak de juistheid van de keuze en inhoud van dit inventariserend deel. De verwerking van de resultaten is nagenoeg afgerond. Binnenkort zal de Raad een besluit nemen over het definitieve profiel van het advies dat, zoals nu te voorzien, eind 1989 kan worden uitgebracht.

3.2.2 De elementen van de probleemstelling

Vanaf het begin van de jaren tachtig volgt ook Nederland andere westerse landen in de vernieuwde aandacht voor de grote steden. Aan de basis van die heroriëntatie staat de teruglopende bevolkingsomvang en het daardoor verkleinde draagvlak van voorzieningen. Maar voor alles staat de terugval van economische functies, de vrij plotselinge confrontatie met de omvangrijke werkloosheid en de exorbitante groei van de van uitkeringen afhankelijke

stadsbevolking. Dat proces van terugval begon tegen 1975, in een periode dat de aandacht voor de sociale omstandigheden in de steden groot, maar voor de economische functies gering was.

Het lag dan ook voor de hand dat bij het herstel sinds 1982 van de aandacht voor de (grote) steden de economische functies en het algemene maatschappelijke en culturele draagvlak van de steden de nadruk kregen. Men vindt het heel markant terug in het Memorandum van de vier grote steden dat werd uitgebracht in het kader van de formatie van het huidige Kabinet.

Het advies dat de Raad beoogt uit te brengen over de grootstedelijke gebieden is in eerste instantie geconcentreerd op een tweeledige vraagstelling:

a) het economisch, cultureel en maatschappelijk draagvlak van de grootstedelijke gebieden;

Wat zijn de sterkten en zwakten van de grote steden op deze terreinen? Welke beleidsvisies bieden hier perspectief en welke beleidsinspanning is hier vereist?

b) de geprononceerde sociale en andersoortige problemen in de grootstedelijke gebieden.

Wat zijn de meest urgente en omvangrijkste problemen? In hoevere hangen ze onderling samen? Welke beleidsvisies bieden perspectief en welke beleidsinspanning is hier vereist?

Bij deze vraagstelling speelde op de achtergrond vooral de overweging - mede gebaseerd op een eerste internationaal vergelijkende studie van steden - dat de onderwerpen en de beleidsopgaven onder a) en b) ten zeerste met elkaar in verband staan en op elkaar inspelen, ook al is er een natuurlijke neiging om beide clusters wat betreft expertise en bestuurlijke bemoeienis gescheiden te houden.

Intussen is in het recente beleid van en met betrekking tot de grote steden al een ontwikkeling bespeurbaar, waarbij - hoe aarzelend ook - de vraagstelling onder a) en die onder b) op elkaar worden betrokken. Dit is een reden te meer om in dit raadsproject meer systematisch de bovenvermelde tweeledige vraagstelling inhoud te geven en uit te werken.

Met deze tweeledige vraagstelling is dit raadsproject primair op een aantal inhoudelijke onderwerpen van de steden gericht. Er werd besloten om dit geheel aan te vullen met een derde vraagstelling, die vooral betrekking heeft op het bestuurlijk draagvlak:

c) het beleidsmatig en bestuurlijk kader, vereist voor de opgaven, die onder a) en b) in de komende periode te verwachten vallen.

Welke bestuurlijke inrichting van de grote steden komt het beste tegemoet aan de nieuwe opgaven die op de steden in de komende periode afkomen? Welke aanpassingen in de bestuurlijke verhoudingen tussen de steden, het rijk en de provincies zijn ten aanzien van deze nieuwe opgaven vereist?

