



Vijfentwintig jaar later

DE TOEKOMSTVERKENNING VAN DE WRR UIT 1977
ALS LEERPROCES

*P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker
en I.J. Schoonenboom (red.)*

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn, dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

Vijfentwintig jaar later

De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces

*P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en
I.J. Schoonenboom (red.)*

ISBN 90-5356-730-5

VOORWOORD

In 1977 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn eerste grote toekomstverkenning uit: de Algemene Toekomstverkenning (ATV), bedoeld om beleidsmakers een samenhangend beeld aan te bieden van de Nederlandse samenleving over 25 jaar. Het ging er met name om aan te geven welke knelpunten voorzienbaar waren, zodat het beleid daar rekening mee zou kunnen houden. Door die opzet is de ATV ook als een *selfdenying prophecy* bedoeld: het ging erom dat de voorspelde knelpunten zich door goed beleid in de toekomst juist niet zouden voordoen.

Om de Algemene Toekomstverkenning te kunnen opstellen, is destijds aan (teams van) zeventien deskundigen gevraagd om op de specifieke terreinen van hun deskundigheid (economie, vervoer, participatie, milieu, enz.) toekomststudies te maken. Daar is vervolgens in de ATV gebruik van gemaakt.

25 jaar later heeft het Netwerk Toekomstverkenningen (NTV), waaronder enkele WRR-medewerkers, het idee opgepakt om deze toekomststudies van toen tegen het licht te houden. Er is een redactieteam geformeerd bestaande uit: Patrick van der Duin (toekomstonderzoeker aan de TU Delft), Cock Hazeu (WRR), Paul Rademaker (voorzitter NTV) en Jan Schoonenboom (WRR). Zij hebben bij de oorspronkelijke studies deskundigen van ‘nu’ gezocht en deze op pad gestuurd met de volgende vragen:

- Wat was het oorspronkelijke wereldbeeld van waaruit de verkenning is geschreven?
- Wat is van de toekomstverkenning uitgekomen? En waarom is dat wel of niet gebeurd?
- Hoe en waarvoor is de toekomstverkenning gebruikt?
- Wat waren de vooronderstellingen en welke redeneringen zijn gevolgd?
- Hebben de oorspronkelijke auteurs belangrijke ontwikkelingen over het hoofd gezien? En zo ja, hoe komt dat?
- Welke (wetenschappelijke) methoden zijn toegepast bij het maken van de verkenning?
- Wat zou de auteur die de oorspronkelijke studie bespreekt nu anders doen? En welke aanbevelingen voor een eventuele nieuwe toekomstverkenning over hetzelfde onderwerp komen hieruit voort?

Ik meen dat het van groot belang is op deze wijze terug te kijken naar het toekomstonderzoek uit het verleden. Voor het werk van de WRR, en meer in het algemeen voor al degenen die zich met het beleid voor de lange termijn bezighouden, is het essentieel om te leren van de soort vooronderstellingen waarop dat beleid vroeger is gebaseerd en van de ervaringen die vervolgens zijn opgedaan. De toekomst zullen we nooit kennen, maar toch wordt de toekomst voor een aanzienlijk deel bepaald door ons huidige handelen. Daarom blijft het nadenken over het beleid in het perspectief van de lange termijn zo belangrijk.

Tegen die achtergrond dank ik de initiatiefnemers en ieder die verder aan deze bundel heeft bijgedragen voor hun inzet. Het resultaat is een belangwekkende studie, die de WRR in het kader van zijn toekomstverkennde taak graag uitbrengt. Ik beveel haar dan ook van harte ter lezing en lering aan.

Prof. mr. M. Scheltema
Voorzitter WRR

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord		3
1 Inleiding		9
	<i>P. Rademaker en I.J. Schoonenboom</i>	
2 Vooronderstellingen voor een verrassingsvrije toekomst- verkenning		15
	<i>I.Th.M. Snellen</i>	
2.1	Inleiding	15
2.2	De methodologie	16
2.3	Het uitkomen van de uitkomsten	18
2.4	Het nut van een kaderstellende nota	20
2.5	Slot	21
3 De toekomstige beschikbaarheid van energie voor Nederland		25
	<i>A.F. Correljé</i>	
3.1	Inleiding	25
3.2	Het wereldbeeld	25
3.3	Wat is er uitgekomen?	26
3.4	Wat waren de vooronderstellingen?	28
3.5	Belangrijke ontwikkelingen over het hoofd gezien?	30
3.6	Conclusie	33
4 Klimaatveranderingen, oorzaken en mogelijke consequenties in 1977		37
	<i>R. Swart</i>	
4.1	Inleiding	37
4.2	Hoe kijken we in 2004 tegen Schuurmans' analyse aan?	38
4.3	Discussie en conclusies	43
5 Over sturing, organisatie en participatie		45
	<i>P. Rademaker</i>	
5.1	Inleiding	45
5.2	Opzet van de studie	45
5.3	Knelpunten en enkele oplossingen	47
5.4	Methodologie	49
5.5	Evaluatie	51
5.6	Lessen van of voor de toekomst	51
6 Besturen, participatie en organisatie		55
	<i>T.A.P. Metzke</i>	
6.1	Inleiding	55
6.2	Samenvatting	56
6.3	De toekomst van 1977 in relatie tot het heden	57
6.4	Reflectie op de evaluatie	61

7	Gezondheidszorg	65
	<i>J.J.B. Nijeboer</i>	
7.1	Inleiding	65
7.2	Wat zijn gezondheidsproblemen?	65
7.3	Ontwikkelingen in vraag en aanbod van de gezondheidszorg	69
7.4	Totaalbeeld stijging van kosten	72
7.5	Conclusies	73
8	Onderwijs	77
	<i>R. de Wilde</i>	
8.1	Bespreking van het rapport	77
8.2	Evaluatie van het rapport	83
9	Vrije tijd	87
	<i>K.M. Paling</i>	
9.1	De toekomstbeelden van toen	87
9.2	De ongrijpbaarheid van de vrije tijd	87
9.3	Beperkte onderzoeksbasis voor een langere-termijnperspectief	88
9.4	De ontwikkeling van de netto vrije tijd	89
9.5	Vrije tijd en het spitsuurgezin	91
9.6	Vrijtijdsbesteding onder de loep en in de glazen bol	92
9.7	Opkomst en ondergang van het vrijetijdsbeleid	94
9.8	In de achteruitkijkspiegel	94
9.9	De echo van het verleden	95
10	Massamedia, informatie en communicatie	97
	<i>P.A. van der Duin en W.A.G.A. Bouwman</i>	
10.1	Inleiding	97
10.2	Samenvatting van het rapport	97
10.3	Historische achtergrond en methodische opzet	99
10.4	De mate van trefzekerheid	101
10.5	Conclusies	104
11	Openbare orde en criminaliteit	107
	<i>E.J.G. van de Linde</i>	
11.1	De conclusies van 'Openbare orde en criminaliteit'	107
11.2	De conclusies van de WRR	108
11.3	Analyse	109
11.4	Het effect van de toekomstverkenning	113
11.5	Naar een nota 'Openbare orde en criminaliteit III'?	115
12	Arbeid van nu tot 2000	119
	<i>B. van Steenberg</i>	
12.1	Inleiding	119
12.2	De centrale positie van de arbeid	119
12.3	Arbeid en vrouwenemancipatie	121
12.4	Arbeid als plicht of <i>fun</i> ?	122
12.5	Omissies?	124

13	Twee perspectivische tekeningen van de Nederlandse economie tot 2000	127
	<i>F.A.G. den Butter</i>	
13.1	Inleiding	127
13.2	Het CPB-rapport	128
13.3	De bevindingen	130
13.4	Evaluatie	134
13.5	Conclusie	135
14	Huisvesting, woonomgeving en ruimtelijke ontwikkeling	141
	<i>W. Derksen, L. Eichperger, J. Ritsema van Eck, D. Snellen</i>	
14.1	Inleiding	141
14.2	Toekomstverkenning bevolking en wonen	142
14.3	Werken	148
14.4	Infrastructuur	151
14.5	Conclusie	154
15	Mobiliteit en toekomstverkenning	157
	<i>H. van Gent en P. Rietveld</i>	
15.1	Inleiding	157
15.2	Wereldbeeld	157
15.3	Verwachting versus realisatie	158
15.4	Is de toekomstverkenning gebruikt?	164
15.5	De vooronderstellingen en de gevolve redeneringen	164
15.6	Omissies	164
15.7	Aanbevelingen voor toekomstige toekomstverkenningen	165
16	Energie en de hierdoor veroorzaakte milieuverontreiniging	169
	<i>J.L.A. Jansen</i>	
16.1	Inleiding	169
16.2	Een terugblik na 25 jaar	170
16.3	Vooronderstellingen, verkenning en realisatie	171
16.4	De gebruikers en hun interessen	174
16.5	Gemiste ontwikkelingen	174
16.6	Nieuwe ontwikkelingen en onvoorziene gebeurtenissen	175
16.7	Het verkennen vanuit 1975	176
16.8	Verkennen nu	177
17	Landschap en natuurlijk milieu	181
	<i>J.M.C. Dirven</i>	
17.1	Inleiding	181
17.2	Inhoud van de toekomstverkenning van landschap en natuurlijk milieu	181
17.3	Aard en betekenis van de verkenning	183
17.4	Aard en betekenis van nieuwe toekomstverkenningen natuur en landschap	187
17.5	Conclusies en aanbevelingen	190

18	De toekomst in het licht van nu	193
	<i>P.A. van der Duin en C.A. Hazeu</i>	
18.1	Inleiding	193
18.2	Methode	194
18.3	De achtergrondstudies voor de ATV	194
18.4	Tijdshorizon	198
18.5	Onderwerpen	198
18.6	Trefzekerheid	199
18.7	Conclusie	201
	Over de auteurs	203

1 INLEIDING

P. Rademaker en I.J. Schoonenboom

In 1977 zag de publicatie *De komende vijftwintig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het licht. Deze studie is bekend geworden als acroniem ATV, naar Algemene Toekomstverkenning. Het was een Nederlandse primeur in het toen nog betrekkelijk jonge vak van toekomstonderzoek. De studie betrof een verkenning van de ontwikkelingen in de komende 25 jaar in de Nederlandse samenleving. Verschillende deskundigen – van binnen en buiten de WRR – leverden bijdragen aan het schrijven van een aantal achtergrondstudies die de basis hebben gevormd voor het eindrapport.

‘25 jaar’ na het verschijnen van het rapport werd in het Netwerk Toekomst Verkenningen – een verzameling van personen en instituten die zich met de toekomst bezighouden, afkomstig uit de academische wereld, de overheid en het bedrijfsleven – het idee geboren om genoemde deelverkenningen te evalueren, en te zien wat voor lessen achteraf zowel methodologisch als inhoudelijk zijn te trekken. De WRR toonde zich graag bereid om mee te werken aan een publicatie met de bevindingen hierover.

In deze nu voorliggende publicatie worden de diverse achtergrondstudies tegen het licht gehouden, waarbij met name ingegaan wordt op vragen als:

- Zijn de voorspellingen c.q. verwachtingen van 25 jaar geleden uitgekomen?
- In hoeverre verschilt het wereldbeeld van toen van dat van nu?
- Zijn de toekomstverkenningen gebruikt in het beleid?
- Welke methoden zijn bij het onderzoek gebruikt?
- Wat kunnen we leren van deze toekomststudie?

Zoals gezegd: deze evaluatie betreft de achtergrondstudies en dus niet het eindproduct waar ze de bouwstenen van vormden. Het rapport *De komende vijftwintig jaar* is natuurlijk meer dan louter een somming van deze deelstudies, maar met name ook een poging om deze tot een geïntegreerd geheel te brengen. De afzonderlijke bijdragen zijn natuurlijk wel totstandgekomen binnen het methodologische stramien van de ATV. In deze inleiding willen we hierom een aantal algemene opmerkingen maken over de ATV en deze in een historische context plaatsen.

Toen de WRR begin jaren zeventig het initiatief nam tot het maken van een algemene toekomstverkenning leek dat een nogal overmoedige poging. De WRR was immers een nieuwkomer op het gebied van het toekomstverkennen en had nog geen ervaring. Maar eigenlijk kon niemand in Nederland hierop bogen. Wel was in 1972 het eerste rapport aan de Club van Rome *Grenzen aan de groei* verschenen, dat in de hele wereld, en zeker ook in Nederland, veel aandacht had getrok-

ken. In het rapport werden mondiale ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht op een vijftal domeinen, namelijk bevolking, natuurlijke hulpbronnen, kapitaal, landbouw en milieu. Met behulp van computermodellen werden deze ontwikkelingen en hun interacties doorgerekend en grafisch weergegeven. De resultaten waren schokkend: bij ongewijzigd beleid zou de groei van de economie tot stilstand komen, waaronder ook de mogelijkheden om de groeiende wereldbevolking van voldoende voedsel te voorzien. Het rapport maakte zo korte metten met het zo vanzelfsprekende denken in termen van ‘vooruitgang’.

Er was grote bewondering voor dit eerste rapport aan de Club van Rome, maar ook veel kritiek. Het zou te weinig domeinen onderscheiden, en de mogelijkheden onderschatten van overheden om de problemen het hoofd te bieden. Het idee dat de samenleving tot op zekere hoogte maakbaar is, had toen veel aanhangers, hoewel er uiteenlopende ideeën waren over de richting waarin de samenleving met behulp van de overheid moest worden vormgegeven. In de jaren zestig en zeventig waren veel progressieve bewegingen actief, waarvan de provo- en flowerpower-beweging wel de luidruchtigste en kleurrijkste waren. Hun maatschappijkritiek waaierde breed uit, maar liep deels ook parallel aan de boodschap van het Club van Rome-rapport en werd daardoor ook versterkt.

10

De in eind 1972 ingestelde WRR had als expliciete taak gekregen informatie te verschaffen over ontwikkelingen die de samenleving op langere termijn kunnen beïnvloeden. ‘Groot denken’ – of in latere termen: ‘holistisch’ denken – was aan die tijd niet vreemd, getuige bijvoorbeeld de naam van één van de commissies wier adviezen ten grondslag lagen aan de oprichting van de WRR: ‘Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur’. In het advies uit 1970 suggereerde deze commissie dat die nieuwe instelling een samenvattend inzicht moest verschaffen in de mogelijke langetermijnontwikkelingen van de maatschappij *als geheel*. Uit deze bewoording blijkt niet alleen dat naar huidig inzicht onthutsend ‘groot’ werd gedacht, ze toont ook hoge verwachtingen over de kenbaarheid van de toekomst, terwijl we nu geneigd zijn juist de onzekerheid ervan te benadrukken. Ook dit moeten we zien tegen de achtergrond van de jaren zestig, met de opkomst van de sociale wetenschappen, waaronder ook de beleidswetenschappen. Bestonden bij de beleidsmakers hoge verwachtingen over de bijdrage van deze wetenschappen bij het te lijf gaan van complexe beleidsvraagstukken, die wetenschappen zelf waren over hun mogelijkheden hiertoe ook niet bescheiden. Vanuit de Sociaal-Wetenschappelijke Raad werd in de jaren zestig verschillende keren aangedrongen op een grotere bijdrage van de sociale wetenschappen aan het beleid. Die bijdrage zag men in een beter zicht op de grote lijnen van de ontwikkeling van de maatschappij “in hun totaliteit en onderlinge verwevenheid” (KNAW 1965).

Tegen deze achtergrond was de WRR ingesteld, die vervolgens van start ging met de ATV. Het is daarom niet verwonderlijk dat de WRR zich zette aan een *integrale* verkenning van de toekomst van Nederland. Hierbij had de raad goed geluisterd naar de kritiek op het rapport aan de Club van Rome. Hoewel ‘slechts’ gericht op

Nederland, zou de studie wel breder van opzet worden en zouden met name ook politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in het sociale vlak worden meegenomen. Geheel conform het wetenschappelijk optimisme over de kenbaarheid was de bedoeling om licht te werpen op de *waarschijnlijke* toekomst van Nederland. Hierbij vormden een ‘verrassingsvrije’ aanpak en de veronderstelling van continuïteit belangrijke uitgangspunten. Deze werden vertaald in een serie vooronderstellingen die aan de verkenningen op zestien deelgebieden werden opgelegd.

Vier jaar later is het eindrapport veel bescheidener geworden dan die aanvankelijke ambitie. In plaats van ‘integraal’ wordt daarin gesproken van ‘algemeen’, en in plaats van ‘de waarschijnlijke toekomst’ wordt ‘een toekomstbeeld’ gepresenteerd. Bovendien bestaat dit beeld gedeeltelijk uit twee varianten, de A- en de B-variant. De A-variant gaat uit van voortgaande economische groei, de B-variant van een geleidelijke ombuiging naar een nulgroeisamenleving. Ook hieruit blijkt de doorwerking van het Club van Rome-denken.

De ATV was de eerste toekomstverkenning van de WRR en het eindrapport doet ruimhartig verslag van de opgedane ervaringen. Ook van de mislukkingen, zoals van de poging in het begin om een integraal model op te stellen. Of van de maar beperkt gelukte integratie van de verkenningen op deelgebieden, waarvoor de beschikbare – interdisciplinaire – kennis omtrent de samenhangen ontoereikend was. De beperkingen van de uiteindelijk gekozen pragmatische aanpak, waarbij men al doende probeert te leren, hebben geleid tot een bescheiden presentatie van de resultaten. Wellicht is ook hierdoor de doorwerking van de ATV beperkt geweest en, ondanks de poging om tot een samenhangend beeld te komen, eerder sectoraal dan overheidsbreed.

In de kleine wereld van de toekomstverkenners was de reactie over het algemeen nogal sceptisch. De studie was niet baanbrekend genoeg, zou te weinig aanknopingspunten geven voor het beleid, was te veel gericht op voorspellen in plaats van het construeren van scenario’s. Wat betreft dat laatste werden de sceptici op hun wenken bediend: na de ATV bracht de WRR in 1980 en 1983 in twee delen de Beleidsgerichte Toekomstverkenning uit die van het begin af expliciet uitgaat van scenario’s.

De belangrijkste betekenis van de ATV was wellicht dat er bij de politiek, de overheid en de beleidswetenschappen zowel meer aandacht voor de toekomst ontstond, als dat men zich scherper is gaan realiseren dat kennis over de toekomst steeds partieel en onvolkomen is en dat men moet leren leven met onzekerheid. Concepten als Simons *satisficing principle* (March en Simon 1958), waarbij men beslissingen moet nemen op basis van onvolkomen informatie, en de *Risikogesellschaft* van Beck (1992), waarin onzekerheid centraal staat, zijn indirect mede door de ATV gemeengoed geworden in het Nederlandse discours.