Uit het profiel dat tot nu toe van het project is geschetst, komt overduidelijk naar voren dat het hier niet gaat om een planologische studie, waarin het accent primair ligt op lokaties en inrichting van (groot)stedelijke gebieden. Dit raadsproject richt zich op een aantal uiteenlopende beleidsthema's, variërend van economische ontwikkelingen, sociale problemen, werkloosheid, zorgvoorzieningen en dergelijke (vraagstelling onder a) en b)) en op de algemene bestuurlijke en beleidsmatige voorzieningen (vraagstelling onder c)). Daar waar de onlangs uitgebrachte Vierde Nota over de ruimtelijke ordening ook een bijzonder accent legt op de (grote) steden en op de Randstad is het complementaire karakter van dit raadsproject naast deze planologische nota dan ook een vermelding waard.

Een belangrijk aandachtspunt bij elke studie die zich op de huidige grote steden richt, is de afgrenzing van het (groot)stedelijke gebied. Er is nadrukkelijk gekozen voor een studie die de grote steden en het grootstedelijke gebied in ruimer territoriaal verband plaatst. Grote steden, hun nabije en verder verwijderde ommeland raken steeds meer op elkaar betrokken. Er is in alle westerse landen sprake van het diffuus worden van verstedelijkte gebieden. Steeds meer zijn zelfs ver van de grote steden verwijderde, landelijke gebieden en grootstedelijke knooppunten op elkaar betrokken. Sommigen spreken om die reden over Nederland als een verstedelijkt land: een urban field. Ook de recent uitgebrachte Vierde Nota toont aan dat de netwerk-relaties tussen de grote steden, de middelgrote steden en de meer landelijke c.q. perifere gebieden steeds intensiever worden. Zelfs de Randstad lijkt in dit verband een te nauw kader. Belangrijke, nu nog in stedelijke centra gelokaliseerde functies verplaatsen zich naar buitenstedelijke lokaties, maar blijven via communicatielijnen met die stedelijke centra verbonden. Toch laten de Verenigde Staten - waar dit proces het verst is voortgeschreden - zien dat de grootstedelijke centra hun eigen betekenis in termen van de vraagstelling, zoals eerder onder a), b) en c) geformuleerd, blijven behouden.

Om die reden blijft dit project in eerste instantie gericht op de vier grote steden van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht. Omdat er echter sprake is van intensieve relaties inzake wonen, werken en voorzieningen in de regio's bij elk van deze vier grote steden, is het studiegebied gelijk gesteld met de vier grootstedelijke agglomeraties. In de titel van dit raadsproject komt deze stadsregionale invalshoek tot uitdrukking. De functionele relaties van de vier grootstedelijke knooppunten met andere, middelgrote steden en met landelijke c.q. perifere gebieden zullen - bij dit accent op de grote steden - overigens als een belangrijk gegeven worden meegenomen.

Er liggen een aantal uitgangspunten ten grondslag aan dit raadsproject. Ze zullen hier kort samengevat worden weergegeven.

a. Internationalisatie van stedelijke centra. Het is algemeen bekend dat vooral economische en culturele relaties over de nationale grenzen heen steeds intensiever en omvangrijker worden. Voor de grote steden geldt dat in nog sterkere mate. De rechtstreekse uitwisseling van grote steden, maar ook hun onderlinge verhouding en competitie moeten meer in internationaal dan in nationaal verband worden geplaatst. Daarbij spelen in het bijzonder de transportsector, de financiële sector en de zakelijke dienstverlening een belangrijke rol. De invoering van de interne markt van de Europese Gemeenschap is in dit verband een bijzondere en versterkende factor, waarop in de bedrijfssector van de grote steden wordt geanticiperd. Wat minder aandacht krijgt maar in toenemende mate zich doet gelden, is de internationalisatie op het brede vlak van het maatschappelijk verkeer en van instellingen in de non-profitsfeer. Ook zijn in het maatschappelijk verkeer oriëntaties niet meer uitsluitend en in een aantal gevallen zelfs niet overwegend binnen-nationaal. Ook hier nemen de steden een bijzondere positie in. Het grote aantal migranten en de omvang van internationale contacten in de grote steden zijn in dit verband belangrijke mechanismen.