In de volgende hoofdstukken wordt door een aantal deskundigen een analyse gegeven van de verschillende voorstudies. Wellicht dat we hier eenzelfde probleem binnenhalen als ook bij de ATV zelf speelde, namelijk een verzameling analyses die hier en daar onvermijdelijk ook een sterk persoonlijk stempel dragen. Andere deskundigen zouden misschien tot andere evaluaties zijn gekomen. Niettemin geven de essays in hun totaliteit een goed beeld van zowel de benadering van de ATV als van de manier waarop nu tegen de toekomst en toekomstonderzoek wordt aangekeken. In het slothoofdstuk worden de evaluaties tegen het licht gehouden en wordt geprobeerd een antwoord te geven op de vraag wat we daarvan voor nu te ondernemen toekomstverkenningen kunnen leren.

LITERATUUR

- Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen (1965) *Rapport van de Werkgroep uit Contactcommissie Overheid, Sociaal-Wetenschappelijke Raad*, Amsterdam.
- March, J.G. en H.A. Simon (1958) *Organizations*, New York, London: John Wiley & Sons.
- Meadows, D. (1972) *De grenzen aan de groei. Rapport aan de Club van Rome*, Utrecht, Antwerpen: Het Spectrum N.V.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *De komende vijftientig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Rapporten aan de Regering nr. 15, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1980) *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 1: Een poging tot uitlokking*, Rapporten aan de Regering nr. 19, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1983) *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 2: Een verruiming van perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 25, Den Haag: Staatsuitgeverij.



De commissie ATV die de Toekomstverkenning *De komende 25 jaar* (1977) voorbereidde
(niet alle commissieleden staan op de foto)

2 VOORONDERSTELLINGEN VOOR EEN VERRASSINGSVRIJE TOEKOMSTVERKENNING

I.Th.M. Snellen

2.1 INLEIDING

In 1976 streefde de (toen nog) Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met het project Algemene Toekomstverkenning (ATV) een integrale visie na op de ontwikkelingen in de verschillende sectoren van de Nederlandse samenleving. Deze ambitie tot integraliteit stemde overeen met de instellingsbeschikking van de Voorlopige Raad, die inhield dat van de raad een beeld van de ‘ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden’ werd verwacht. De integraliteit van het beeld dat door de deelstudies van de Algemene Toekomstverkenning zou worden geschapen vroeg van stonde af aan dat daarvoor voorzieningen zouden worden getroffen, bijvoorbeeld in de vorm van een algemeen kader. Het rapport *Vooronderstellingen voor een Verrassingsvrije Toekomstverkenning* drukte die behoefte als volgt uit:

“Bij de werkzaamheden van de commissie bleek echter al spoedig dat een toekomstverkenning op de afzonderlijke gebieden alleen zou slagen als er een achtergrond beschikbaar was, waartegen de ontwikkeling op ieder gebied kan worden geprojecteerd. Hierin zouden een aantal basisveronderstellingen, die voor de afzonderlijke toekomstprojecties van belang zijn, bij een moeten worden gebracht.”

In beginsel had de commissie twee mogelijkheden om de integraliteit van de toekomstverkenning te verzekeren (bevorderen). Een eerste mogelijkheid was, de deskundigen met betrekking tot de prognoses in de verschillende sectoren hun verkenningen te laten inbrengen, om hen vervolgens tot een afstemming tussen de impliciete en expliciete veronderstellingen van hun sectorale verkenningen te laten komen. Een dergelijke bottom up-methode zou uiteraard veel dubbel werk en inspanning kosten, met de mogelijkheid dat men geen gemeenschappelijke noemer meer zou vinden. Ook al was het gebruik van een *cross impact matrix* een in die tijd al vaak beproefde analysemethode om tot gemeenschappelijke beeldvorming te komen. De *cross impact matrix* is een techniek waarmee de interactie van toekomstige ontwikkelingen in verschillende sectoren over en weer in beeld wordt gebracht. Een tweede mogelijkheid was de sectordeskundigen top down een raamwerk van veronderstellingen als gemeenschappelijke achtergrond voor de verkenningen mee te geven. Het voordeel van deze tweede optie was dat de deskundigen van meet af aan vanuit een gemeenschappelijke achtergrond werkten. Een nadeel was uiteraard, dat met de gemeenschappelijke veronderstellingen een inhoudelijk voorschot zou kunnen worden genomen op de verkenningen van de deskundigen.

De commissie vermeed discussie over dit inhoudelijke uitgangspunt door de vooronderstellingen als van ‘methodologische’ aard en als ‘verrassingsvrij’ te presenteren. Met het streven naar een verrassingsvrije toekomstverkenning trad de projectgroep in de voetsporen van Kahn en Wiener (1967), die ‘verrassingsvrije projecties’ introduceerden. Daarbij gaven Kahn en Wiener wel aan dat het verrassend zou zijn als er geen verrassingen op de betrokken gebieden zouden optreden.

2.2 DE METHODOLOGIE

De commissie vertaalt ‘verrassingsvrij’ daarentegen als een zoveel mogelijk gelijkblijvende toestand. Dat wil zeggen: *continuïteit* in de omstandigheden, *continuïteit* wat betreft de aard en de snelheid van de veranderingen in een bepaalde richting en *continuïteit* in de samenhang tussen verschijnselen. De commissie kiest dus duidelijk voor extrapolaties. Zij acht zichzelf niet tot het indiceren van plotselinge veranderingen in staat, vreest dat het aantal mogelijke variaties onaanvaardbaar groot zou worden, en, zegt zij, “van de huidige toestand weten wij tenminste dat hij kan bestaan”.

Overigens sluit de commissie niet uit, dat een cumulatie van lineaire veranderingen uiteindelijk tot grote verschuivingen in het maatschappelijke beeld zal leiden. Haar voorkeur voor verrassingsvrije ontwikkelingen houdt echter wel in dat turbulenties als gevolg van niet-lineaire veranderingen buiten haar scope vallen.

In de methodologie neemt de wijze waarop veronderstellingen met betrekking tot de toekomst van het overheidsbeleid worden benaderd een bijzondere plaats in. De WRR werkt immers ten behoeve van het beleid van de overheid, die tevens opdrachtgever van de WRR is. De verkenningen worden ten behoeve van haar op de toekomst gerichte handelen verricht. Tevens is zij object van de verkenningen. Een bepaald beleid van diezelfde overheid in de toekomstverkenning veronderstellen kan niet worden onderscheiden van een aanbeveling tot dan wel afkeuring van een bepaald beleid. Gegeven de rol van de overheid wat betreft het voorkomen van bepaalde gevaren, het tegengaan van bepaalde ongewenste toestanden en het bevorderen van bepaalde gunstige ontwikkelingen zou de veronderstelling van een adequaat overheidsbeleid allerlei veronderstellingen op deelgebieden kunnen verstoren. De veronderstelling van een niet adequaat overheidsbeleid zou tot absurde consequenties leiden. De commissie brengt dit probleem als volgt onder woorden:

“Voor de overheid komt ongewijzigd gedrag overeen met ongewijzigd beleid. De moeilijkheid is echter dat dit voor de lange termijn niet duidelijk is gedefinieerd. Het ene uiterste is om aan te nemen dat alle voorschriften, regels en wetten, die thans gelden, volstrekt ongewijzigd van kracht blijven. Op de lange duur kan dit tot absurde consequenties leiden. Het andere uiterste is dat met zodanige aanpassing van het beleid rekening wordt gehouden, dat ongewijzigd beleid overeenkomt met een onverminderd adequate reactie op veranderende omstandigheden. Dit bergt het gevaar in zich dat problemen onopgemerkt blijven, omdat impliciet wordt aangenomen dat zij door een niet nader omschreven beleid worden opgelost.

Onze richtlijn is om de overheid slechter te behandelen dan andere groepen en niet te gemakkelijk aan te nemen dat een adequate aanpassing van het beleid aan nieuwe omstandigheden optreedt. De reden is natuurlijk dat de onderhavige verkenning juist moet dienen om problemen aan het licht te brengen, opdat vervolgens in een open discussie kan worden nagegaan hoe zij moeten worden opgelost. Daar mag in de verkenning zelf niet te zeer op worden vooruitgelopen.”

Een ander standpunt zou de WRR in politiek vaarwater hebben gebracht. Om niet in ideologisch vaarwater te geraken heeft de commissie er ook van afgezien ontwikkelingen in normen en waarden te willen traceren. De geldende normen en waarden worden impliciet zowel in de keuze van de onderwerpen als in de toelichtingen daarop als richtinggevend aanvaard.

Op een enkel punt heeft de commissie overigens wel nieuw beleid van de overheid voorondersteld, met name waar het gaat over de toekomstige kapitaalverschaffing door de overheid aan de ondernemingen.

In een vervolg op de Algemene Toekomstverkenning, die hier aan de orde is, heeft de WRR getracht in een nieuwe toekomstverkenning aan de bezwaren tegen een overheid als ‘lame duck’ tegemoet te komen. In de zogeheten *Beleidsgerichte Toekomstverkenning. Een poging tot uitlokking* van enkele jaren later heeft de WRR toekomstontwikkelingen geconfronteerd met de voornaamste ideologische stromingen in het land. Ook die poging heeft niet tot een aanvaardbare oplossing geleid, hoe met de beleidsstrategieën van de overheid om te gaan.

Mijns inziens was het mogelijk geweest problemen en spanningen in de toekomst te onderkennen en scenario's van adequaat overheidsoptreden te bedenken tegen de achtergrond van waarschijnlijke veranderingen in normen en waarden. De WRR zag echter alleen een functie voor scenario's ten behoeve van *contingency planning* (planning voor drastische eventualiteiten).

Voor plotselinge, extreme en verreikende gebeurtenissen, die het beeld van de toekomst zouden bepalen, was er dus geen plaats. Dit methodologische uitgangspunt leidde vooral tot enkele stellingen met betrekking tot het voortbestaan van Nederland. Deze stellingen zijn inderdaad niet verrassend: géén omvangrijk gewapend conflict, géén gewelddadige revolutie, géén grote natuurrampen en géén epidemiologische rampen.

Tegen deze methodologische achtergronden is het verwonderlijk dat de WRR voor een toekomstverkenning over 25 jaar heeft gekozen. Immers, hoe verder de horizon weg ligt, hoe meer de bovenstaande methodologische beperkingen gaan wringen. In feite kunnen alleen cumulatieve effecten in rechtlijnige extrapolaties worden meegenomen.

2.3 HET UITKOMEN VAN DE UITKOMSTEN

Een vraag die aan deze analyse ten grondslag ligt is, in hoeverre de in de Vooronderstellingen geprognosticeerde ontwikkelingen intussen zijn uitgekomen of niet. Niet ten aanzien van alle meer dan zeventig stellingen over de toekomst zal worden besproken of zij zijn uitgekomen, dan wel een juiste tendentie hebben aangegeven of niet.

Als *eerste* indruk en globaal gesproken is mijn beeld, dat de minder speculatieve en eenvoudiger extrapolaties – waaraan dus geen ingewikkelde redeneringen ten grondslag lagen – betere slagingspercentages hebben dan de meer gestructureerde en daardoor ook meer speculatieve stellingen. Aan de hand van de onderstaande stellingen over huwelijk en gezin kan de lezer dit zelf nagaan. Ook de stellingen met betrekking tot de ontzuiling, die berusten op verschillende met elkaar overeenstemmende studies over het al lang lopend proces van de afbrokkeling van de zuilen, blijken achteraf exacte prognoses te zijn. Hetzelfde kan worden gezegd van vijf van de zes stellingen over de politieke en culturele ontwikkelingen. Ook de overgang naar een informatiemaatschappij is in zijn wezenlijke aspecten in een viertal stellingen correct weergegeven.

2.3.1 HUWELIJK EN GEZIN

Een voorbeeld van redelijk goede prognoses bieden de stellingen over de ontwikkeling van gezinsrelaties. Deze stellingen luiden:

- de frequentie van kinderloze gezinnen neemt tot de huwelijksgeneratie van 1985 toe en blijft daarna constant;
- de duur van het gezinsverband neemt tot de huwelijksgeneratie van 1985 af en blijft daarna constant;
- de frequentie van echtscheiding neemt toe;
- de behoefte aan crèches voor de opvang en verzorging van kleine kinderen neemt met name in de jaren tot 1990 toe;
- de participatie van de vrouw in de beroepsarbeid neemt toe;
- de mogelijkheid tot verpleging van zieken en verzorging van invaliden in de gezinshuishouding door gezinsleden neemt af;
- na 1985 nemen informele samenlevingsverbanden in zekere mate de opvang en verzorging van kinderen over van professionele instellingen;
- na 1985 nemen informele samenlevingsverbanden in zekere mate de verpleging van zieken en de verzorging van invaliden en bejaarden over van professionele instellingen;
- beloningsstelsel, belastingheffing en sociale zekerheid richten zich meer op het individu, ongeacht zijn plaats in een gezin, en minder op het gezin.

Deze stellingen zijn gelegd naast uitspraken in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering* van het Sociaal en Cultureel Planbureau. De stellingen geven een richting aan die met de latere tendenties overeenkomen. De constructie van de omslagmomenten van 1985 en 1990 is echter minder geslaagd.

2.3.2 TECHNOLOGISCHE MOGELIJKHEDEN

Ontwikkelingen in de sfeer van informatietechnologie zijn eveneens goed geïndiceerd. De opkomst van de personal computer werd weliswaar niet voorzien, evenmin als de opkomst van internetapplicaties. Maar ook hier voldoen eenvoudige extrapolaties:

- de automatisering van de industriële productie en van de dienstverlening vindt verder voortgang;
- geavanceerde technische producten zullen op ruimere schaal voor meer mensen ter beschikking komen;
- kwaliteit, soliditeit en duurzaamheid van technische producten nemen toe;
- computers worden in toenemende mate gebruikt voor de besturing van voertuigen en apparaten;
- computers gaan een ondersteunende functie vervullen ten behoeve van de analyse en beslissing door de mens;
- computers met associatievermogen worden mogelijk;
- de toepassing van kunstmatig voedsel neemt toe;
- grote technologische systemen vergen zorgvuldige beveiliging.

Des te opvallender zijn de onjuiste inschattingen op het terrein van internationale financieel-economische verhoudingen, de ondernemingsvormen en de zogenaamde economische ruimte. Van de aardgasvoorraad wordt zelfs aangegeven dat deze in het jaar 2000 uitgeput zal zijn.

19

2.3.3 ONDERNEMINGSVORMEN

Ten aanzien van ondernemingen worden de volgende stellingen geponeerd:

- de participatie van de eigen werknemers in het bestuur van de ondernemingen neemt toe;
- dit leidt tot een verzelfstandiging van de lokale vestigingen van grote concerns;
- de tegenstelling tussen kapitaal en arbeid binnen de ondernemingen neemt in betekenis af; de tegenstelling tussen ondernemingsbelang en externe belangen neemt toe;
- ter bescherming van externe belangen neemt de overheidsbemoeyenis met de ondernemingsbeslissingen verder toe.

Geen van deze stellingen is bewaarheid geworden.

2.3.4 INFLATIE, KAPITAAL EN ARBEID

De indicaties die hierover worden gegeven zijn contrair aan de ontwikkelingen zoals zij zich de laatste 25 jaar hebben voorgedaan. Verwacht werd de invoering van een volksverzekering tegen ziektekosten en het verdwijnen van het onderscheid tussen ziekenfondsen en particuliere verzekeringen, de vervanging van de individuele levensverzekeringen door een uitgebreid stelsel van weduwen- en wezenverzekering, en de invoering van een algemene pensioenregeling ter

vervanging van de afzonderlijke bedrijfspensioenen, en een vermindering van de uitzonderingspositie van de ambtenaar in dit opzicht. De inflatie zou voortduren en de vermogensvorming, anders dan door woningbezit, zou afnemen. Dit zou ertoe leiden dat de overheid steeds meer kapitaal zou moeten gaan verschaffen aan het bedrijfsleven.

Een *tweede* indruk met betrekking tot het uitkomen van de stellingen is, dat die ontwikkelingen die een belangrijke plaats in het wetenschappelijke discours innamen tot betere prognoses leidden dan minder tot dat discours behorende thema's. De karakterisering van de voortgaande ontzuiling en van de steeds moeizamer verhouding van de burgers met het overheidsbeleid en de politiek zijn daar voorbeelden van. Sociologen en politicologen hebben al vroeg gewezen op crisisverschijnselen in de verzorgingsstaat en in de politiek, en deze uitgebreid geanalyseerd al voordat zij tot het grote publiek en de Haagse politiek doordrongen.

Een *derde* indruk is dat verschijnselen met een langere historische lijn zich beter laten extrapoleren dan verschijnselen met een korte geschiedenis. Ook al hebben die verschijnselen met een korte geschiedenis een diepe indruk nagelaten. In de literatuur over het opstellen van toekomstverkenningen werd in die tijd al gewaarschuwd ervoor op te passen niet door recente schokkende gebeurtenissen zozeer te worden meegesleept, dat men ze als aanduiding van een toekomstige trend gaat zien. De energiecrisis van 1973/74 lijkt niettemin een dergelijke invloed op de Algemene Toekomstverkenning te hebben gehad. De verwachte uitputting van de energievoorraad is niet bewaarheid.

Wat betreft de verhouding met de ontwikkelingslanden wordt voor Nederland een ruilvoetverslechtering verwacht van 0,3 procent per jaar. Over een periode van 25 jaar is dat een dramatische ontwikkeling. De veevoedergrondstoffen zouden duurder worden. De groei van de arbeidsproductiviteit zou volgens een alternatief scenario rond 1985 zelfs tot nul dalen in plaats van met drie procent per jaar te stijgen (voor toekomstverkenningen in het huidige tijdsbestek zouden 9/11 en de epidemieën van de laatste jaren in de landbouw en de humane sfeer een dergelijke vertekende invloed kunnen hebben).

2.4 HET NUT VAN EEN KADERSTELLENDENOTA

Twee vragen doen zich voor:

- 1) Is het kader van de Vooronderstellingen van een verrassingsvrije toekomstverkenning noodzakelijk of nuttig gebleken voor een geïntegreerde toekomstverkenning?
- 2) Heeft de verrassingsvrije toekomstverkenning (afgezien van het antwoord op de vorige vraag) zelfstandige waarde voor mogelijke beleidsvorming van overheden of maatschappelijke organisaties?

Wat betreft de eerste vraag meen ik dat een negatief antwoord moet worden gegeven. Daar zijn verschillende redenen voor. De voornaamste reden is, dat de

verrassingsvrije prognoses zozeer tot het heersende discours behoorden, dat zij niet afzonderlijk vermeld behoeften te worden. De deskundige deelnemers van de projectgroep hielden uiteraard rekening met de voor hun sector relevante verrassingsvrije ontwikkelingen. In zoverre de verrassingsvrije stellingen niet een erkend verband hadden met sectorontwikkelingen leidde het opgelegde kader van de Vooronderstellingen tot moeizame pogingen hun relevantie voor de sector te achterhalen. Als verantwoordelijke voor het achtergrondrapport *Organisatie en participatie in wisselwerking met sturing van de Nederlandse samenleving* heb ik dit ook zo ervaren. En voorzover ik mij herinner, of uit de verslagen van de vergaderingen kan opmaken, hebben de Vooronderstellingen ook geen wezenlijke rol vervuld bij de bespreking van de deelverkenningen in de vergaderingen van de commissie.

Wat betreft de tweede vraag meen ik dat eveneens een negatief antwoord moet worden gegeven. Ook daar zijn verschillende redenen voor. Een eerste reden heeft te maken met de tijdhorizon van de Vooronderstellingen. De tijdhorizon van de stellingen is 25 jaar. De tijdhorizon van de politieke en beleidsmatige beslissingen van overheden en maatschappelijke organisaties is bijna nooit meer dan tien jaar, meestal zelfs korter. Wanneer bij uitzondering de tijdhorizon van een sectoraal beleid boven de tien jaar uitgaat, dan zijn de intersectorale relaties van de Vooronderstellingen zo zwak, of zo moeilijk herkenbaar, dat daar toch niets mee wordt gedaan. Het beoogde kader van de Vooronderstellingen mist dus relevantie voor de beslissingen van het moment waarop de Vooronderstellingen totstandkomen. Voor de latere beslissingen missen zij relevantie omdat dan het toekomstbeeld, op basis van nieuwe inzichten alweer bijgesteld zou moeten zijn. Een volgende reden waarom het antwoord op de tweede vraag negatief moet luiden is dat eventuele strategische (langetermijn)beslissingen juist gericht zijn op het indekken tegen en voorkomen van, moeilijk te voorziene, onwenselijke ontwikkelingen en gebeurtenissen. In dergelijke situaties afgaan op verrassingsvrijheid van ontwikkelingen is dus ‘fluiten in het donker’ en geen antwoord op de behoefte aan informatie voor strategische beleidsvorming. En omdat de prognoses verrassingsvrij zijn zullen zij ook niet veel kunnen bijdragen aan ‘het stimuleren en trainen van de fantasie en de blik’ (Kahn en Wiener 1967).

Het zal waarschijnlijk door de lezer als verrassend worden ervaren dat de Vooronderstellingen voor een Verrassingsvrije Toekomstverkenning door mij als niet-relevant worden gekwalificeerd, ongeacht het feit of zij zijn uitgekomen of niet. Hun relevantie wordt nu eenmaal niet door de exactheid van de prognoses bepaald, maar door hun functie voor beleidsvorming en besluitvorming.

2.5 SLOT

De bevindingen met betrekking tot de Vooronderstellingen leiden tot het inzicht dat de integraliteit van een toekomstverkenning niet wordt bevorderd door vooraf een verrassingsvrij kader te scheppen. De sectordeskundigen zijn er in eerste instantie op uit, toekomstige wendingen in de *practices and beliefs* van hun eigen

sector op het spoor te komen. In tweede instantie zal een *cross impact-analyse* met wendingen, die door andere sectordeskundigen worden verwacht kunnen worden verricht. Dit zal mijns inziens een vruchtbaarder integratie opleveren dan met behulp van een algemeen verrassingsvrij kader mogelijk is. Eventueel kan de cross impact-benadering in twee rondes plaatsvinden: een eerste ronde, waarin paarsgewijs de interdependentie van ontwikkelingen per sector met ontwikkelingen in andere sectoren in kaart wordt gebracht, en een tweede ronde voor de in het oog springende issues over alle sectoren heen.

Echter, gegeven de geringe waarde van toekomstverkenningen over een termijn van meer dan tien jaar, zouden de toekomstverkenningen tot tien jaar kunnen worden beperkt. Gegeven een dergelijke beperking zou aan de cross impact-benadering een permanente status kunnen worden gegeven door bij alle gewichtige ontwikkelingen in de samenleving en het beleid een carrousel van intersectorale effecten te doorlopen.

LITERATUUR

Kahn, H. en A.J. Wiener (1967) *The year 2000*, New York: Macmillan.

Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1975) *Vooronderstellingen voor een verrassingsvrije toekomstverkenning*, Den Haag: Staatsdrukkerij.

3 DE TOEKOMSTIGE BESCHIKBAARHEID VAN ENERGIE VOOR NEDERLAND

A.F. Correljé¹

3.1 INLEIDING

Een van de zeventien achtergrondnota's die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in december 1976 publiceerde was de nota *The future availability of energy to the Netherlands* van De Jong en Rathenau. Het doel van de nota was:

“to give an estimate of the future availability of energy, in its known forms, both to the world and to the Netherlands. The study will not be restricted to the supply (or demand) itself but also correlated phenomena such as pollution, time evolution or energy prices etc. will be taken, as far as possible, into account” (blz. 3).

Het inleidende hoofdstuk besteedt, onder de titel *On the meaning of energy*, vooral aandacht aan de verschillende meeteenheden. In hoofdstuk 2 wordt een inschatting gegeven van de ontwikkeling van de energievraag, het aanbod op wereldschaal en de olieprijs, gevolgd door een technisch-economische beschouwing over de mogelijke rol van kernenergie in de toekomst. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de beschikbaarheid van fossiele, duurzame en nucleaire energie specifiek in Nederland. Hoofdstuk 4 vervolgens bevat een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de vraagontwikkeling in Nederland. Het concluderende hoofdstuk 5 vat de voornaamste elementen van de studie samen in een overzicht van belangrijke langetermijnontwikkelingen. De nota is gebaseerd op literatuuronderzoek en op geanonimiseerde interviews met mensen werkzaam in het energieonderzoek. De literatuurlijst illustreert dat de auteurs hun referentiekader vooral baseerden op verschillende technische en macro-economische studies en op beleidsstukken en bedrijfsbronnen.

Hieronder geef ik in paragraaf 3.2 een overzicht van de belangrijkste perspectieven die het wereldbeeld van de auteurs bepaalden. Paragraaf 3.3 laat vervolgens zien wat er uitgekomen is van de voorspellingen die in de studie gedaan zijn. In de paragrafen 3.4 en 3.5 worden respectievelijk de gehanteerde vooronderstellingen geanalyseerd en wordt aangegeven welke belangrijke ontwikkelingen over het hoofd gezien zijn. Afgesloten wordt met enkele conclusies (par. 3.6).

3.2 HET WERELDBEELD

Een viertal perspectieven bepaalden het wereldbeeld waarin de studie totstandgekomen is. In de eerste plaats wordt de analyse bepaald door het sterk nationale, op Nederland, gerichte handelingsperspectief. Hoewel voor de beschikbaarheid

van olie en nucleaire energie ook gekeken wordt naar de rest van de wereld, werd ervan uitgegaan dat er zoiets bestaat als een afgestemde hoeveelheid energie die Nederland ter beschikking zou staan (blz. 31). Er wordt voorbijgegaan aan het feit dat Nederland deel uitmaakt van de Europese Gemeenschap en het in november 1974 opgerichte *International Energy Agency*.

In de tweede plaats weerspiegelt de studie in sterke mate het 'Club van Rome-denken'. De notie van schaarste was gemeengoed geworden nadat de Nederlandse editie van het rapport van de Club van Rome, *Grenzen aan de groei*, verschenen was (Meadows 1972). Dit rapport voorspelde dat voortgaande groei van de wereldbevolking en de welvaart zouden leiden tot een uitputting van grondstoffen en energie, een tekortschietende voedselproductie en een enorme toename van de milieuvervuiling, binnen één generatie. De WRR-nota stelde: "Evaluation of the resources has shown that many materials which are thought to be basic to our present society structure may be depleted in a relatively short time" (blz. 1). Typerend is de benadering die uitgaat van een vaste, bekende, hoeveelheid beschikbare energie, dan kijkt naar de vraagontwikkeling en vervolgens concludeert wat voor opties er bestaan.

Een derde bepalend element in het wereldbeeld is het feit dat er geen ruimte lijkt te bestaan voor sociaal handelen en instituties. Financiële en economische aspecten, politieke macht, technologische kennis en de sociale structuur worden wel genoemd als belangrijke factoren voor de ontwikkeling van zowel de vraag als het aanbod van energie. Echter, zoals hierna geïllustreerd wordt, werden waar het op analyse van vraag en aanbod aankomt functionele vormen opgelegd aan geëxtrapolerde data en speelden deze sociale en institutionele aspecten vrijwel geen rol meer.

Een vierde element van het perspectief is dat de samenstellers van de nota zich bewust waren van de structureel onzekere situatie waarin de wereld zich midden jaren zeventig bevond. In algemene zin worden de veronderstellingen, uitkomsten en conclusies dan ook met de nodige reserves omgeven. Duidelijk is dat men in de gaten heeft dat er een aantal fundamentele veranderingen aan het optreden waren, maar dat het hen op dat moment aan de inzichten en methoden ontbrak om die te kunnen interpreteren of in de analyse te kunnen verwerken (blz. 17).

3.3 WAT IS ER UITGEKOMEN?

De kern van de analytische benadering is een schatting van de hoeveelheid energie aanwezig op de wereld en de beschikbaarheid daarvan voor Nederland. Vervolgens is naar de vraagontwikkeling gekeken, om daarna te concluderen wat voor opties er bestaan voor Nederland. Op basis van deze vergelijking wordt geconcludeerd dat de wereldolieproductie rond het jaar 2000 zijn maximum zou bereiken. De vervolgens ingezette productiedaling als gevolg van toenemende schaarste zou tot verdrievoudiging van de olieprijs leiden en noodzaken tot het gebruik van andere energiebronnen.

Aardgas werd geacht rond 2010 het maximale productieniveau bereikt te hebben. De rol van kolen zou niet sterk meer kunnen groeien, vanwege transportproblemen, de noodzaak tot investeringen in milieumaatregelen (blz. 17, 61) en problemen met het vinden van voldoende betaalbare arbeidskracht (blz. 57). Kernenergie werd ondanks introductieproblemen en hoge kosten als een geschikte oplossing gezien wanneer olie en gas op zouden zijn. Geadviseerd werd in Nederland niet meer kerncentrales te bouwen dan voorzien was in de eerste Energienota (1974), omdat er nog voldoende aardgas in het Groningenveld zou zitten tot in de 21^e eeuw (blz. 40, 59).

Specifiek voor Nederland was men niet optimistisch over de middellangetermijntontwikkeling van alternatieve energiebronnen, zoals zonneboilers, fotovoltaïsche elektriciteit, windenergie, biomassa en geothermische en getijde-energie, vanwege de klimatologische en geologische karakteristieken. Een bijdrage in het totale aanbod van een tiental procenten voor alternatieve energie rond het jaar 2000 werd toch haalbaar geacht (blz. 32-40).

Ook werden de noodzakelijke investeringen in de energiesector en het tekort aan kennis en personeel als een belemmering gezien voor noodzakelijke vergroting van de energieproductie (blz. 61). Daarnaast voorspelt de nota een klimaatverandering op de langere termijn, als gevolg van toenemende CO₂-uitstoot en *thermal pollution*. Deze laatste voorspelling is intrigerend, omdat tegenwoordig vrij algemeen wordt aangenomen dat het klimaatprobleem pas in eind jaren tachtig als zodanig erkend werd.

De conclusie van de nota is dat Nederland zou moeten streven naar het ontwikkelen van een strategische voorraad aardgas door middel van het importeren van gas uit andere landen (blz. 63-64). Ook zou getracht moeten worden van exportcontracten met omliggende landen af te komen, voorzover dit geen problemen van diplomatieke en nationaal economische aard zou veroorzaken. Elektriciteitscentrales zouden bovendien niet langer op gas gestookt mogen worden (blz. 56, 57). Eigen – ook nog te ontdekken – gasreserves zouden in de grond gehouden moeten worden, temeer daar de marktwaarde van het gas in de toekomstige situatie van schaarste sterk zou gaan stijgen. Daarnaast zou er naar een drastische afname van het energieverbruik gestreefd moeten gaan worden vanaf het begin van de 21^e eeuw (blz. 60, 63). Hierbij werd gesteld dat dit met name een mentaliteitskwestie zou zijn: “The succes of such a proposal as the lowering of the room temperature in houses by 1 °C in winter depends strongly on this change of mentality” (blz. 60). Geconstateerd werd ook dat overheidsregulering daarbij een doorslaggevende rol zou moeten spelen.

We kunnen vaststellen dat de meeste voorspellingen niet uitgekomen zijn. De wereldolieproductie is nog lang niet over zijn hoogtepunt heen; dat wordt nu geacht nog een jaar of veertig te duren. De huidige olieprijsen zijn – ondanks hun huidige niveau van ruim boven de 30 dollar per vat – in absolute termen ook niet veel hoger dan midden jaren zeventig, en reflecteren zekere geen absolute

schaarste. Het hoogtepunt in de wereldaardgasproductie en -consumptie is ook nog niet in zicht en zal in ieder geval pas na 2010 zijn maximumniveau bereiken. De productie van kolen op wereldschaal is licht toegenomen en een groot deel van de elektriciteitsproductie is nog steeds kolengestookt, terwijl kernenergie een sterke toename gekend heeft in verschillende landen. De voorspelling over het ontstaan van klimaatverandering als gevolg van toenemende CO₂-uitstoot wordt vrij breed onderschreven, terwijl thermische vervuiling van de atmosfeer niet als een probleem gezien wordt.

Met betrekking tot Nederland kan geconstateerd worden dat de inzichten uit de nota in grote lijnen navolging hebben gevonden in het beleid. Er zijn geen kerncentrales meer gebouwd. Het gebruik van alternatieve energiebronnen is inderdaad niet grootschalig van de grond gekomen en blijft in feite zelfs achter bij de als voorzichtig gekenschetste voorspelling van zo'n tien procent. Het ontwikkelen van een strategische voorraad aardgas door middel van het uitstellen van productie uit het Groningenveld is inderdaad gebeurd. Het belangrijkste instrument is hierbij echter niet zozeer de import van vloeibaar gas uit Algerije geweest, zoals gesuggereerd werd in het rapport. Noch hebben het afbreken van exportcontracten of het stoppen van gaslevering aan elektriciteitscentrales een grote rol gespeeld. Van veel groter belang was het succes van kleineveldenbeleid, waardoor er een groot aantal nieuwe on- en offshore gasvelden gevonden en in productie genomen kon worden. Dit vertraagde de uitputting van het Groningenveld sterk (Correljé e.a. 2003). Echter, anders dan verwacht, is de huidige marktwaarde van het gas niet gestegen door energieschaarste.

Naast een toegenomen aanbod van energie, komt dit ook doordat de noodzakelijk geachte afname in het energiegebruik wél totstandgekomen is, hoewel dat niet het gevolg was van het verlagen van de kamertemperatuur met één graad Celsius, maar van andere maatregelen. Samenvattend kan enerzijds gesteld worden dat het aanbod van energie op de wereld en in Nederland veel ruimer bleek dan in de nota verondersteld werd. Anderzijds werd de flexibiliteit in de vraag naar energie sterk onderschat, waardoor continuering van de historisch waargenomen groei in de behoefte aan brandstoffen het dominante perspectief was.

3.4 WAT WAREN DE VOORONDERSTELLINGEN?

De geconstateerde onderschatting van het energieaanbod en de overschatting van de toekomstige energiebehoefte waren in belangrijke mate het gevolg van de gehanteerde vooronderstellingen rond de relatie tussen energieprijzen, economische ontwikkeling, het aanbod en de vraag.

In de eerste plaats werd de beschikbaarheid van olie en gas onderschat, omdat uitgegaan werd van de op dat moment bekende bewezen reserves, zonder dat rekening gehouden werd met het feit dat er meer olie en gas gevonden zou kunnen worden. Daarmee werden de stimulerende werking van de hogere prijzen en de toename van de vraag voor de bereidheid van oliemaatschappijen om

naar nieuwe reserves te zoeken en die te produceren onderschat (Adelman 1993, Odell 1973).

In de tweede plaats werden de hogere olie- en gasprijzen en de afnemende economische groei niet als een trendbreuk gezien voor de ontwikkeling van de vraag naar energie. De vooronderstelling was een voortgaande groei in de vraag naar olie van zeven procent per jaar. Dit betekende een voortzetting van het patroon over de periode van 1945 tot 1973, terwijl de terugval in de consumptie in 1975 als een tijdelijke onderbreking van het groeipad werd beschouwd.

De derde belangrijke vooronderstelling vloeit voort uit het voorgaande en betreft het model waarmee de uitputting van de reserves berekend werd. De omvang van de op dat moment bekende winbare reserves en het verbruik van olie, gas en kolen werden in logistische curven opgenomen. Op die basis voorspelde men een piek in 2000, waarna voor zowel de olie- als de gasproductie de daling zou intreden.

Het is opvallend dat werd aangegeven dat “[h]uman behaviour is too complex (...) to be sufficiently well aggregated for use in any model”. De meest geschikte weergave van een langetermijnconsumptiepatroon van olie, gas en kolen zou daarom de logistische ‘King Hubbert’-curve zijn (blz. 9 en Appendix B). Deze benadering impliceert dat vanaf het moment dat de helft van de reserves verbruikt is de productie gaat dalen. Een combinatie van door schaarste stijgende oliepunen, de veronderstelling dat alle grote, makkelijk te vinden, velden al gevonden zouden zijn, de resulterende overheidsinterventie, en vraagsubstitutie zouden tot een continue productiedaling leiden (Lynch 2002). Daarbij ging men uit van een groei van 4,5 procent in energieverbruik per jaar, afnemend tot iets boven de 2 procent tegen het jaar 2000 als de piek in consumptie bereikt was (blz. 10-12). Tabel 3.1 bevat berekeningen op basis van verschillende waarden voor de variabelen en de momenten waarop de beschikbare voorraden uitgeput zouden zijn.