b. Regionalisatie en de vernieuwde betekenis van stedelijke centra. In alle westerse landen valt een proces te constateren waarin zich binnen de nationale staten de lokale en regionale gebiedseenheden weer meer als onderscheiden onderdelen manifesteren. Dit proces wordt nog eens extra versterkt, als deze gebieden meer dan vroeger rechtstreeks relaties over de nationale grenzen aangaan. Dit zal samen met de internationalisatie voor het nationale bestuursniveau belangrijke consequenties hebben. Het centrale bestuur wordt als het ware van boven (internationalisatie) en van beneden (regionalisatie) geconfronteerd met bestuurslagen die hun eigen werking hebben en bovendien rechtstreeks op elkaar inspelen. Belangrijk is in dit

verband dat de (grote) steden bij de regionalisatie een belangrijke plaats innemen als knooppunten in die regio's. In een aantal gevallen kunnen deze regio's zelfs nationale grenzen overschrijden. De regio rond Stuttgart, München, Wenen en Zürich is daar een voorbeeld van, evenals het gebied dat begrensd wordt door Genève, Nice en Lyon.

c. Zwaartepuntverschuiving van stedelijke centra.

Een van de belangrijkste elementen van de relatieve positie en de dynamiek van de huidige stedelijke centra, is de wijziging in het decennia-lang stabiele urbanisatiepatroon. Het gaat hier om de verschuivingen van noord naar zuid in een aantal landen (Groot-Brittannië, West-Duitsland), in continenten (Europa, Noord-Amerika), maar ook verschuivingen tussen werelddelen: de "Pacific Rim" als een voorbeeld van een nieuw zwaartepunt tussen Noord-Amerika en Azië met belangrijke consequenties voor het huidige Atlantische zwaartepunt. Studies van deze verschuivingen tonen intussen aan dat het hier niet gaat om gedetermineerde nieuwe patronen. Onderzoek in de Verenigde Staten wees uit dat er sterke steden te vinden zijn in de noordelijke "Frostbelt" en dat er tegelijkertijd in de zuidelijke "Sunbelt" zwakke steden voorkomen. Dat zelfde tekent zich af in Groot-Brittannië (Glasgow in het noorden als relatief succesvolle stad) en West-Duitsland (het Ruhrgebied met sterke stedelijke knooppunten, zoals Düsseldorf). Uit die studies blijkt ook dat bij succesvolle steden in zwakke gebieden het bestuur en de beleidsvoering doorslaggevend zijn voor het succes. Het gaat - kort samengevat - om veranderingen in het urbanisatiepatroon, waarin nog veel verrassingen en wendingen verwacht mogen worden, maar die ook manipuleerbaar blijken.

d. De heroriëntatie op de stad. Er is in alle westerse landen sprake van een heroriëntatie op de stad. Meer dan vijftien jaar kreeg de stad nauwelijks aandacht in de nationale politiek en het nationale bestuur, of het moest zijn in de sociale steunprogramma's voor stedelijke woonbuurten in de vorm van stadsvernieuwing. De (grote) steden misten als het ware de aansluiting bij de rest van

het land, met name wat betreft de economische groei. Het leek er op alsof met name de grote steden wegzakten te midden van het snel groeiende ommeland. De omslag naar een bredere stedelijke vernieuwing manifesteert zich in de Verenigde Staten al vanaf 1975. In Europa ligt het startpunt later. Frankrijk behoort tot de voorlopers. Het Verenigd Koninkrijk volgt in de jaren tachtig en ook Nederland sluit dan bij de internationale trend aan. Amsterdam en Rotterdam lopen daarbij voorop. Deze vernieuwde aandacht voor de steden treft men ook in alle westerse landen in de politieke sfeer aan. Niet in het minst spelen daarbij electorale overwegingen een rol.

Een opvallend kenmerk van deze "urban renaissance" is dat deze niet meer geconcentreerd is in stedelijke centra. Bij de verst voortgeschreden voorbeelden in Noord-Amerika en in Europa blijkt het te gaan om uitgestrekte gebieden, waarin (groot)stedelijke centra en suburbane knooppunten in uitgestrekte regio's de drager zijn van stedelijk leven en cultuur. In Noord-Amerika is Californië met Los Angeles en San Francisco een voorbeeld. In West-Europa kan worden verwezen naar München met het Beierse ommeland en naar Stuttgart met Baden-Württemberg als "achterland" en in Noord-Italië naar Milaan en Turijn met de Noorditaliaanse regio. Uit deze voorbeelden blijkt dat het diffuser worden van verstedelijking over een groter gebied niet per se ten koste gaat van de stedelijke centra zelf. De profilering van de stedelijke centra en de spreiding van verstedelijking zijn complementair aan elkaar.

e. De differentiatie in aard en omvang van stedelijke ontwikkelingsmogelijkheden en problemen en van het daarop gerichte stedelijk beleid. Als men nader analyseert hoe de besturen en de politiek op de neergang, de economische verzwakking van de steden reageren en vervolgens naar een nieuwe brede en solide stedelijke basis toewerken, dan blijkt opnieuw dat de omstandigheden en de reacties niet overal gelijk zijn. Ook hier blijkt van gedetermineerd beleid geen sprake. Korthedshalve kunnen in de westerse landen vier karakteristieke reacties vanaf het midden van de jaren zeventig worden geregistreerd.

1. Verloederde steden

In deze steden is men er niet in geslaagd om een ombuiging te realiseren. In economisch en sociaal opzicht is er sprake van verloedering, meestal samenhangend met een eenzijdige industriële bedrijvigheid. Ondanks de nodige beleidsinspanningen slaagt men er in deze steden niet in om uit het dal te geraken.

2. Sociaal georiënteerde steden

Het betreft hier steden die in ernstige mate geconfronteerd werden met economische teruggang. Er wordt vervolgens moeizaam toe gewerkt naar economisch herstel. Het politieke en bestuurlijke klimaat in deze steden (vaak gaat het hier om een sociaal-democratisch of sociaal-georiënteerd bestuur) leidt ertoe dat deze steden hun traditie van sociaal beleid hardnekkig voortzetten. In een aantal gevallen brengt dat in deze steden grote spanningen met zich mee, vooral tussen de stedelijke overheid en de bedrijfssector c.q. het zakenleven.

3. Succesvolle steden met een achterkant

Het gaat hier om steden die economisch de recessie weer helemaal te boven zijn gekomen en in een enkel geval zelfs weer beschikken over reserves. In deze steden werd gekozen voor een regime, waarbij het sociaal beleid doelbewust wordt teruggeschroefd ten gunste van het beoogde economisch herstel. Als echter het herstel doorzet, blijft de beleidsoriëntatie overwegend op de economische sector gericht. Een geprononceerd sociaal beleid, dat de grote werkloosheid en de slechte woonomstandigheden tot onderwerp heeft, blijft uit. Dat leidt in deze steden tot grote contrasten tussen "boom"-gebieden en onleefbare gebieden.

4. Robuuste steden

Hier gaat het om steden die op meer dimensies hoog scoren. Het economisch leven is dynamisch en rijk geschakeerd. Er is sprake van een levendig en hoogstaand cultureel bestel. Het sociaal beleid is gekenmerkt door nieuwe aanpak en creatieve oplossingen. Het gaat hier om twee subtypen. De eerste categorie van steden is die welke

zelfs in de periode van economische recessie nooit echt hun solide basis kwijt geraakt zijn. Ze hebben een lange traditie van succesvol en geschakeerd stedelijk leven kunnen continueren. De tweede categorie van steden werd wel door de economische recessie geraakt, maar veerde er met een krachtig beleid uit op. Kenmerkend voor beide subtypen is dat er sprake is van coalities tussen stedelijk bestuur, bedrijfsleven en (sociale en culturele) instellingen, waarin de sterkten van het economische, culturele en sociale leven op elkaar betrokken worden.