Tabel 3.1 Uitputting van olie, gas en kolen

	Resterende uiteindelijk winbare reserves	Jaarlijkse groei in verbruik				
		0%	2%	4%	6%	8%
	(10 ¹² vaten olie equivalent)	Aantal jaren vanaf 1975 tot uitputting				
Ruwe olie	1,5 – 6	75-300	45-100	35-65	30-50	25-40
Aardgas	0,4 – 7	50-800	35-145	25-90	23-65	20-55
Kolen	15 – 75	1000-500	150-230	95-135	70-95	55-75

Bron: The Future Availability of Energy to the Netherlands, 1976

Een vierde vooronderstelling van belang betreft de werking en de structuur van de wereldoliemarkt. Daarvan werd gesteld dat het in feite geen markt is waar vraag en aanbod bij een bepaalde prijs tot een evenwicht kunnen komen. Met name de

vraagkant zou gekenmerkt worden door enerzijds gebrek aan flexibiliteit en anderzijds snelle beïnvloeding van de consumptie door niet-markt factoren, zoals het weer en overheidsingrijpen. De prijselasticiteit voor olie, zo wordt gesteld, is dan ook moeilijk te achterhalen in de context van de economische recessie die begon in 1973: “The point we are trying to make is that use of price-elasticities may be a tool much too simple to describe the real market system” (blz. 14).

Daarom wordt teruggegrepen op een intuïtief prijspad: “Summarizing these results, one can say that an increase in the oil (and more or less energy) price by a factor two or three up to the year 2000 is probable”. De olieprijs werd als een exogeen gegeven beschouwd (blz. 13), door de OPEC vastgesteld. Scharste zou uiteindelijk landen ertoe aanzetten om olie te kopen tegen een hogere dan de *posted* prijs, wat een prijsopdrijvend effect zou hebben. Ook werd gesteld dat vergroting van de olieproductie achter zou kunnen blijven bij de vraag vanwege technische, transport- en milieuproblemen (blz. 41). Ondanks deze onzekerheden en het gebruik van een sterk mechanistisch model werd uiteindelijk gesteld dat op langere termijn rekening gehouden dient te worden met een stijgend prijspad en toenemende energieschaarste (blz. 17).

3.5 BELANGRIJKE ONTWIKKELINGEN OVER HET HOOFD GEZIEN?

Met betrekking tot het energieverbruik werd het effect van een drietal belangrijke dynamische factoren onderschat. Hoewel aangegeven werd dat van hogere energieprijzen een remmende werking op het verbruik uit zou kunnen gaan, werden de effecten daarvan onderschat. In feite werd slechts *energiebesparing* in beschouwing genomen, als een moeilijk te verwezenlijken doelstelling.

Aan het belangrijke onderscheid tussen korte en lange-termijn prijselasticiteit werd echter geen aandacht besteed. Immers, hoewel de energievraag op korte termijn vrij rigide is, zullen investeringen met het oog op vervanging of nieuwe aanschaf van apparaten en installaties over de langere termijn wel degelijk tot een toename van de energie-efficiëntie leiden, zeker als daar stimulans toe bestaat in de vorm van hoge energieprijzen. Uiteindelijk vormde de olieprijschok een effectieve prikkel tot het nemen van energie-efficiëntie verhogende maatregelen. Zowel in bedrijven als in het huishoudelijk energieverbruik bleken ruimschoots mogelijkheden te bestaan tot het verminderen van de energiebehoefte, zonder dat de kamertemperatuur omlaag hoefde, door middel van isolatie en de verbetering van de efficiëntie van installaties en apparaten (Schipper e.a. 1992).

Een tweede aspect dat van invloed is geweest op de vraag naar energie is het feit dat de economische recessie ook belangrijke structurele componenten kende waardoor de energie-intensieve industrie in relatief belang afnam. In algemene termen kan gesteld worden dat men niet onderkende dat het naoorlogse patroon van energieverbruik en -productie een bijzonder specifiek verloop had gehad, waarbij zowel de OECD-landen als de voormalige Sovjet-Unie tegelijkertijd een zeer sterke industriële economische groei te zien gaven die bijzonder energie-intensief van aard was en die tegelijkertijd ook, door inkomensgroei, een

toename van het huishoudelijk en transportenergieverbruik mogelijk maakten. Eén en ander was mogelijk door een continue daling in de reële prijs van olie en energie tussen 1950 en 1973. Het streven naar energie-efficiëntie speelde vrijwel geen rol tijdens deze periode en inzichten in de relatie tussen energieverbruik en prijs waren dan ook vrijwel afwezig. Aan het begin van de jaren zeventig kwam dit ontwikkelingspatroon ten einde en viel de buitensporig hoge economische groei van de periode 1950-1970 terug naar een veel lager peil en leverde het zelfs een lichte daling op in verschillende landen. Bovendien was aan de sterke industrialisering een einde gekomen in de meeste OECD-landen. Groei vond veelal slechts plaats in veel minder energie-intensieve dienstenactiviteiten, terwijl als gevolg van de recessie belangrijke industriële sectoren, zoals de textiel- en de metaalindustrie, gesaneerd werden.

Een derde belangrijk fenomeen was de substitutie van olieproducten door andere energiedragers voorzover dat enigszins mogelijk was. Dit leidde ertoe dat aardgas een veel belangrijkere rol ging spelen in het huishoudelijk en industrieel energieverbruik, terwijl kolen en kernenergie in de elektriciteitsproductie ingezet werden. Het gebruik van olieproducten viel hierdoor sterk terug; slechts in de transportsector bestonden er weinig efficiëntere alternatieven voor benzine, diesel en kerosine. In combinatie hadden deze effecten tot gevolg dat het bestaande patroon van energie-intensieve economische groei doorbroken werd. De lagere groei, de afname van de rol van de industrie, de vergrote aandacht voor energie-efficiëntie en de substitutie van olie door andere bronnen hadden tot gevolg dat de voorspelde groei van de energiebehoefte niet totstandkwam.

Ook aan de aanbodzijde hadden de ontwikkelingen op de oliemarkt belangrijke consequenties. De hoge prijzen die na 1973/74 voor olie betaald werden, plus het feit dat men de afhankelijkheid van OPEC wilde verminderen, had een golf van succesvolle exploratie-activiteiten tot gevolg. Dit werd later nog versterkt door de tweede olieschok in 1979/1980, na de revolutie in Iran en de daaropvolgende oorlog tussen Iran en buurland Irak. Hierdoor verdrievoudigden de olieprijzen wederom van rond de 13 dollar in 1978 tot 36 dollar in 1980. Al vrij snel, echter, werd duidelijk dat deze olieprijsstijgingen het gevolg waren van politieke en economische factoren en dat ze niets te maken hadden met de uitputting van oliereserves. Zoals hierboven al gesteld, was de oorzaak van dit misverstand dat men bij de voorspellingen van de hoeveelheid olie die er beschikbaar was, uitging van de bekende olie- en gasreserves. Daarbij werd geen rekening gehouden met het feit dat er relatief weinig aan onderzoek was gedaan. De jarenlang dalende olieprijs tijdens de jaren zestig had de oliemaatschappijen niet gestimuleerd om investeringen te doen in de opsporing van nieuwe olie-reserves en de constructie van nieuwe productiecapaciteit. Er was dus weinig 'nieuwe' olie bij gevonden, terwijl begin jaren zeventig de behoefte aan olie nog steeds steeg.

De OPEC-strategie om hoge prijzen te bedingen door middel van een beperking van het aanbod van olie, met name uit Saoedi-Arabië, leidde echter tot een sterke toename van de exploratieactiviteiten buiten het OPEC-gebied. Anders dan eerder

verondersteld was, toonden deze exploratieactiviteiten aan dat de aardolie nog lang niet uitgeput was. Ook bleek dat technische ontwikkelingen en verbeterde schattingsmethoden de omvang van de tot dan toe bekende reserves deden toenemen. Grote gedeelten van het aardoppervlak waren nog niet in kaart gebracht, en de hogere olieprijs maakte het mogelijk op plaatsen te zoeken en te produceren die tot dan toe niet interessant geweest waren.

Een belangrijk aspect hierbij was dat een aantal grote oliemaatschappijen, door de nationalisatie van hun olievelden in de OPEC-lidstaten, hun reserves kwijtgeraakt waren en hard op zoek gingen om die aan te vullen in gebieden buiten de invloedssfeer van OPEC. Daarnaast kwam er nu olie op de markt via de nieuw opgerichte staatsondernemingen in OPEC-landen. Deze bedrijven hadden echter bijna geen eigen raffinaderijen en geen *downstream*-netwerken van benzinepompen, zoals de grote geïntegreerde maatschappijen die wél hadden. De geproduceerde olie moest dus verkocht worden aan andere bedrijven die niet genoeg eigen olie produceerden. Het uiteenvallen van de voormalige geïntegreerde maatschappijen, de *majors*, had dus tot gevolg dat er langzamerhand een echte markt ging ontstaan waarop olie verhandeld werd, en waar vraag en aanbod in toenemende mate de prijsvorming gingen bepalen (Jacoby 1974).

Hiermee was de olieprijs geen exogeen bepaalde factor, zoals verondersteld werd in het WRR-rapport. Uiteindelijk hadden het toegenomen aanbod van olie en gas uit niet-OPEC-landen en de afnemende vraag tot gevolg dat OPEC niet langer in staat was om het kartel en de prijsafspraken te handhaven. Ook was Saoedi-Arabië niet langer bereid om door beperking van zijn eigen productie het aanbod van olie op een zodanig laag niveau te houden dat de prijs hoog bleef. Dit leidde tot een val van de olieprijsen die in 1986 pas tot een einde zou komen op een niveau van rond de dertien dollar. Deze ontwikkelingen illustreren in de eerste plaats dat het fenomeen *marktwerking* op de oliemarkt onderschat werd in de WRR-studie en dat vraag, aanbod en prijzen wel degelijk op elkaar reageerden. Een tweede belangrijk aspect is dat hierdoor de rol van het OPEC-kartel niet op waarde geschat werd. Immers, de OPEC bleek niet in staat de productie blijvend te monopoliseren om het prijsniveau langdurig hoog te houden. De belangrijke – zij het instabiele – rol die OPEC tot op de dag van vandaag speelt door als ‘marginale’ producent de olieprijs te beïnvloeden, kon dan ook niet voorzien worden.

Ook in Nederland bleek de dynamiek in de gasproductie veel groter dan voorzien werd in de studie. Naast de maatregelen om het gasverbruik te verminderen en de export van gas terug te dringen, werd het zoeken naar nieuwe gasreserves op het vasteland en in de Noordzee gestimuleerd door een combinatie van belastingmaatregelen en vriendelijk afname condities en bleek de Nederlandse bodem veel meer gas te bevatten dan oorspronkelijk verondersteld was. Daarnaast werden grote hoeveelheden gas gevonden in Noorwegen, terwijl ook vanuit de Sovjet-Unie grote gas- en oliereserves beschikbaar kwamen (Correljé e.a. 2003). Vanuit een situatie waarin Europa in belangrijke mate aangewezen was op olie geïmporteerd uit het Midden-Oosten door een beperkt aantal maatschappijen, en op

Nederlands gas, ontstond er een situatie waarin het continent de beschikking had over een heel scala van potentiële leveranciers van olie en gas, tegen relatief lage prijzen, door de ontwikkeling van effectieve ruwe olie en productmarkten en iets later ook een Europese gasmarkt.

3.6 CONCLUSIE

Koomey e.a. (2003: 82) stellen dat retrospectieve evaluaties een belangrijke methode zijn om voorspellingen en modellen 'beter' te maken. Zoals hierboven al aangegeven is, zijn er kanttekeningen te maken bij de gehanteerde methodologie. Zonder in herhaling te vervallen, kan geconstateerd worden dat de onderschatting van de ontwikkeling van het energieaanbod en de overschatting van de toekomstige energiebehoefte het gevolg waren van het analysekader. In dat kader ontbraken een aantal elementen die later van cruciaal belang zouden blijken voor de ontwikkelingen op de energiemarkt, maar die in een aantal gevallen wel aanwezig waren in contemporaine studies (zie bijv. Adelman 1972; Frankel 1969; Landsberg e.a. 1963; Manners 1971; Odell 1971, 1974, 1975; Schurr e.a. 1960).

In algemene zin kan gesteld worden dat er weinig aandacht aan de constructie van de scenario's besteed is, zodat effecten vrij mechanistisch zijn geanalyseerd. Het ontbreken van een perspectief op het gedrag van mensen en bedrijven, in relatie met beleid en sturingsaspecten, stelde het handelingskader van de overheid in de richting van consumenten en de industrie te beperkt voor. Met name de toepassing van de logistieke King Hubbert-curve en het ontbreken van een economisch perspectief op het gebied van olie- en gaswinning leidde ertoe dat geen rekening gehouden kon worden met de manier waarop de verschillende actoren op de energie- en oliemarkt zouden reageren op prijzen en economische ontwikkelingen, en wat dit betekent voor energieaanbod en -vraag. Dit leidde tot een onderschatting van het potentieel aan nieuw te vinden en produceren reserves en een overschatting van de mogelijkheden van OPEC om de oliemarkt blijvend te domineren. Dit werd nog versterkt door het ontbreken van een geopolitiek perspectief waardoor de consequenties en mogelijkheden van internationale diplomatieke en economische betrekkingen, tussen de olieproducerende en -consumerende landen, binnen OPEC, de OECD en de Europese Gemeenschap, niet als factoren van belang meegenomen werden.

Ten slotte valt op dat er een tendens in het rapport bestaat om, in geval van extrapolaties of de keuze van variabelen, indicatoren of de functionele vorm van relaties vrij consequent de meest pessimistische lijn te kiezen. In een aantal gevallen worden soms andere waarden mogelijk geacht of aangegeven, maar ook dan werd uiteindelijk uit voorzichtigheid, maar zonder veel analyse, toch tot het meer sombere perspectief besloten.

NOTEN

- 1 Met dank aan Thomas Corver (ING Bank) voor de suggesties en de discussies die geleid hebben tot dit artikel.

LITERATUUR

- Adelman, M.A. (1972) *The world petroleum market*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Adelman, M.A. (1993) *The economics of petroleum supply. Papers by M.A. Adelman 1962-1993*, Cambridge Mass.: The MIT Press.
- Correljé, A.F., J.C. van der Linde en T. Westerwoudt (2003) *Natural gas in the Netherlands: from cooperation to competition?*, Clingendael International Energy Programme/Oranje Nassau, Den Haag: CIEP.
- Frankel, P.H. (1969) *Essentials of petroleum: a key to oil economics*, London: Frank Cass.
- Jacoby, N.H. (1974) *Multinational oil. A study in industrial dynamics*, New York: Macmillan Publishing Co.
- Koomey, J., P. Craig, P. Gadgil en D. Lorenzetti (2003) 'Improving long-range energy modeling: a plea for historical retrospectives', *The Energy Journal*, vol. 24, no. 4, blz. 75-92.
- Landsberg, H.H., L.L. Fischman, J.L. Fisher (1963) *Resources in America's future: patterns, requirements and availabilities 1960-2000*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lynch, M.C. (2002) 'Forecasting oil supply: theory and practice', *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 42, blz. 373-389.
- Manners, G. (1971) *The geography of energy*, London: Hutchinson.
- Meadows, D. (1972) *Limits to growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, New York: Universe Books.
- Odell, P.R. (1971) *Oil and world power*, London: Penguin Books, first edition.
- Odell, P.R. (1973) 'The future of oil: a rejoinder', *The Geographical Journal*, vol. 139, part 3, blz. 436-454.
- Odell, P.R. (1975) *The Western European energy economy*, London: Athlone Press.
- Schipper, L. en S. Meyers (1992), *Energy efficiency and human activity: past trends, future prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schurr, S.H., A. Netschert, V.F. Eliasberg, J. Lerner, J. en H.H. Landsberg (1960) *Energy in the American economy 1850-1975*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

4 KLIMAATVERANDERINGEN, OORZAKEN EN MOGELIJKE CONSEQUENTIES IN 1977

R. Swart

4.1 INLEIDING

Het is geen toeval dat Schuurmans in 1977 gevraagd werd om voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een bijdrage te leveren aan de studie van de Commissie Algemene Toekomst Verkenning (ATV) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1977). Schuurmans, die in 1963 bij het KMNI in dienst trad, was in Nederland de belangrijkste pionier op het gebied van klimaatonderzoek. In 1973, vier jaar voor het ATV-rapport, begon hij met eenvoudige berekeningen om mogelijke veranderingen in het klimaat te onderzoeken, met beperkte middelen in vergelijking met onderzoekinstellingen in de Verenigde Staten (Dinkelmann 1995). De rest van zijn carrière is hij een vooraanstaande rol blijven spelen in zowel het Nederlandse klimaatonderzoek als in het communiceren van wetenschappelijke kennis over het klimaat naar beleidsmakers en het bredere publiek. Maar hoe betrouwbaar en relevant was zijn boodschap in 1977?

De klimaatverkenning uit 1977 gaat systematisch in op variaties van het klimaat door de eeuwen heen, de antropogene beïnvloeding van het klimaat, werpt een vooruitblik en geeft een overzicht van mogelijke effecten voor Nederland. Een belangrijke hoofdboodschap is dat in Nederland over 25 jaar (dus ongeveer nu) het klimaat vergeleken met de afgelopen dertig jaar gemiddeld over het jaar minder dan 1°C kouder en maximaal 1 à 2°C warmer zou zijn (Schuurmans 1978). Schuurmans werkt twee aspecten van de mogelijke klimaatverandering het meest uitgebreid uit.

Klimaatverandering in 1977: mens of natuur, wereldwijd of lokaal?

In de eerste plaats wordt de vraag behandeld of er in 1977 al sprake is van klimaatverandering en hoe zich die kan uiten. Er wordt gesteld dat antropogene verstoring van het klimaat nog niet is geconstateerd in verband met de grote variabiliteit van het klimaat. Over de lokale verstoring van het klimaat in verband met verdere verstedelijking en industrialisering van ons land kan in 1997 blijkbaar meer gezegd worden dan over grootschalige klimaatverandering. De luchtcirculatie en de stralings- en waterhuishouding kunnen door veranderingen in de aard en ruwheid van het landoppervlak en door luchtverontreiniging en warmteafgifte worden beïnvloed. Gemiddeld over Nederland, zo constateert Schuurmans, is het energieverbruik in Nederland in 1977 al twee à drie procent van de gemiddeld ontvangen zonnestraling en voor steden en industriegebieden kan dit oplopen tot 25 procent. Niettemin worden de mogelijke meteorologische gevolgen – zo ze al bestaan – van strikt lokale betekenis geacht. Uitgebreid gaat Schuurmans in op de gevolgen van de toenemende elektriciteitsproductie en de daarbijbehorende koelwarmte, die

lokaal tot mistverschijnselen of laaghangende koeltorenpluimen kunnen leiden, zodat bij de plaatsing van nieuwe installaties voorzichtig te werk gegaan moet worden.