Het raadsproject zal vanuit de eerder gegeven algemene vraagstellingen en aansluitend bij de hiervoor geschetste uitgangspunten, inzichten proberen te leveren voor een meer geprofileerd beleid voor de grootstedelijke gebieden in Nederland. Om een dergelijk project gericht te maken, is gekozen voor een beperkt aantal thema's. Deze zullen hieronder bij de beschrijving van de inventariserende studies, die in de afgelopen periode hun beslag kregen, worden aangegeven.

3.2.3. De inventariserende studies

De volgende studies werden intussen afgerond en vormen de basis van het advies dat volgend jaar wordt uitgebracht:

- Profielschets van de economische bedrijvigheid in de regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.
- Overzicht van de probleemcumulatie, categoriaal en territoriaal, in de vier grote steden.
- De werkloosheid in termen van economische non-activiteit, in beeld gebracht voor de zeven regionale arbeidsmarktgebieden van de vier grote steden.
- Gezondheidssituatie, gezondheidsvoorzieningen en gezondheidsbeleid in de vier grote steden.
- Kunstbeleid met een accent op de financieringsvormen, beschreven aan de hand van de situatie in Amsterdam.
- Het financieel beleid van de vier grote steden, een inventarisatie van de begrotingen van de jaren zeventig en tachtig.

3.2.4. Het profiel van het advies

De inventariserende studies leveren het materiaal voor een aanscherping en concretisering van de algemene vraagstelling, die als volgt nader kan worden gespecificeerd:

- a. Het aangeven van economische profielen van de grote steden met behulp van een studie naar de sterkten en zwakten van de economische sectoren (sectorstudie). Deze studie zal uitmonden in beleidsaanbevelingen, afgeleid van een visie op economisch structuurbeleid voor de grote steden, ontleend aan het WRR-rapport "Ruimte voor groei" (rapport nr. 29, april 1987).
- b. Het specificeren van de sociale problemen waarmee de grote steden meer dan evenredig worden geconfronteerd. Daarbij vormen de afzonderlijke kernproblemen het vertrekpunt: inkomensproblemen van bepaalde categorieën uitkeringstrekkers, werkloosheid, criminaliteit en onveiligheid. In tweede instantie zal worden nagegaan in hoeverre deze kernproblemen zich concentreren: territoriaal (in bepaalde buurten en wijken), categoriaal (in bepaalde bevolkingscategorieën, zoals etnische minderheden, ongeschoolden enz.). Ook hier zal, mede afgeleid van eerdere WRR-rapporten als "Activerend arbeidsmarktbeleid" (rapport nr. 33, december 1987) en "Rechtshandhaving" (rapport nr. 35, mei 1988), een meer structurele beleidsvisie worden ontwikkeld als basis voor de beleidsmatige aanpak.
- c. Het specificeren van de beleidsmatige en bestuurlijke context waarin het beleidsprogramma onder a) en b) de beste kansen heeft en dat meer in het algemeen betere perspectieven biedt voor een adequaat beleid van en ten opzichte van de grote steden. Hiervoor wordt aangesloten bij de gedachten zoals die in het kader van het zogenaamde agenda-overleg van de vier grote steden en het rijk over een reeks van jaren ontwikkeld zijn. Vanuit de WRR zelf zullen de visies op het openbaar bestuur, zoals ontwikkeld in het project "Marges voor

overheidsbeleid", de nodige aanknopingspunten bieden. Het gaat daarbij vooral om de bepaling van de beleidsruimte voor de besturen van de grote steden in relatie tot die van het rijk, c.q. de provincies. Dit tegen de achtergrond van een zwaarder accent op de wisselwerking tussen de particuliere sector en de overheid. De bestuurlijke verhoudingen ten aanzien van de grote steden zullen hierop worden geëvalueerd. Daarbij zal de huidige discussie over de afweging van functionele en territoriale decentralisatie een belangrijk aandachtspunt zijn, evenals de nieuwe voorstellen in diverse beleidssectoren, zoals de tripartisering in het arbeidsvoorzieningenbeleid, de regionale overlegstructuur volgens de ideeën van de Commissie Dekker voor de gezondheidszorg enzovoort.

3.3 Nederland in de Europese samenwerking (III)

De bestudering van het vraagstuk van coördinatie van het macro-economisch en monetair beleid tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap werd aangevangen door de vorige Raad en zal worden afgerond door de zittende Raad. Het ligt in de bedoeling de werkzaamheden te laten uitmonden in een advies aan de regering. Het gaat hier om een tweede deel van een adviesaanvraag van de regering, voortgekomen uit een eerder verschenen WRR-rapport over de Europese integratie (rapport nr. 28, De onvoltooide Europese integratie, maart 1986).

Dat rapport behandelde de samenhang tussen het nationale beleid en het communautaire beleid. Aanbevolen werd om het beleidsvermogen van de Gemeenschap te vergroten. Door het proces van marktintegratie wordt het beleidsvermogen van de lidstaten verminderd, terwijl de Gemeenschap dit niet heeft weten te compenseren tot dusver. Het rapport concentreerde zich in hoofdzaak op twee aspecten: de voltooiing van de interne markt voor industriële producten en de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Onderscheid werd gemaakt tussen negatieve en positieve integratie. Het eerste begrip werd gedefinieerd als het wegnemen van nationale belemmeringen om tot één

markt te komen en het tweede als het voeren van een gemeenschappelijk of door de Gemeenschap gecoördineerd beleid. Hoe opener de grenzen immers worden, hoe minder nationale voorschriften zin hebben (denk bijvoorbeeld aan de milieuwetten) en hoe meer de noodzaak ontstaat om het beleid te coördineren, dan wel een gezamenlijk beleid te formuleren.

Over de Nederlandse overheid werd geconstateerd dat die zich tot dusver onvoldoende bewust is van het bestaan van de Gemeenschap als "vierde bestuurslaag". Op politiek niveau werd aanbevolen om een vaste commissie voor Europese Zaken bij de Tweede Kamer in te stellen.

In haar reactie op dit eerste WRR-rapport over de Europese Gemeenschap vroeg de regering de WRR om eveneens aandacht te besteden aan enerzijds de financieringsproblematiek van de Gemeenschap in de komende jaren en anderzijds het vraagstuk van de monetaire en macro-economische beleidscoördinatie.

Aan de eerste vraag werd voldaan met rapport nr. 32, "De financiering van de Europese Gemeenschap", van november 1987. Daarin werd de stelling onderbouwd dat om de financiële problemen van de Europese Gemeenschap op te lossen, een beheersing van de landbouwuitgaven onontkoombaar is. Hiertoe werd het advies gegeven om dwingende beslissingsregels in te voeren op gemeenschapsniveau, waaraan de begrotingsautoriteiten en vakraden van ministers gebonden zijn. Een vergroting van de middelen werd aanbevolen, met het oog op de uitbreiding van gemeenschapstaken zoals vastgelegd in de Europese Akte en gezien de geografische uitbreiding van de Gemeenschap met minder draagkrachtige landen. Om de economische convergentie te vergroten, werd aanbevolen om de Europese structuurfondsen te hervormen en de hulp te concentreren op de minst bedeelde regio's.

Met de tweede vraag van de regering, naar de toekomst van de coördinatie van het macro-economisch en monetair beleid tussen de lidstaten, is een aanvang gemaakt in de vorige raadsperiode. Het ligt in de bedoeling het advies hierover af te ronden in het voorjaar van 1989.