1977: Waarom zou klimaatverandering een probleem kunnen zijn?

Een tweede aspect waar Schuurmans in 1977 al veel aandacht aan besteedt, zijn de gevolgen van mogelijke klimaatverandering voor verschillende sociaal-economische factoren. Hij zet vraagtekens bij de keuze van de ATV-Commissie om geen aandacht te besteden aan de landbouwsector. De Commissie stelt dat voor deze sector en de daarmee samenhangende voedselvoorziening voor de komende dertig jaar geen knelpunten te verwachten zouden zijn. Schuurmans wijst daarentegen op de relatie tussen klimaat en landbouw en plaatst dit in het perspectief van de wereldwijde voedselvoorziening, die wel degelijk invloed op Europa en Nederland zouden kunnen hebben. Naast de landbouw is ook de volksgezondheid van belang. Schuurmans verwijst naar Amerikaans onderzoek waaruit kan worden afgeleid dat lagere temperaturen de kosten van de gezondheid flink kunnen doen oplopen. Het is opmerkelijk dat dit ook vandaag de dag waarschijnlijk nog een valide argument is, maar dat momenteel meer aandacht lijkt uit te gaan naar extra sterfgevallen ten gevolge van hitte, zoals in 2003 in Midden- en Zuid-Europa, dan aan een verminderd aantal sterfgevallen bij zachtere winters.

Meer algemeen over de sectoren bekeken wordt geconstateerd dat over het algemeen hogere temperaturen voordelig zouden kunnen zijn, en lagere temperaturen negatief zouden kunnen uitvallen. Wat er echt zal gebeuren hangt ook af van wat er met de neerslag zal gebeuren, waarover zeker in 1977 nog geen uitspraken waren te doen. Aangezien er 25 jaar geleden nog geen voorspellingen gedaan konden worden over opwarming op de langere termijn, maakt Schuurmans nog geen onderscheid tussen de kortere termijn, waarop inderdaad voor sommige sectoren hogere temperaturen voordelig zouden kunnen zijn, en de langere termijn, waarbij bij toenemende temperatuurstijging de balans naar vooral negatieve gevolgen zou doorslaan.

4.2 HOE KIJKEN WE IN 2004 TEGEN SCHUURMANS' ANALYSE AAN?

Warmer of kouder?

Alvorens verder in te gaan op de analyse van Schuurmans in 1977, is het zinvol een kort beeld te schetsen van de stand van kennis in die tijd. De mogelijke beïnvloeding van het klimaat onder invloed van een toenemende CO₂-concentratie was al in 1896 door Arrhenius gepostuleerd. In de dertiger jaren van de vorige eeuw werd al door de Engelse chemicus Calendar de toen waargenomen geleidelijke temperatuurstijging aan het toenemende CO₂-gehalte van de atmosfeer geweten. In de zeventiger jaren werd tijdens diverse wetenschappelijke conferenties het onderwerp besproken, maar er waren nog geen uitgebreide internationale onderzoeksprogramma's, laat staan discussies over beleidsacties.

In de eerste helft van de zeventiger jaren was er nog een felle discussie gaande tussen aan de ene kant wetenschappers die zich zorgen maakten over de opwarming van de atmosfeer door CO₂ en aan de andere kant degenen die wezen op afkoeling door toenemende vervuiling van de atmosfeer met stofdeeltjes. De laatste theorie kwam voort uit onderzoek naar de gevolgen van een mogelijke kernoorlog. Opmerkelijk is dat het belang van aerosolen, met name zwavelaerosolen, pas rond 1995 weer bij het tweede Assessment Report van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) weer prominent op de agenda kwam. Het belang van andere broeikasgassen dan CO₂ was nog niet bekend. Dat de strijd tussen opwarmers en afkoelers in 1977 nog niet was bekoeld, is ook gerelateerd aan het feit dat de wereldgemiddelde temperatuur in de jaren vijftig en zestig nog een relatief stabiele of zelfs dalende trend vertoonde, alvorens pas in de jaren tachtig weer een duidelijke stijging te laten zien. 1977 was ook nog twee jaar vóór de eerste Wereld Klimaatconferentie en de start van het Wereld Klimaatprogramma voor wetenschappelijk klimaatonderzoek. Het was waarschijnlijk in 1977 ondenkbaar dat klimaatverandering nog geen kwart eeuw later het onderwerp zou zijn van wat misschien wel het meest omvangrijke en brede wetenschappelijke onderzoekprogramma ooit is geworden.

Klimaatverandering: nog geen milieuprobleem

Wat beleid betreft: als er in de jaren zeventig al over een gewenste reactie van de mens op mogelijke klimaatverandering werd gesproken, was het in de zin van vermindering van de kwetsbaarheid van de samenleving, en aanpassing. De eerste beelden van de aarde vanuit de ruimte in de zestiger jaren hebben zeker bijgedragen aan een indruk van kwetsbaarheid van de aarde en de relatief dunne atmosfeer, maar eventuele ongerustheid werd pas in 1985 plotseling versterkt door de ontdekking van het gat in de ozonlaag bij Antarctica. Twee jaar daarna, pas tien jaar na de WRR-studie, kwam het eerste wereldomvattende milieuveldrapport tot stand, het Montreal Protocol. In ditzelfde jaar kwam ook het Brundtland-rapport *Our common future* uit, hiermee wereldomvattende milieuproblemen pas goed op de internationale agenda zettend.

De WRR-klimaatrapportage: een vooruitziende blik?

In het licht van het bovenstaande geeft Schuurmans blijk van een gedegen kennis van de toenmalige stand van de wetenschap. Een aantal aspecten van zijn analyse zijn tot vandaag de dag actueel. In de eerste plaats kan zijn aandacht voor de wetenschappelijke onzekerheden omtrent de problematiek genoemd worden, een aspect van de klimaatproblematiek die ook vandaag de dag de gemoederen nog bezighoudt. Terecht constateert hij dat een eventuele antropogene verstoring van het klimaat in 1977 nog niet kon worden aangetoond in verband met de klimaatvariabiliteit. Het duurde nog bijna twintig jaar voordat het IPCC op basis van langdurige en complexe analyses van waarnemingen durfde te beweren dat “the balance of evidence suggests a discernible human influence on global climate”. Opmerkelijk is ook de behandeling door Schuurmans van een zeer breed scala van mogelijk kwetsbare onderdelen van de economie. Ook zag hij in 1977 al duidelijk in dat de problematiek in een internationaal kader geplaatst zou moeten

worden. De welhaast exponentiële groei van het klimaatonderzoek en de sterke stijging van de wereldtemperatuur in de jaren tachtig en negentig heeft in de jaren daarna geleid tot een grotere kennis en een daarmee samenhangende versterking en verandering van de politieke en maatschappelijke interesse in de problematiek. En daarom is het geen wonder dat er een aantal opmerkelijke veranderingen te constateren zijn ten opzichte van het wereldbeeld van waaruit Schuurmans zijn analyse schrijft.

De lange weg van wetenschappelijk onderzoek naar beleidsagenda

In de eerste plaats was in 1977 het klimaatprobleem een onderwerp dat slechts in wetenschappelijke kringen werd besproken. Het was zeker nog geen beleids- onderwerp. Pas na adviezen van de Gezondheidsraad in 1983 en 1986 kwam het probleem ook op de politieke agenda, onder meer via de toenmalige minister van VROM Nijpels. Deze maakte de CO₂-problematiek in 1989 tot een van de onderwerpen in het eerste Nationale Milieubeleidsplan (Dinkelmans 1995). Onder de indruk van de politiek-wetenschappelijk conferentie in 1988 in Toronto over de klimaat- en ozonproblematiek organiseerde het Nederlandse milieuministerie in 1989 een ministersconferentie in Noordwijk, die een verdere impuls gaf aan de internationale beleidsdiscussie. Op de Wereld Klimaatconferentie in 1990 werd de eerste IPCC-rapportage gepresenteerd en het startschot gegeven voor de onderhandelingen over een mondiaal klimaatverdrag.

Van schadebeperking naar preventie, en weer terug naar schadebeperking?

In de tweede plaats is onder invloed van de diepgaande milieudiscussie sinds de zeventiger jaren een sterke verschuiving opgetreden van het *verminderen van de mogelijke schade* door milieuproblemen, naar het *voorkomen* van die problemen. Voorkomen is beter dan genezen blijkt in 1977 nog geen vanzelfsprekendheid. Hierbij moet worden aangetekend, dat de WRR klimaatverandering in 1977 nog niet bij de milieuproblemen rekent. Het onderwerp is in de plaats gekomen van de oorspronkelijk in de lijst van aandachtspunten opgenomen “bescherming tegen natuurrampen”. Bij klimaatverandering is deze verschuiving van genezen naar voorkomen in de decennia daarna zo sterk geworden, dat het spreken over aanpassing zelfs in de taboesfeer terecht kwam. Dat zou suggereren dat de spreker het niet eens zou zijn met het belang van preventie van klimaatverandering. Pas met het toenemen in belang van de constatering dat zelfs bij vermindering van de uitworp van broeikasgassen het klimaat zal veranderen, is het pas in de afgelopen paar jaar weer geaccepteerd om te kijken naar het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering en naar aanpassingsmogelijkheden. Bij de internationale onderhandelingen in het kader van het Klimaatverdrag staat aanpassing momenteel weer hoog op de agenda.

Schaalvergroting in ruimte en tijd

Ten tweede is een duidelijke verschuiving in schaalniveaus opgetreden: van de lokale naar de mondiale schaal en van de korte en middellange termijn naar de lange termijn. Zowel het onderzoek naar klimaatverandering en de oorzaken en effecten daarvan als de beleidsdiscussie spelen zich momenteel primair op

wereldschaal af, met grootschalige internationale onderzoekprogramma's (WCP, IGBP), wetenschappelijke assessments (IPCC) en beleidsonderhandelingen (Klimaatverdrag). Het is opmerkelijk dat de aandacht voor lokale klimaatvariëaties direct gekoppeld aan lokale economische activiteiten vrijwel geheel uit beeld is verdwenen en vervangen is door de analyse van de (lokale en regionale) gevolgen van mondiale klimatologische veranderingen voor Europa en Nederland. De geleidelijk beschikbaar gekomen resultaten van steeds gedetailleerdere mondiale klimaatmodellen was hierbij van grote invloed. Momenteel is veel meer bekend over de vertragingen in het klimaatsysteem, waardoor klimaatveranderingen nu op tijdschalen van een eeuw of langer worden beschouwd, waarvan in het stuk uit 1977 nog geen sprake was.

Zeespiegelstijging geen gevaar?

Een vierde aspect dat misschien wat verbazing mag wekken is het feit dat Schuurmans in zijn verder behoorlijk complete overzicht van mogelijke gevolgen van klimaatverandering geen gewag maakt van de met klimaatverandering samenhangende zeespiegelstijging. In de zeventiger jaren werd gespeculeerd over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering op de stabiliteit van de Antarctische ijsmassa en werden de eerste pogingen gedaan de ijsdynamiek te modelleren. Informatie die ook in 1977 voor ons land zeker interessant lijkt. In de tachtiger jaren werd gedacht dat het destabiliseren van West-Antarctica een ernstig risico was, maar eerder op een tijdschaal van vele eeuwen, met mogelijke zeespiegelstijgingen van vele meters. In die tijd werd ook berekend dat door thermische expansie de zeespiegel met enkele decimeters zou kunnen stijgen (Wear 2003). Het inzicht dat voor Nederland zeespiegelstijging een risico zou kunnen vormen voor de kust en de achterliggende gebieden en watervoorraden kwam dus pas onder de aandacht ruim na de WRR-studie.

41

De invloed van de WRR-klimaatrapportage in Nederland

Het is moeilijk om zonder de betrokkenen uit die tijd te ondervragen aan te geven wat de invloed van de verkenning van Schuurmans en de WRR is geweest. Ikzelf ben pas in 1988, dus meer dan tien jaar later, begonnen met activiteiten op het gebied van klimaatverandering door mee te werken aan de ontwikkeling van het IMAGE-model bij het RIVM, en met name de scenario's die met dat model ontwikkeld werden ter ondersteuning van de *Zorgen voor Morgen*-studie. Deze studie heeft de plaats van het klimaatprobleem in Nederland op de politieke agenda zeer versterkt (Dinkelman 1995). Activiteiten van het KMNI in het algemeen en Schuurmans in het bijzonder hebben in de tussenliggende jaren ongetwijfeld meegeholpen om de aandacht voor het probleem vast te houden en de kennis erover te vergroten. De WRR-rapportage heeft hierbij wellicht een rol gespeeld.

Wetenschappelijke onderzoeksmethoden in Nederland sinds 1977

Wat betreft wetenschappelijke methoden kan geconstateerd worden dat Schuurmans voornamelijk moest steunen op wetenschappelijk werk dat in het buitenland werd uitgevoerd, met name in de Verenigde Staten. Eigen onderzoek stond

nog in de kinderschoenen en ook in latere jaren is er nooit voldoende geld geweest om zelf de benodigde complexe klimaatmodellen te ontwikkelen. Wel werden belangrijke bijdragen geleverd aan de ontwikkeling en verbetering van modellen elders, met name in het Verenigd Koninkrijk. Tegenwoordig is er een veelheid van klimaatmodellen beschikbaar, die ook kunnen worden gebruikt voor toekomstgerichte studies. Lang hebben die zich gericht op een toekomstige situatie waarbij het CO₂-gehalte van de atmosfeer verdubbeld zou zijn ten opzichte van de pre-industriële situatie. Het ontwikkelen en analyseren van scenario's heeft later een grote vlucht genomen, aanvankelijk met relatief eenvoudige 'geïntegreerde' beleidsondersteunende modellen, zoals IMAGE bij het RIVM. Deze modellen zijn steeds verder verbeterd en momenteel kunnen ook de complexe gekoppelde atmosfeer-oceaanmodellen gebruikt worden voor het analyseren van dynamische veranderingen in de atmosfeer, hiermee een koppeling tot stand brengend tussen sociaal-economische ontwikkelingen en de toestand van het klimaat.

Toekomstscenario's

Als er vandaag de dag verkenningen worden uitgevoerd over klimaatverandering, is het gebruik van een scala aan mogelijke toekomstscenario's algemeen aanvaard. In de WRR-verkenning wordt al gewerkt met twee toekomstbeelden, die gekoppeld werden aan hoge en lage economische groei. Onder meer de ontwikkeling van de energiehuishouding wordt hieraan gerelateerd. Het variëren van economische groei als belangrijkste onderscheidende variabele is een praktijk die tot op de dag van vandaag wordt bedreven, bijvoorbeeld door het Centraal Planbureau. Echter, omdat in 1977 klimaatverandering nog niet direct werd gekoppeld aan energieverbruik, werden voor klimaatverandering geen varianten uitgewerkt. Het is opmerkelijk dat de WRR-studie als lage groeivariant uitgaat van een economische groei die terugvalt tot nul procent in 2000, veronderstellende dat dit vanwege milieubeperkingen gewenst zou kunnen zijn.

Wat luchtverontreinigende stoffen betreft wordt aandacht besteed aan koolstofdioxide, zwaveloxiden, stikstofdioxide, koolwaterstoffen, aerosolen en lood, maar voornamelijk niet aan koolstofdioxide of andere broeikasgassen. De beschouwingen over het Nederlandse energieverbruik werden in de jaren zeventig van de vorige eeuw nog sterk gekoppeld aan de verwachte uitputting van fossiele energiebronnen, met name olie en gas, en de problemen met acceptatie van kernenergie als substituut. Dit probleem komt dan ook wel voor bij de door de WRR geselecteerde knelpunten, klimaatverandering niet. Wel wordt door de WRR (niet door Schuurmans) de mogelijkheid genoemd dat vanwege de gevaren voor het klimaat aan het energieverbruik op den duur een bovengrens zou moeten worden verbonden. Dit wordt echter primair gekoppeld aan de door Schuurmans genoemde lokale en nationale problematiek.

4.3 DISCUSSIE EN CONCLUSIES

Klimaatverandering: nog geen wetenschappelijk of politiek erkend probleem in 1977

Concluderend kan gesteld worden, dat klimaatverandering in 1977 een onderwerp was dat nog uitsluitend in beperkte wetenschappelijke kring werd besproken. Schuurmans geeft een op zich uitstekend overzicht van de stand van kennis op dat moment, met name gericht op de lokale situatie in Nederland. Dit had verder geen invloed op de algemene bevindingen en aanbevelingen van de overkoepelende WRR-rapportage. Er was dan ook nog geen consensus over de realiteit van het probleem, ook niet of het een kwestie van vriezen of dooien zou zijn, en al helemaal niet of de belangrijkste oorzaak van klimaatverandering natuurlijk zou zijn of de mens. Wellicht kan gesteld worden dat de WRR een vooruitziende blik had door het onderwerp in 1977 te agenderen.

Het zou nog een decennium duren voordat klimaatverandering tot onderwerp van grote internationale en nationale onderzoekprogramma's zou uitgroeien en op de nationale en internationale milieubeleidsagenda kwam te staan. Een van de problematische maar daarom ook meest interessante aspecten van klimaatverandering is dat het gekoppeld is aan diverse groot- en kleinschalige natuurlijke processen en tegelijkertijd aan de bevrediging van twee van de meest fundamentele behoeften van de mens: energie en voedsel. Aangezien deze verbanden in 1977 nog nauwelijks werden doorzien, ontbreekt in de WRR-rapportage de relatie tussen de beschouwing over klimaat en die over alle andere aspecten van de verkenning. Maar dat is iets wat Schuurmans beslist niet verweten kan worden!

LITERATUUR

- Dinkelman, G. (1995) *Verzuring en het broeikaseffect: de wisselwerking tussen de problemen en oplossingen in het Nederlandse luchtverontreinigingsbeleid (1970-1994)*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Schuurmans, C.J.E. (1978) *Klimaatsveranderingen, oorzaken en mogelijke consequenties*, De Bilt: KNMI.
- Weart, S. (2003) *The discovery of global warming*, Website: <http://www.aip.org/history/climate/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *De komende vijftientig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Rapporten aan de Regering no. 15, Den Haag: Staatsuitgeverij.