Enkele historische feiten rond monetaire en macro-economische coördinatie in de Europese Gemeenschap

Op 22 maart 1971 werden de beginselen van een te realiseren Europese economische en monetaire unie in een resolutie van de Raad van de EG vastgesteld: "dat de belangrijkste beslissingen inzake het economische beleid op gemeenschapsniveau zullen worden genomen en dat de hiervoor benodigde bevoegdheden derhalve van het nationale vlak naar dat van de Gemeenschap worden overgebracht. Dit proces zal op de aanvaarding van één munteenheid kunnen uitlopen, waardoor zijn onherroepelijkheid zal zijn gewaarborgd" (1). Voor de verwezenlijking van deze ambitie werd een aantal stappen voorzien, zoals onder andere de versterking van de coördinatie van het economische beleid van de lidstaten, harmonisering van de belastingen en de bevordering van het vrije kapitaalverkeer.

Nadere uitwerking hiervan werd gegeven in 1974 in een Beschikking van de Raad betreffende "de verwezenlijking van een hoge mate van convergentie van de economische politiek van de Lid-Staten" (2). Op monetair gebied werd - na het "slangarrangement" dat in werking trad op 24 april 1972 - per 1 januari 1979 het Europees Monetair Stelsel (EMS) ingesteld, een "regeling voor de totstandkoming van een nauwere monetaire samenwerking die moet leiden tot een zone van monetaire stabiliteit in Europa" (3).

Door de inwerkingtreding van de Europese Akte per 1 juli 1987 werd een nieuwe etappe van Europese integratie ingeluid (4). Deze aanvulling van het Verdrag van Rome voorziet onder meer in de totstandbrenging van de interne markt per 31 december 1992 en in een versterking van het Europees Monetair Stelsel. De discussie over monetaire samenwerking is in een stroomversnelling geraakt door het doel "1992".

Strekking van het rapport

Doel van het rapport is om te beginnen het onderzoeken van de consequenties die de voortschrijdende marktintegratie heeft voor het vermogen van Nederland om zelf macro-economisch en monetair beleid te voeren.

Vervolgens zal worden nagegaan welke voorzieningen op gemeenschappelijk niveau minimaal nodig zijn om, bij de in de nabije toekomst te verwachten stand van de marktintegratie, de tot dusver door het nationaal economisch en monetair beleid beoogde doelstellingen minimaal te verzekeren.

Ten slotte zullen de belangrijkste institutionele en inhoudelijke voorwaarden worden onderzocht waaraan een verder gecoördineerd dan wel vergemeenschappelijkt macro-economisch en monetair beleid in de Gemeenschap zal moeten voldoen.

Aandacht zal onder andere worden besteed aan de gevolgen van het volledig vrij kapitaalverkeer, dat een aspect zal zijn van de interne markt. Er zal een nauwe verbondenheid ontstaan van de prijs- en renteniveaus in de lidstaten. De gewenste wisselkoersstabiliteit in een voltooide interne markt brengt een coördinatie van rentebeleid dwingend met zich mee. Dit zou dan moeten geschieden met betrekking tot zowel de geld- als de kapitaalmarktrente. De harmonisatie van de geldmarktrente zou vooral kunnen worden verwezenlijkt door een coördinatie van het monetaire beleid, voor zover dit betreft de tarieven voor het beroep van de particuliere banken op de nationale centrale banken. Op dit punt zal het rapport aansluiten bij de gedachtenvorming rond een Europese Centrale Bank en zal worden gepoogd te komen tot een taakomschrijving van deze instelling, in eerste instantie voorzover het daarbij gaat om het monetaire beleid. Wat betreft de kapitaalmarktrente lijkt het van belang aandacht te geven aan de omvangrijke en gevarieerde financieringstekorten van de nationale overheden, die daardoor een relatief groot beroep op de kapitaalmarkt doen en de hoogte van deze rente mede bepalen. Ter voorkoming van ongewenste ontwikkelingen op de kapitaalmarkten (die een weerslag kunnen hebben op wisselkoersen), lijkt een harmonisatie van het begrotingsbeleid van de verschillende lidstaten noodzakelijk.