5 OVER STURING, ORGANISATIE EN PARTICIPATIE

P. Rademaker

5.1 INLEIDING

Bij de voorbereiding van de studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *De komende vijftientig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland* heeft men de Nederlandse samenleving opgedeeld in zeventien deelgebieden en over ieder gebied door een of enkele deskundigen een rapport laten opstellen. Deze deskundigen zijn gebriefd over wat er van hen verwacht werd, met welke decorvariabelen zij rekening hadden te houden en hoe de afbakening van het hun toebedeelde domein lag. Hierna waren zij vrij inhoud te geven aan wat zij op het hun toegewezen domein als toekomstige ontwikkelingen en problemen zagen. Deze vrijheid en het karakter van het te bespreken domein hebben ertoe geleid dat de deelrapporten nogal verschillend van aard zijn.

Bij de decorvariabelen was met name de economische groei van belang. Hier was de opdracht om van twee verschillende varianten of scenario's uit te gaan: een A-variant met een economische groei van drie procent per jaar en een B-variant met een jaarlijkse economische groei van uiteindelijk nul procent. Voor sommige domeinen maakten deze groeivarianten een groot verschil, voor het rapport van Brasz en Fleurke 'Sturing, Organisatie en Participatie' evenwel nauwelijks.

45

5.2 OPZET VAN DE STUDIE

Centraal in de studie van Brasz en Fleurke staat de verwachting of de mogelijkheid van een toenemende spanning tussen wat de burger van de overheid en andere maatschappelijke organisaties verwacht en wat deze kunnen bieden. De legitimiteitscrisis die zou kunnen ontstaan, zou zelfs de kans kunnen vergroten op een gewelddadige revolutie. In het kader van de verrassingsvrije aanpak van de ATV was deze mogelijkheid echter op methodische gronden uitgesloten. Daarom is het rapport gestructureerd rondom de vraag wat de belangrijkste knelpunten zijn bij de 'sturingsorganisaties' (het besturen) van Nederland in de periode tot 2002 en hoe deze zijn te verminderen of zullen worden verminderd.

Na de analyse van zeven knelpunten volgt een beschouwing over 'ordening' en 'vastheid' – twee begrippen die naar de auteurs verwachten aan belangrijke verandering onderhevig zullen zijn. In het vervolg wordt een aantal ontwikkelingen geschetst die een betere sturing van de samenleving mogelijk zouden moeten maken. In beginsel zou een dergelijke strategie volgens de schrijvers wel haalbaar zijn; zowel juridisch/grondwettelijk als organisatorisch, financieel en personeel zijn er geen onoverkomelijke hindernissen. Ze doen hierbij de voorwaardelijke voorspelling dat de bestuurbaarheid van Nederland bij ongewijzigde voortzetting

van de anno 1977 zichtbare trends bedreigd wordt door een legitimiteitscrisis. Brasz en Fleurke signaleren als toekomstig probleem dat de complexe en dynamisch veranderende samenleving om een veranderende organisatie van onder andere de overheid en een veranderende dienstverlening vraagt. Daarbij kan een mismatch ontstaan tussen dat wat de burger vraagt en dat wat de overheid of de organisatie biedt. Het leervermogen van de overheid en het luisteren naar de wensen of klachten van de burger schieten hier vaak tekort. Brasz en Fleurke noemen dit het knelpunt van de ontoegankelijkheid voor verandering – een knelpunt dat zich mijns inziens de afgelopen 25 jaar inderdaad heeft voorgedaan, ondanks ombudsman en decentralisatie.

De schrijvers zien de noodzaak van invoering van nieuwe ordeningstechnieken als een van de meest cruciale processen in het politiek-bestuurlijke handelingssveld en een van de kernpunten van politieke strijd in de periode tot het jaar 2000.

Toekomstverkenning op beleidsterrein is sterk normatief. In hun studie gaan Brasz en Fleurke meer in op het beleidsproces en de organisatie dan op de inhoud van het beleid. Toch is het de vraag of je vorm en inhoud van het beleid wel los kan koppelen. Soms raakt een vorm of organisatieaspect ook een doel. Zo is bijvoorbeeld politieke participatie zowel een organisatieaspect als een doel. En in een multiculturele samenleving is pluriformiteit zowel een vorm als een na te streven doel.

Over actuele inhoudelijke politieke problemen doen de schrijvers geen uitspraak. Laat staan dat ze zich uitspreken over de problemen die de politieke agenda van 25 jaar later bepalen. Nu hoeft dit in een theoretische beschouwing over sturing, organisatie en participatie niet per se als een omissie gezien te worden, maar de beschouwing krijgt daarmee wel een erg abstract karakter. Interessanter was het wellicht geweest om onderwerpen als onderwijs, gezondheidszorg en ruimtelijke ordening wel mee te nemen en te bezien hoe ontwikkelingen op deze gebieden tot andere vormen van sturing, organisatie en participatie leiden, c.q. om andere vormen vragen. Brasz en Fleurke stellen verder dat volgens de door hen gevolgde “praxeologische analysemethode (...) toepassingscriteria en mentaliteitsfactoren beslissende voorwaarden zijn voor het vormen van een theorie”, maar een werkelijke inhoud krijgt deze stelling mijns inziens niet.

Bezien we de afgelopen 25 jaar, dan is volgens mij het proces van verandering veel minder ingrijpend en turbulent geweest dan Brasz en Fleurke verwachtten. Er zijn natuurlijk wel nieuwe ordeningsprincipes geïntroduceerd (verzelfstandiging van overheidsdiensten, decentralisatie, privatisering, e.d.), maar van een werkelijke breuk met het verleden lijkt mij toch geen sprake te zijn. De verwachting van de schrijvers dat de bestaande structuren in het jaar 2000 in staat van ontbinding zouden verkeren, is dan ook niet uitgekomen. Het onbehagen van de burger met het politiek bedrijf is door de schrijvers wel goed gezien. Het verschijnsel ‘Pim Fortuyn’ past goed in het toekomstbeeld dat Brasz en Fleurke voorzagen. Maar zelfs het succes van de partij Lijst Pim Fortuyn (LPF) die met veel bravoure

de knuppel in het politieke hoenderhok gooide, moet mijns inziens eerder als een bij tijd en wijle noodzakelijke correctie van het politiek bestel gezien worden dan als een fundamentele aantasting van dit bestel.

5.3 KNELPUNTEN EN ENKELE OPLOSSINGEN

In de probleemstelling vragen Brasz en Fleurke zich af wat de belangrijkste knelpunten zijn bij de stuurorganisaties in de periode tot het jaar 2000 en hoe deze knelpunten verzacht kunnen worden. Interessant is dat de schrijvers stellen dat het bijna niet mogelijk is om naast de reeds in de uitgangssituatie bestaande knelpunten in de toekomst opkomende, nieuwe knelpunten te signaleren. Brasz en Fleurke identificeren en becommentariëren een zevental knelpunten. Ik zal in mijn commentaar de door hen gemaakte opsomming volgen.

Het eerste knelpunt betreft de sturingsleer. Die is gebaseerd op de grondwet, de organieke wetgeving en de concrete sturingspraktijk en is of zou niet meer geloofwaardig zijn. Dat er geen simpel en onveranderlijk sturingsmodel is, lijkt me zonder meer waar. Niet voor niets spreken we in de politieke theorie van het 'arenamodel', waarbij meerdere partijen met verschillende interesses en wisselende macht het politieke proces vormgeven. Of dit anno 2000 nu zoveel anders is dan in 1977 is echter de vraag. Wel is de betekenis van 'Brussel' toegenomen, maar hier besteden de schrijvers opvallend weinig aandacht aan.

In het tweede knelpunt wordt verwezen naar de tekortkomingen in de beheersingstechnieken – dat zijn de effectieve middelen tot realisatie van de ordening. Deze tekortkomingen komen deels voort uit de hiervoor genoemde afname van de geloofwaardigheid van de sturingsleer. Als voorbeeld wordt genoemd dat de grote onderneming met zijn hiërarchische structuur niet meer door bevelen en toezicht de medewerkers optimaal kan doen functioneren. Het lijkt me juist dat de toenemende complexiteit van vele ondernemingen en de overgang van productieorganisatie naar kennisorganisatie in veel ondernemingen tot een andere sturingsfilosofie heeft geleid – minder hiërarchisch, meer delegatie en eigen verantwoordelijkheid (*empowerment* is hier het laatste modewoord). Maar van de in 1977 verwachte c.q. verhoopde werknemersparticipatie is toch niet veel terechtgekomen – zeker niet als het om beslissingen van meer strategische aard gaat.

Bij het vierde knelpunt, dat de legitimering van het sturingsproces betreft, doen Brasz en Fleurke enkele uitspraken over de toekomst die we nu op hun juistheid (zouden moeten) kunnen beoordelen. Allereerst menen de schrijvers dat het geïnstitutionaliseerde besturingsproces niet meer als het enige beschouwd zal worden en de concrete sturingshandelingen zich meer en meer gaan afspelen in ad hoc-processen die buiten het van oudsher gehanteerde begrippenkader vallen. Ik denk inderdaad dat met de toetreding van meerdere actoren tot de politieke arena er meerdere sturingspraktijken zijn ontstaan. Maar we moeten dit verschil niet overdrijven. Ook in de jaren zeventig waren er naast formele wetgeving

‘herenakkoorden’, *public-private partnerships*, SER-akkoorden, productie- en prijsafspraken (al dan niet wetmatig).

Brasz en Fleurke spreken ook de verwachting uit dat er een grotere discordantie over het te voeren beleid zal ontstaan door zaken als de doorzettende deconfessionalisering. De door hen verwachte afnemende normatieve basis (op christelijke grondslag) tegenover de arbeid of de overheid heeft mijns inziens inderdaad plaatsgevonden. Het mogelijk ontstaan van een nieuw ‘geloof’ is minder gemakkelijk te bevestigen, of je zou het centraal stellen van de mensenrechten of de nieuwe ‘ideologie’ van maatschappelijk verantwoord ondernemen of – iets geheel anders – de dominantie van het vrijemarktdenken als een vorm van nieuw geloof moeten willen zien.

Brasz en Fleurke schetsen voor het jaar 2000 een situatie waarin stuurprocessen vooral gelegitimeerd worden door de kwaliteiten van het proces – efficiëntie boven normativiteit. Er is nu inderdaad veel aandacht voor efficiëntie en de daarbijbehorende transparantie en *accountability* (Weber spreekt van een *Sachrationalität*). Maar is hiermee de vraag naar het doel van ons handelen (*Wertrationalität*) geheel naar de achtergrond verdrongen? Deze stelling zou mij toch te ver gaan.

Een volgend knelpunt noemen Brasz en Fleurke de ‘overtrekking van de overheidstaak’. Hier signaleren de schrijvers dat er in de samenleving meerdere sturingsprocessen zijn, ook buiten de overheid om. Waar tegen de laatste een culturele afweer bestaat, zal vaak een beroep gedaan worden op de overheid. Hierdoor zal de omvang van de overheidsfunctie in het stelsel van sociale beheersing te groot kunnen worden, zo stellen de schrijvers. Dit probleem heeft zich inderdaad voorgedaan en er zijn hiervoor met moeite oplossingen gezocht, bijvoorbeeld in de verzelfstandiging van de gezondheidszorg of de energievoorziening. Brasz en Fleurke wijzen in dit verband ook op het dreigend gebrek aan eenheid van stijl van sociale beheersing in de samenleving en het wegvallen van grondslagen in sociaal-culturele en juridisch-organisatorische sferen. Een interessante stelling die echter nadere uitwerking behoeft.

Schaalvergroting en toenemende complexiteit zouden tot chronische ontevredenheid van het individu leiden met zijn persoonlijke situatie in de arbeid en in de maatschappij. Daarnaast is er een achteruitgang in de dienstverlening en een onverbeterlijkheid van de bureaucratie te constateren, aldus de auteurs. Met deze uitspraken kunnen we het anno 2004 zeker eens zijn. Maar zijn deze problemen niet van alle tijden, inherent aan de democratie? In het aansluitende laatste knelpunt gaan Brasz en Fleurke in op de ontoegankelijkheid voor verandering van de overheid. Hierbij stellen ze dat bij een lagere economische groei (het B-scenario van de ATV) het aanpassingsvermogen nog verder zal afnemen. De vraag is of deze relatie juist is. Aan de ene kant geeft meer economische groei ook meer beleidsruimte en kunnen beleidsveranderingen dan gemakkelijker gerealiseerd en zo nodig gecompenseerd worden. Aan de andere kant

worden aanpassingen eerder aanvaard wanneer in de perceptie vluchtwegen zijn afgesloten.

Bij het oplossen van de knelpunten en het zoeken naar nieuwe ordeningstheorieën of -technieken zal een balans gevonden moeten worden tussen de behoefte c.q. de noodzaak tot verandering en de behoefte aan vastheid. Brasz en Fleurke verwachten dat we een tijdperk ingaan van continue veranderbaarheid van de ordening, waarbij binnen organisaties een grotere pluriformiteit van vaste ordeningen zal ontstaan en de hiërarchie zal afnemen. Achteraf kunnen we constateren dat deze verwachting juist is geweest. De uitgesproken verwachting dat de in de jaren zeventig bestaande structuren in het jaar 2000 in staat van ontbinding verkeren, acht ik echter te ver gaan. Naast het vele dat is veranderd, is er ook veel hetzelfde gebeven. De ontoegankelijkheid voor verandering (bij de overheid) zou volgens de auteurs opgelost kunnen worden door de status van de ambtenaar te herzien. De in de slotparagraaf hierop aansluitende stelling dat de ambtenarenwet zal verdwijnen, is niet bewaarheid geworden.

Brasz en Fleurke spreken bij het oplossen van de knelpunten soms van verwachte ontwikkelingen, maar soms ook van juridisch, grondwettelijke of anderszins niet onmogelijke ontwikkelingen. Uitspraken in de laatste zin moeten op hun analytische juistheid beoordeeld worden, niet op hun feitelijkheid.

5.4 METHODOLOGIE

Aan de studie *Sturing, organisatie en participatie* ligt geen heldere, expliciete methodologie ten grondslag. In wezen is het methodologisch uitgangspunt erg eenvoudig en gebaseerd op twee zaken, namelijk de verrassingsvrije aanpak en het principe van continuïteit in het proces van maatschappelijke ontwikkeling. Daarbij geven twee deskundigen hun mening over een aantal ontwikkelingen en knelpunten die een toekomstig goed functioneren van de sturingsmechanismen in onze samenleving in de weg zouden kunnen staan. Waarop ze hun inzichten baseren, wordt echter veelal onbesproken gelaten. Zoals gezegd, vragen Brasz en Fleurke zich af wat de belangrijkste knelpunten bij de stuurorganisaties in de periode tot het jaar 2000 zullen zijn en hoe deze opgelost zouden kunnen worden. Interessant is dat Brasz en Fleurke stellen dat het bijna niet mogelijk is om buiten de al bekende knelpunten nieuwe knelpunten, die in de komende periode zullen opkomen, van tevoren te onderkennen. En toch zou je in een studie over de toekomst juist daar ook geïnteresseerd in zijn.

Veel van de beschouwingen in het rapport zijn nogal analytisch van aard en beschrijven de situatie zoals die in 1977 door de schrijvers werd waargenomen. Maar deze beschouwing is weinig dynamisch van aard, heeft weinig oog voor de veranderingsprocessen. Wat ik mis, is een identificatie van de drijvende krachten – rond 1977 en in de 25 jaar daarna – die van invloed zouden kunnen zijn op de sturing, organisatie en participatie in de Nederlandse samenleving. Er wordt niets – of zo goed als niets – gezegd over de toenemende scholingsgraad in Nederland,

de opkomst van de informatiemaatschappij, de vergrijzing, de groei van de Europese Unie of de globalisering en de stijgende invloed van mondiale ondernemingen. Alle toch ontwikkelingen die van grote betekenis zijn voor de Nederlandse samenleving met haar sturingsmechanismen.

Het toenemende kennisniveau – het aantal studenten met HBO en universitaire opleiding verdrievoudigde zo ongeveer in de beschouwde periode – leidt tot grotere mondigheid bij de burger, de klant of de werknemer/ambtenaar. Gepaard aan de toenemende informatie leidt dit tot de noodzaak voor de overheid en andere organisaties om hun doen en laten beter uit te leggen. Wanneer tekortgeschoten wordt met betrekking tot transparantie en accountability zal dit tot spanningen leiden en het sturingsvermogen frustreren.

Zoals hiervoor al gezegd, is er eigenlijk geen sprake van een geëxpliciteerde methodologie, maar eerder van een verzameling subjectieve en intuïtieve opvattingen, die bezien worden tegen de achtergrond van andere ontwikkelingen. De vraag blijft daarbij of de meest relevante trends binnen het domein wel benoemd zijn en of de belangrijkste externe ontwikkelingen wel zijn meegenomen. Het zou wellicht beter zijn geweest indien Brasz en Fleurke eerst met een langere lijst van ontwikkelingen zouden zijn gekomen, waaruit ze vervolgens een beargumenteerde keuze zouden hebben gemaakt. In wezen komt het nu gehanteerde methodologische uitgangspunt neer op twee zaken: de verrassingsvrije aanpak en het principe van de continuïteit in het proces van geleidelijke maatschappelijke ontwikkeling.

Normen en waarden spelen in de politiek een belangrijke rol. Het voorzien van veranderingen in de vigerende normen en waarden is echter een moeilijke zaak. In de verkenning wordt de verwachting uitgesproken dat het proces van secularisatie zich zal voortzetten, evenals de individualisering. Welk effect dit heeft op bijvoorbeeld de solidariteit in de samenleving is moeilijk te voorspellen en zelfs moeilijk te meten.

Veranderingen in de maatschappij zijn vaak moeilijk te traceren omdat ze veelal geleidelijk gaan en omdat er niet altijd voldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn. Kwalitatieve veranderingen zijn daarbij voor een waarnemer die in de stroom der veranderingen meedrijft vaak ongemerkt – er is voor de waarnemer geen archimedisch punt van waarneming buiten de maatschappij. Ook de concepten waarin we de processen uitdrukken kunnen van inhoud veranderen – er is verandering van discours. Daarnaast kunnen concepten die een bepaalde norm of waarde uitdrukken, op een bepaald moment een grote actualiteitswaarde hebben, die later weer verdwijnt. Dat wil niet zeggen dat ze minder relevant zijn geworden. De ideeën kunnen namelijk ook in de loop der tijd gerealiseerd zijn. Brasz en Fleurke onderkennen dit proces ook wanneer ze zeggen: “Wij verwachten dat de normatieve leer van de sturing meer expliciet en realistischer gaat worden. Als gevolg hiervan zullen woorden als ‘democratie’, ‘participatie’ en ‘bureaucratie’ uit het spraakgebruik ofwel verdwijnen, dan wel een meer specifi-

ficeerde operationele betekenis krijgen.” Dit maakt een beoordeling of verwachtingen zijn uitgekomen of niet natuurlijk wel een moeilijke zaak.

5.5 EVALUATIE

Het rapport van Brasz en Fleurke heeft duidelijk het stempel van zijn tijd. In die tijd was er onzekerheid over de bestuurbaarheid van de steeds complexer wordende samenleving. Het idee van de maakbare samenleving, in de zin van een geheel geplande en gemodelleerde maatschappij, kwam steeds meer ter discussie. Maar bijsturen hoopte men toch nog wel te kunnen. Anno 2004 zou men in een rapport als het onderhavige waarschijnlijk geheel andere onderwerpen centraal stellen. Gedeeltelijk omdat de problemen van 25 jaar geleden na het nemen van de nodige maatregelen zijn opgelost – soms uit zichzelf zijn opgelost –, of omdat nu in de maatschappij andere prioriteiten worden gesteld of er nieuwe, destijds nog niet te voorzien, ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die tot nieuwe problemen hebben geleid. Voorbeelden hiervan zijn de multiculturele samenleving of de globalisering. Hadden we van Brasz en Fleurke mogen verwachten dat ze ook deze problemen hadden voorzien?

Nu lijken ze zich in ieder geval vooral gericht te hebben op ontwikkelingen en problemen die al in de lucht hingen en waar men zich toen al zorgen over maakte. Het ware, lijkt mij, ook nuttig geweest indien de schrijvers zich uitgedaagd hadden gevoeld om ook op de (voorlopige) uitkomsten van de andere deelstudies te reageren. Hier hadden zeker aangrijpingspunten gelegen voor een verdere uitwerking of heroriëntatie van hun onderwerp. Ik denk bijvoorbeeld aan de milieuproblematiek, de sociale voorzieningen, de groeiende dienstensector en de informatiesamenleving.

51

5.6 LESSEN VAN OF VOOR DE TOEKOMST

De studie *De komende vijftig jaar* was de eerste grote en algemene studie van de WRR en als zodanig was het ook een proefproject. Niet alleen was het een proefproject omdat het de vraag was of je wel iets zinnigs over de toekomst kunt zeggen, maar ook omdat de samenleving c.q. de politiek en de beleidsmakers voor het eerst van een algemeen toekomstproject konden proeven en de vraag konden stellen of je wel iets aan een dergelijk ambitieus project hebt. Op deze vragen wil ik hier nu niet ingaan; ze komen uitvoeriger aan de orde in de inleiding (hfdst. 1) en het slothoofdstuk (hfdst. 18) van deze bundel. Hier wil ik een aantal vragen stellen en opmerkingen maken naar aanleiding van het rapport van Brasz en Fleurke:

- Het verdient aanbeveling om meer deskundigen bij een dergelijke studie te betrekken. Nu is de studie toch wel erg op een particuliere visie gebouwd. Waren er andere deskundigen aangetrokken, dan hadden we wellicht een andere probleemstelling gekregen.
- Meer interactie met andere sectoren zou ook in een voorstudie als die van Brasz en Fleurke tot een meer praktische benadering hebben kunnen leiden.

Interactie en integratie heeft nu pas in het eindrapport plaatsgevonden. Het is de vraag of deskundigen op een bepaald gebied wel altijd in staat zijn de relevante externe ontwikkelingen te traceren.

- Meer interactie zou waarschijnlijk ook tot een probleemstelling hebben kunnen leiden die wat verder van de problemen van medio jaren zeventig af ligt.
- Het rapport had wat meer gericht kunnen zijn op concrete aanbevelingen, had meer beleidsgericht kunnen zijn en meer gesteld in een taal die aansluit bij die van de beleidsmakers.
- Inherent aan het onderzoeksprobleem is dat het rapport in nogal kwalitatieve termen is gesteld hetgeen het vaak lastig maakt te controleren of de verwachtingen ook zijn uitgekomen. Waar mogelijk hadden er ook kwantitatieve uitspraken gedaan kunnen worden, bijvoorbeeld over participatie in politieke partijen, of het aantal Algemene Maatregelen van Bestuur naast wetgeving.
- De argumenten en stellingen zouden beter onderbouwd moeten worden. De drijvende krachten achter gesignaleerde ontwikkelingen zouden meer geëxpliciteerd kunnen worden.
- Het rapport heeft een brede probleemstelling en gaat over de organisatie van de samenleving. Daardoor is niet altijd duidelijk aan wie het gericht is zijn. Door te expliciteren wie de doelgroep vormen, zou het rapport aan waarde winnen.

De vraag of er in de praktijk gebruik gemaakt is van het rapport, is moeilijk te beantwoorden. Een aantal trends die in het rapport genoemd worden – en soms gezien worden als mogelijkheid om knelpunten op te lossen – waren in de jaren zeventig reeds aanwezig. Over decentralisatie, participatie, ontbureaucratisering en dergelijke werd al gesproken. Ook heeft het rapport een nogal descriptief en analytisch karakter, waarbij aanbevelingen over beleidswijzigingen veelal impliciet zijn.

Een andere vraag is of het rapport inspirerend was, de discussie onder beleidsmakers heeft gestimuleerd en hen mentaal heeft voorbereid op de toekomstige veranderingen. Deze vraag, die ook met betrekking tot de totale ATV gesteld kan worden, is lastig te beantwoorden, maar ik ben niet erg optimistisch. Verwijzingen in de vakliteratuur of in beleidsstukken naar dit rapport ben ik niet tegengekomen. Mijn inschatting is dan ook dat, zo er al van gebruik van dit rapport sprake is geweest, dit toch maar in zeer geringe mate het geval is geweest.

LITERATUUR

Brasz, H.A. en F. Fleurke (1975) Sturing, organisatie en participatie, noten ten behoeve van de Commissie Algemene Toekomstverkenning,

6 BESTUREN, PARTICIPATIE EN ORGANISATIE

T.A.P. Metze

6.1 INLEIDING

Het deelrapport ‘*Organisatie en participatie in wisselwerking met sturing van de Nederlandse samenleving*’ van de politicoloog Snellen hanteert als uitgangspunt de idee van een ontwikkeling naar een postindustriële samenleving (Bell 1973). Dit idee dat in de bestuurskunde, sociologie en in maatschappelijke discussies de boventoon voerde, is zeer bepalend voor de verwachtingen in dit rapport.

Kiemen van veranderingen worden in de termen van een postindustriële samenleving gedeut. Ook conjuncturele en structurele ontwikkelingen worden binnen dit discours begrepen.

De ‘Vooronderstellingen voor een verrassingsvrije toekomst’, die ten grondslag liggen aan alle deelrapporten, hebben ook de ontwikkeling naar een postindustriële samenleving als uitgangspunt. In dat rapport wordt bijvoorbeeld gesteld dat “de belangen van welzijn, milieu en cultuur tegenover ondernemingen verdedigd worden (...) door de overheid, die zich steeds intensiever met ondernemingsbeslissingen bezig zal gaan houden” (WRR 1977: 45-57). Dit soort vooronderstellingen zijn zeer bepalend voor de verwachtingen en maken die tegelijkertijd begrijpelijk in hun historische context.

Om een betekenisvolle terugblik te kunnen werpen op de toekomst van 25 jaar geleden, confronteer ik de ideeën over de postindustriële samenleving en de prognoses voor sturing, organisaties en participatie uit het rapport met huidige ideeën over onze samenleving. Ik maak hierbij gebruik van Bells eigen reflectie en zijn voortgezet denken in de laatste editie van *The coming of the post-industrial society* (1999) en ik laat me bijstaan door de ‘grote denkers van nu’, zoals Castells, Beck en Giddens.

Ik kan echter niet uitputtend zijn omdat een evaluatie van de conditionele voorspellingen tevens een evaluatie van de aannamen zou behelzen. De idee van de postindustriële samenleving moet dan in de historische context van de jaren zeventig geëvalueerd worden en we zouden moeten nagaan of het toen de meest plausibele aanname was. Bovendien zijn de ideeën over een postindustriële samenleving in de afgelopen jaren verder ontwikkeld. Een vergelijking tussen toen en nu is moeilijk vanwege het gebruik van andere termen met dezelfde betekenis, of juist dezelfde termen met een andere betekenis. Deze kanttekeningen laten zien dat het onmogelijk is om zomaar na te gaan of de prognoses uit het deelrapport van Snellen ‘waar’ zijn geworden. Want wat ‘waar’ is, is niet ondubbelzinnig vast te stellen. Een evaluatie van dit deelrapport kan daarom niet meer zijn dan een, evengoed gekleurde, vergelijking van de ideeën en verwachtingen toentertijd over de ontwikkelingen naar een postindustriële samenleving met de heersende ideeën nu.

6.2 SAMENVATTING

Het deelrapport wil een “globaal, samenvattend beeld gegeven van waarschijnlijke ontwikkelingen in de wijze waarop de Nederlandse samenleving de komende 25 jaar zal worden gestuurd en georganiseerd” (Snellen 1977: 1). Het is een aanvulling op het deelrapport van Brasz en Fleurke, waarin met name prognoses over overheidssturing staan (zie hfdst. 5 van Rademaker in deze bundel).

Het rapport is totstandgekomen op basis van wetenschappelijke literatuur en gesprekken met deskundigen. Snellen maakt geen gebruik van cijfers en feiten over sturing en participatie. Volgens hem hebben “empirische onderzoeken, hoe zeer recent dan ook, (...) een betrekkelijke waarde om daar zijn prognoses op te baseren”. Volgens hem is een periode van 25 jaar te lang om op basis van de “ontwikkelingen die nu in de pijplijn zitten” gefundeerde uitspraken te doen over de toekomst. De snelheid van verandering is te groot om zover vooruit te kunnen kijken.

Naast de *Vooronderstellingen voor een verrassingsvrije toekomstverkenning* (WRR 1977) gaat Snellen er daarom van uit dat “Nederland in de komende jaren een overgang voltooit van een industriële naar een postindustriële maatschappij”. Een postindustriële samenleving is “een maatschappij waarin de organisaties die zijn gericht op materiële goederenproductie hun centrale plaats afstaan aan organisaties gericht op enigerlei vorm van dienstverlening. In het interorganisationele milieu zullen de laatste daarom de dominante waardeoriëntatie bepalen”. De overheidsinvloed in zo’n soort samenleving neemt toe ten opzichte van private ondernemingen en een onderneming is “niet meer het vanzelfsprekende model van organisatie”.

Bovendien zouden in de postindustriële samenleving “universitaire en andere instituten van hogere opleidingen en researchinstellingen een dominante plaats innemen in het interorganisationele patroon”. Wetenschappers en wetenschappelijke kennis worden bepalend voor industriële organisaties maar ook in de zachte sector. Het “dominante waardepatroon zal minder gericht zijn op materiële behoeftebevrediging” (Snellen 1977: 3-9). De idee van de ontwikkeling naar een postindustriële samenleving vormt samen met de vooronderstellingen van de WRR (1977) de basis voor uitspraken over ontwikkelingsrichtingen van organisaties en over vormen van participatie in de samenleving en binnen organisaties.

Aan het slot van het rapport laat Snellen zien dat de door hem geschetste ontwikkelingen afhankelijk zijn van het al dan niet nemen van ‘barrières’. De belangrijkste hobbels voorziet hij in het ontbreken van sturingstheorieën waarin de voortgaande schaalvergroting en toegenomen participatie passen. Ook verwacht hij moeilijkheden bij de ontwikkeling van organisaties tot “lerende en experimenterende” systemen omdat er een “centrum - periferie veronderstelling is in het heersende organisatiedenken” (Snellen 1977: 24-26).

6.3 DE TOEKOMST VAN 1977 IN RELATIE TOT HET HEDEN

In deze paragraaf reflecteer ik op de toekomst van 25 jaar geleden met behulp van uiteenlopende actuele opvattingen over de samenleving.

6.3.1 DE POSTINDUSTRIËLE SAMENLEVING

Met het idee van een postindustriële samenleving volgt Snellen de analyse van Bell uit 1973 en gaat hij ervan uit dat de afname van werkgelegenheid in de “materiële productiesector” onder andere tot gevolg heeft dat de “dienstenorganisaties de dominante waardeoriëntatie bepalen”. Postmateriële waarden, zoals de aandacht voor milieu en natuur, gezondheidszorg, ontwikkeling en onderwijs, zullen belangrijker worden. Ook zal kennis de centrale economische hulpbron worden en wordt “door de toenemende invloed van de overheid het genereren van kennis ten behoeve van beleidsinformatie en besturingstechnologie van beslissend belang voor maatschappelijke vooruitgang”.

Inderdaad spreken we tegenwoordig van een verschuiving van een goederensamenleving naar een dienstensamenleving en van een samenleving waarin kennis en kennisinstellingen belangrijk zijn. Hedendaagse discussies worden ook gevoerd in termen van postmateriële waarden, een postmoderne samenleving, een netwerkeconomie, de informatiesamenleving, de kennissamenleving, de netwerksamenleving en de risicosamenleving (respectievelijk Giddens 1991; Castells 1996; Kelly 1998; Beck 1999). Iedere denker heeft zijn eigen invalshoek en speerpunt. Sommigen pretenderen de ontwikkelingen in de hele (westerse) samenleving te vatten, en andere zoals Bell of Kelly, beschrijven slechts één dimensie (Bell 1999: lxxxix). Maar begin jaren negentig is door Fukuyama ook de invloedrijke idee van een dominant neoliberal discours geïntroduceerd en heeft Ulrich Beck de negatieve kanten van de postindustriële samenleving in beeld gebracht. Met Fukuyama, Beck en anderen in de hand zien we duidelijk andere gezichten van ontwikkelingen in de westerse samenleving dan in het rapport uit 1977 werden voorzien. Er is meer aandacht voor de keerzijden van een postindustriële samenleving gekomen, zoals ik hieronder zal toelichten.

In het rapport van 1977 zijn de ontwikkelingen in wetenschap en kennis zeer bepalend en zelfs “van beslissend belang voor maatschappelijke vooruitgang” (Snellen 1977: 8). Dit niet onjuiste idee is door vele denkers en onderzoekers inmiddels ook van een andere kant voorzien: meer kennis zorgt juist ook voor toenemende complexiteit én voor besef dat die complexiteit niet altijd te reduceren is. Beck introduceerde het idee van ‘georganiseerde onverantwoordelijkheid’ als een negatief gevolg van de ontwikkeling naar een informatiesamenleving. Processen van globalisering, individualisering en digitalisering zijn debet aan de complexiteit van dit soort samenleving (Beck 1999: 31, 54-55). Volgens hem is kennis inderdaad belangrijk in zo’n complexe samenleving, maar het vasthouden aan sturing via kennis kan leiden tot ‘georganiseerde onverantwoordelijkheid’ waarin “the state administration, politics, industrial management and research

negotiate the criteria of what is 'rational and safe' – with the result that the ozone hole grows bigger, allergies spread on a mass scale and so on" (Beck 1999: 32). Politiek, bedrijven en onderzoekers blijven in een risicosamenleving proberen om risico's op een rationele, kennisgebaseerde manier te definiëren en daarmee beheersbaar te maken. Dat kan onacceptabele gevolgen hebben die juist door de technocratische benadering in stand worden gehouden.

Complexiteit kan dus leiden tot onbeheersbaarheid en daarmee zelfs tot een crisis in de politiek en bij de overheid omdat zij tot de ontdekking komen dat hun sturingskracht door gebrek aan kennis afneemt. In Nederland introduceerden Van Gunsteren en Van Ruyven in 1995 het concept van De Ongekende Samenleving (DOS) waarin de toegenomen complexiteit, de toegenomen kennis, maar juist ook daardoor de toegenomen lacunes in kennis, werden gekoppeld aan sturingskracht van de overheid. Zij zijn van mening dat bestuurders de samenleving onvoldoende *kunnen* kennen om hun sturingsmissie waar te maken (Van Gunsteren en Van Ruyven 1995: 1). Daarmee bedoelen zij dat de implementatie van besluiten en de gevolgen daarvan moeilijk te overzien zijn. Het is onduidelijk of de gewenste effecten bereikt worden. Bovendien is de kennis die politici, bestuurders en beleidsmakers in een complexe samenleving kunnen hebben, snel achterhaald. Ook in *Stuur of Overstuur* (1998) wordt door Dirven e.a. uitgegaan van toenemende sturingsproblemen die zijn ontstaan doordat vanaf de jaren tachtig de gedachte terrein wint "dat er grenzen zijn aan overheidssturing" (Dirven e.a. 1998: 1).

In tegenstelling tot de verwachtingen uit 1977 is de invloed van de overheid dus juist minder geworden in de complexe samenleving. Niet alleen door een gebrek aan kennis, maar ook omdat andere actoren, waaronder ondernemingen, meer macht naar zich toe hebben kunnen trekken door decentralisering en privatisering. Zeker na het echec van veel socialistische en communistische landen kon het neoliberale discours dominant worden in veel westerse samenlevingen en ook in Nederland (Fukuyama 1992). Marktwerking werd het adagium en het belangrijkste sturingsprincipe in de hedendaagse westerse samenlevingen. De daarbij horende afname van de sturingskracht van de overheid heeft ertoe geleid dat de overheid en bestuurskundigen naar andere vormen van beïnvloeding, beleidsvorming en besluitvorming zoeken, bijvoorbeeld via procesmanagement, bestuurlijke vernieuwing, interactieve of deliberatieve beleidsvorming (zie o.a. Dirven 1998; In 't Veld 1998; Hajer en Wagenaar 2003).

Hoewel de postindustriële samenleving er in grote lijnen dus wel is gekomen, ziet deze er op onderdelen anders uit dan eertijds voorzien en is er ook meer oog voor de keerzijden. De voorspellingen over organisaties en participatie gerelateerd aan huidige denkwijzen verduidelijken dit eens te meer.

6.3.2 ORGANISATIES

Geheel in lijn met de idee van een postindustriële samenleving ligt het betoog van Snellen over de veranderende organisaties en organisatievormen. Zijn verwachting is dat “wellicht nog binnen de komende 25 jaar – de normen en waarden in de verzorgende sectoren (medische zorg, maatschappelijk werk, vormingswerk e.d.) model zullen staan voor sturing, organisatie en participatie in de Nederlandse samenleving”. Hiermee samenhangend verwacht hij dat “er een nog zwaarder accent komt op emancipatie, zelfredding, en op de creatie van kleinschalige infrastructuren in grootschalige organisaties”. Bovendien voorziet hij een schaalverkleining binnen een schaalvergroting. Ook verwacht Snellen een afname van traditionele hiërarchische lijnen in organisaties doordat informatie makkelijker bij iedereen terechtkomt. Als gevolg hiervan zullen organisaties een bredere “sturingslaag, met allerlei staf- en hulpfuncties krijgen” (Snellen 1977: 8-10).