Voorlopige opzet van het rapport

1. Parallellisme tussen monetaire en macro-economische integratieprocessen.
2. Europese afspraken omtrent monetaire en macro-economische coördinatie, obstakels en successen tot nu toe.
3. Economische interdependenties tussen de lidstaten en gevolgen bij verdere integratie.
4. Samenwerkingsstrategieën en -modaliteiten.
5. Institutionele vormgeving.

NOTEN

- (1) Resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten van 22 maart 1971 betreffende de verwezenlijking in etappes van de economische en monetaire unie in de Gemeenschap. Publikatieblad van de EG, serie C, nr. 28, 27 maart 1971.
- (2) Beschikking van de Raad van 18 februari 1974 betreffende de verwezenlijking van een hoge mate van convergentie van de economische politiek van de lidstaten der Europese Economische Gemeenschap (74/120/EEG), Publikatieblad van de EG, serie L, nr. 63, 5 maart 1974.
- (3) Resolutie van de Europese Raad van 5 december 1978 over de invoering van het Europees Monetair Stelsel (EMS) en daarmee verband houdende aangelegenheden, Bulletin EG nr. 12, 1978, blz. 10-14.
- (4) Europese Akte, Bulletin EG, Supplement nr. 2, 1986.

3.4 Etnische minderheden

Tegen het einde van de vorige raadsperiode, op 1 oktober 1987, verzocht de regering de Raad om een advies uit te brengen over het toekomstige beleid inzake etnische minderheden.

Reeds tijdens de tweede raadsperiode, in 1979, bracht de Raad over dit onderwerp een rapport uit (rapport nr. 17, Etnische minderheden). Dit rapport heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het gecoördineerde minderhedenbeleid, waarvan de hoofdlijnen zijn neergelegd in de Minderhedennota van 1983. In haar recente adviesaanvraag aan de WRR stelt de regering dat een voorlopige, tussentijdse balans van het minderhedenbeleid uitwijst dat de vooruitgang van dit beleid te gering is, met name op materiële punten, zoals de positie van de betrokken groepen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De regering acht het gewenst in 1990 enkele strategische beleidskeuzen te maken met betrekking tot de toekomst van haar beleid inzake etnische minderheden. Met het oog daarop heeft de regering de Raad gevraagd haar, op basis van een globale toekomstverkenning, van advies te dienen over de te stellen prioriteiten en over het aanpassen van bestaande en het inzetten van nieuwe instrumenten.

Nog in de vorige raadsperiode heeft de Raad een eerste opzet gemaakt voor het uit te brengen rapport. De Raad in zijn huidige samenstelling bouwt hierop voort. In het rapport zal de Raad een aantal centrale vragen met betrekking tot de positie van etnische minderheden in een brede maatschappelijke context plaatsen en analyseren. Zo zal de positie van deze groepen in verband worden gebracht met recente en toekomstige ontwikkelingen in het arbeidsbestel en in het onderwijs. Ook zal worden ingegaan op de mogelijke effecten van voortgaande immigratie en op de consequenties van het wegvallen van de binnengrenzen van de EG voor het terzake door de Nederlandse regering te voeren beleid. Naar het zich thans laat aanzien, zal de Raad ook aanbevelingen doen ten aanzien van de toekomstige organisatie van het overheidsbeleid voor migranten en etnische minderheden. Het rapport zal nog in 1988 worden uitgebracht.

BIJLAGE

De samenstelling van de Raad per 1 januari 1988:

Prof.dr. W. Albeda, voorzitter
Prof.dr. H.P.M. Adriaansens
Mw. dr.ir. M.A. van Damme-Van Weele
Prof.mr. L.A. Geelhoed
Prof.dr. A.M.J. Kreukels
Prof.dr. B.M.S. van Praag
Prof.dr.ir. R. Rabbinge
Prof.dr. C.J. Rijnvos
Mw. dr. A.D. Wolff-Albers

Secretaris:
Dr. W. van Drimmelen