De verwachting dat onderwijs en de verzorgende sectoren een stempel zullen drukken op de normen en waarden is duidelijk niet uitgekomen. Het omgekeerde is gebeurd: normen en waarden behorende bij marktwerking, zoals efficiëntie en prestatiemeting, zijn ook bij de overheid, in het onderwijs en de gezondheidszorg dominant geworden. Desondanks blijken sommige andere verwachte gevolgen wel ‘waar’ te zijn geworden. Emancipatie speelt een meer permanente rol in de Nederlandse samenleving en binnen organisaties. Tegenwoordig worden echter vaak de termen ‘individualisering’, ‘persoonlijke ontplooiing’ en ‘mondigheid’ gebruikt. Met de toegenomen emancipatie en zelfbepaling is echter ook oog ontstaan voor de keerzijde hiervan. In de jaren negentig werd er veel gediscussieerd over het ontstaan van een ‘ik-cultuur’ en ook in de hedendaagse debatten is er veel aandacht voor sociale fragmentatie (zie bijv. Kunneman 1996; Schnabel 1999). Bindingen tussen werknemers of burgers kunnen juist ook steeds kwetsbaarder en meer tijdelijk zijn. Zelfrealisatie en emancipatie leiden niet per definitie tot meer participatie.

De tweede verwachting, die van schaalvergroting gecombineerd met schaalverkleining, is zeker uitgekomen. Er is zelfs een heuse ‘globaliseringsbeweging’ (Boomkens 2000; Van der Zwet 1996) en er zijn ook ‘anti-globalisten’ of ‘anders-globalisten’ die kritische kanttekeningen plaatsen bij schaalvergroting (Klein 2001; Singer 2003). In de jaren negentig waren er grote internationale fusies. Europa is als bestuurlijke eenheid verder vormgegeven en veel arbeid werd naar ontwikkelingslanden verplaatst. Daarbinnen is ook georganiseerde kleinschaligheid zichtbaar. Een voorbeeld zijn veel internetbedrijven die klein begonnen en wel financieel zijn gebonden aan grote organisaties, maar inhoudelijk zelfstandig blijven draaien. Er wordt zelfs gesproken van ‘glocalisering’ waarin grootschaligheid met kleinschaligheid wordt gecombineerd. Wederom hebben in de loop der jaren de keerzijden van deze ontwikkelingen meer aandacht gekregen en zijn negatieve gevolgen, zoals uitbuiting van de werkenden in ontwikkelingslanden, ook zichtbaar geworden.

Voor organisaties voorziet Snellen dat meer mensen meer toegang krijgen tot informatie, waardoor minder hiërarchische lijnen ontstaan. Internet, intranet en e-mail hebben de vergrote toegang tot informatie meer dan waargemaakt. Daarbij was niet voorzien dat informatisering en digitalisering ook een andere ervaring van tijd en plaats tot gevolg zouden kunnen hebben en dat dit tot andersoortige ondernemingen zou kunnen leiden, bijvoorbeeld zonder fysiek kantoor (Castells 1996). Eind jaren negentig stonden de netwerkeconomie en de kantoorloze netwerkorganisaties volop in de belangstelling (Kelly 1998).

De vergrote toegang tot informatie heeft echter niet tot een nivellering van organisaties geleid. De meeste organisaties zijn nog steeds via hiërarchische lijnen georganiseerd. Wel zijn omvangrijke sturingslagen ontstaan. Inderdaad was vroeger de organisatie een piramide; nu is het soms bijna een klok of zelfs een omgekeerde piramide. Meer mensen worden opgeleid tot dienstverleners, die we kenniswerkers zijn gaan noemen of zelfs *symbolic analysts* (Reich 1991), en willen ook in die functie werken. Ook hebben meer functies het label 'manager' gekregen. Tegelijk zien we een tegenbeweging: was in de jaren tachtig en negentig de topmanager een bewonderenswaardig figuur, met de boekhoudschandalen aan het begin van deze eeuw komen zij steeds vaker onder vuur te liggen als 'zakkenvullers'.

Snellen voorziet ook de komst van de *permeabele organisatie*. Hiermee doelt hij op het meer klantgerichte en tailor-made werken, zoals we dat zowel in overheidsorganisaties als in het bedrijfsleven inderdaad hebben zien opkomen. De omkering van de 'keten' is daarvan een sprekend voorbeeld. Albert Heijn kan via zijn kassa bijhouden wat de wensen van de klanten zijn en haar assortiment per filiaal daarop aanpassen, maar ook in gezondheidszorg, met cliëntgebonden budgetten enzovoort, is 'permeabiliteit' van organisaties toegenomen omdat zij steeds meer tailor-made zijn gaan werken (vgl. Van der Aa en Konijn 2001).

6.3.3 PARTICIPATIE

In 1977 constateert Snellen dat "het idee van participatie wortel heeft geschoten". Onder participatie verstaat hij: "het mede gestalte geven aan het geheel of een zelfstandig deel van beleid van een organisatie en het daardoor realiseren van zelfbepaling" (Snellen 1977: 18). Hij plaatst meteen een kritische kanttekening bij de idee en uitvoering van participatie: "De plaats van participatie in de huidige sturingsleer (is) nog zeer discutabel en de toepassing zeer uiteenlopend." In bestuurskundige discussies anno 2004 heeft participatie wel een plek verworven. Het argument van toegenomen zelfbepaling wordt echter zelden gebruikt als motief voor toenemende participatie. Meestal gebruiken bestuurskundigen het argument van toegenomen 'wederzijdse afhankelijkheid' van actoren om participatie in beleidsvorming theoretisch en empirisch te onderbouwen. Door toegenomen zelfbepaling, die in de jaren negentig is gematerialiseerd in decentralisering en privatisering, móeten actoren wel samenwerken om op efficiënte en effectieve wijze eigen doelstellingen te realiseren: "Besluitvorming is alleen effectief indien er gezamenlijke besluitvorming is" (De Bruijn e.a. 1998: 23). Niet alleen wat betreft de implementatie van beleid zijn actoren afhankelijk van

elkaar en moeten dus daarom samen beleid ontwikkelen. Er is ook de idee dat actoren wederzijds afhankelijk zijn omdat zij ieder een stukje van de betekenis van problemen en oplossingen bezitten. Interacties tussen die actoren zijn nodig om te achterhalen of er wel over dezelfde problemen en oplossingen gesproken wordt en welke betekenis die problemen en oplossingen krijgen. Bestuurders en beleidsmakers moeten dus in een complexe samenleving het gesprek met actoren aangaan om een brug te kunnen slaan tussen de eigen probleemformuleringen en oplossingen enerzijds en de oordelen van de andere actoren over de juistheid en de uitvoerbaarheid anderzijds. Dit wordt wel de interpretatieve of communicatieve benadering van beleidsvorming genoemd waarin reflexiviteit en leren belangrijker zijn geworden (Yanow 1993; Grin en De Graaf 1996; Hajer en Wagenaar 2003). Opvallend genoeg ligt hier een relatie tussen participatie en de post-industriële samenleving waarin 'leren' en 'experimenteren' belangrijker worden. Die verbinding werd in 1977 ook al gelegd. Tegenwoordig wordt er echter aan toegevoegd dat niet alleen 'zelfrealisatie' maar ook een noodzakelijk 'collectief leren' uitnodigt tot participatie.

6.3.4 BARRIÈRES

In de laatste paragraaf van het rapport schetst Snellen ook ontwikkelingen die de geschetste ontwikkelingen in de weg kunnen staan. Als belangrijkste barrières noemt hij het 'ontbreken van de vereiste stuurtheorie' of 'sturingsleer' en de 'centrumperiferie-veronderstelling', waarmee hij doelt op sturing vanuit een centrum waardoor lokale initiatieven niet gestimuleerd worden (Snellen 1977: 24-27). Deze twee hebben inderdaad het stimuleren van een betekenisvolle participatie in de weg gestaan.

Hoewel participatie in de sturingsleer een plek heeft gekregen, zoals we hierboven zagen, blijft een groot probleem voorlopig onopgelost: de frictie tussen de dominante representatieve manier van besluitvorming en de meer directe democratische wegen die door de Nederlandse overheid bewandeld kunnen worden. Degenen die verkozen zijn, of, zoals in het bedrijfsleven, zijn aangesteld om beslissingen voor anderen te nemen, zitten lang niet altijd te wachten op tussentijds advies dat totstandkomt via directe participatieve processen (zie bijv. Klijn en Koppenjan 1998).

6.4 REFLECTIE OP DE EVALUATIE

De postindustriële samenleving is gekomen en voorbijgestreefd door de kennis-samenleving, in 2003 symbolisch bekroond met het Innovatieplatform dat van Nederland een kennisland wil maken. Een nieuw label staat echter al weer te dringen: de creatieve samenleving. Daarin worden de dienstverlenende en kennisklassen door een creatieve klasse vervangen (Hall 1999; Landry 2000; Florida 2002). De toekomst zou aan deze klasse van architecten, grafisch vormgevers, journalisten, gamers, homo's, kunstenaars, maar ook onderzoekers, technologen en ondernemers zijn. De kruisbestuiving tussen technologie, cultuur en ondernemerschap moet zorgen voor de begerenswaardige innovatie.

In grote lijnen zijn de voorspellingen van Snellen meer dan waar geworden en zijn zelfs de kiemen van de creatieve samenleving in het rapport terug te vinden. Frappant is wel dat de uitwerking van de postindustriële samenleving op onderdelen zeer duidelijk de tijdgeest van de jaren zeventig ademt en dat het op sommige punten daarom de plank misslaat.

Het essay is zeker waardevol als een verkenning van ideeën voor de toekomst en in retrospectief als een genealogie van ideeën over de toekomst in 1977. Het beschreven samenlevingsbeeld en de bijbehorende thema's zijn zeer invloedrijk geweest en zijn dat nog steeds. In een voorwoord uit 1999 bij zijn boek uit 1973 geeft Bell een indrukwekkende lijst van politici die verwijzen naar een postindustriële samenleving. Hij zegt daarover: "What is clear from all this is that the leaders of the Western nations consider their societies to be 'post-industrial' and that the problem of the rest of the world is how to make the transition to the post-industrial state" (Bell 1999).

Voor verdere toekomstverkenningen kunnen we uit deze 'terugblik op de toekomst' leren dat het de moeite loont om een heel scala aan ideeën en discoursen in de samenleving te onderzoeken. De kiemen van verschillende denkbeelden zijn vaak al aanwezig in wetenschappelijke controversen en in maatschappelijk debat. De kunst is om niet alleen de dominante ideeën verder uit te werken, maar om ook de kiemen van verandering op te sporen en daar vervolgens mogelijke wendingen voor te bedenken.

LITERATUUR

- Aa, A. van der, en T. Konijn (2001) *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, Utrecht: Lemma.
- Beck, U. (1999) *World risk society*, Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Bell, D. (1973/1999) *The coming of the post-industrial society*, New York: Basic Books.
- Boomkens, R. (2000) *Sign of the times: de popsong als volkslied voor de globalisering*, Amsterdam: oratiereeks Universiteit van Amsterdam.
- Bruin, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (1998) *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service.
- Castells, M. (1996) *The information age: economy, society and culture*, Cambridge MA.
- Dirven, J.M.C. e.a. (red.) (1998) *Stuur of overstuur: over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Florida, R. (2002) *The rise of the creative class*, New York: Basic Books.
- Fukuyama, F. (1992) *The end of history and the last man*, New York: Free Press.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*, Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Grin, J. en H. de Graaf (1996) 'Implementation as communicative action', in: *Policy Sciences* 29: 291-319.
- Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.) (1995) *Bestuur in de ongekende samenleving*, Den Haag: Sdu.
- Hajer, M. en H. Wagenaar (2003) *Deliberative policy analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (1999) *Cities in civilization: culture, innovation and urban order*, London: Phoenix.
- Kelly, K. (1998) *New rules for the new economy: ten ways the network economy is changing everything*, London: Fourth Estate Limited.
- Klein, N. (2001) *No Logo*, London: Flamingo.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan (1998) 'Tussen representatieve en directe democratie: Interactieve besluitvorming en "de politiek"', *Bestuurskunde*, jrg. 7, nr. 7, p. 302-308.
- Kunneman, H. (1996) *Van theemutscultuur naar walkman-ego: contouren van post-moderne individualiteit*, Amsterdam: Boom.
- Landry, C. (2000) *The creative city: a toolkit for urban innovators*, London: Earthscan.
- Reich, R. (1991) *The work of nations*, New York: Random House.
- Schnabel, P., (red.) (1999) *Individualisering en sociale integratie*, Nederlands Gesprekscentrum.
- Singer, P. (2003) *One world. The ethics of globalization*, New Haven: Yale University Press.
- Snellen, I.Th.M. (1977) *Organisatie en participatie in wisselwerking met sturing van de Nederlandse samenleving*, WRR deelrapport, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *Vooronderstellingen voor een verrassingsvrije toekomst*, Den Haag: WRR.
- Yanow (1993) 'The Communication of policy meanings – implementations as interpretation and text', *Policy Sciences*, vol. 26, no. 1: 41-61.
- Zwet, A.M.C. van der (1996) *Globalisering en de Nederlandse economie*, Amsterdam: De Nederlandse Bank.

7 GEZONDHEIDSZORG

J.J.B. Nijeboer

7.1 INLEIDING

Dit rapport geeft een boeiende analyse van de gezondheidszorg in de jaren zeventig. De beide auteurs, professor Hogerzeil, Instituut voor Sociaal-medische Wetenschap, Rijksuniversiteit Groningen, en professor Van Praag van het Economisch Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden, hebben zich vanwege de zorgelijke situatie waarin de gezondheidszorg zich in hun ogen bevond, gewaagd aan een aantal opmerkelijke voorspellingen. Frappant is dat tal van hun verwachtingen naderhand beschouwd redelijk dicht de werkelijkheid benaderd hebben, zij het dat op enkele cruciale punten – zoals het te verwachten overschot aan artsen – die verwachtingen niet uitgekomen zijn.

7.2 WAT ZIJN GEZONDHEIDSPROBLEMEN?

De auteurs hebben met deze vraag geworsteld. Het gaat niet alleen om objectief meetbare stoornissen, maar ook om de percepties die individuen hebben omtrent hun gezondheid en hun functioneren. Hier ligt echter een probleem. Over het relatieve belang dat mensen aan gezondheidsproblemen toekennen, ontbreken criteria en daarom is aldus de auteurs de vraag naar gezondheidszorg moeilijk te voorspellen.

De auteurs merken voorts op dat de voorspelbaarheid van ontwikkelingen tevens belemmerd wordt door twee kernproblemen: a) de zwak functionerende organisatiestructuur van de gezondheidszorg en b) de overgang in ziektepatronen met de opkomst van ‘cultuur’-ziekten waar de medische professie nog geen duidelijk antwoord op heeft. Deze beide problemen komen hieronder aan bod.

7.2.1 EERSTE KERNPROBLEEM: ONDUIDELIJKHEID IN DE ORGANISATIE VAN DE GEZONDHEIDSZORG

De Nederlandse gezondheidszorg kent volgens de auteurs een ondoorzichtige organisatiestructuur: het is niet duidelijk welke zorgsystemen verantwoordelijk zijn voor welke gezondheidsproblemen. Om deze reden is het problematisch om de financiële gevolgen te overzien van de ontwikkeling van de gezondheidsproblemen. In de sector werken particuliere organisaties, medische professie, overheid, instellingen en diensten langs elkaar heen. Deze situatie vloeit voort uit een verleden waarbij de organisatie van de gezondheidszorg werd bepaald door de verzuiling en door de medische professie. De rol van de overheid was beperkt tot algemene wetgeving.

Vanwege de vele knelpunten die er zijn en de onbeheersbaarheid van de kosten, verwachten de auteurs dat hier spoedig verandering in zal komen. Daarvoor zijn indicaties zoals de Structuurnota van 1974, de Wet Gezondheidszorgvoorzienin-

gen, en de Wet tarieven gezondheidszorg van 1976. Een aantal door de auteurs uitgesproken verwachtingen passeren hieronder de revue.

Verwachting: meer centralisatie en meer invloed van de overheid

De coördinatie vanuit de overheid zal naar verwachting toenemen. Er komt een algemeen structuurplan en er zal gewerkt worden aan langetermijnplanning en wetgeving. De controlerende taak wordt versterkt met accent op beheersing van de kosten. Er zal een vorm van collectieve gezondheidszorg ontstaan waarbij gezondheidsdiensten op regionaal niveau zich wellicht gaan ontwikkelen tot openbare nutsbedrijven.

Met de centrale sturing door de overheid wordt tevens de opzet voorzien van een voor de jaren zeventig kenmerkende radenstructuur op centraal, regionaal en lokaal niveau. Deze raden moeten de afnemende invloed van de verzuilde organisaties compenseren en een soort *interface*-functie vervullen. Tevens zouden deze raden tegenwicht kunnen bieden tegen de al te eenzijdige invloed van de medische professie.

Verwachting: er komen veel spanningen en conflicten in het beleid

Vanwege het hybride karakter van de organisatie van de gezondheidszorg, met deels privaatrechtelijke organisaties en deels publiekrechtelijke organisaties (ziekenfondsen, kruisverenigingen, verzekeringsorganen), zullen tal van coördinatieproblemen blijven bestaan in de verhoudingen centraal/decentraal en particulier/overheid. De auteurs merken op dat deze problemen “de prijs vormen die men bereid moet zijn te betalen om te voorkomen dat de beleidsvorming in de gezondheidszorg de kenmerken gaat vertonen van een autonoom en zelfregulerend proces”.

Verwachting: eigen verantwoordelijkheid van de burger komt pas na 1990

De auteurs gaan ook in op de individuele burger/patiënt die medeverantwoordelijkheid zou moeten gaan dragen voor zijn behandeling en het voorkomen van ziekten. Die eigen verantwoordelijkheid is gewenst maar heeft geen duidelijke plaats in het sociale denkpatroon anno 1975. De structuur van de zorgverlening is niet ingespeeld op inbreng van de patiënt. De overheid moet daarom ook een krachtige rol spelen om op dit punt ‘cultuuropvattingen’ binnen het stelsel van de zorg te doorbreken. Men verwacht dat op de langere termijn een beroep gedaan zal worden op de eigen verantwoordelijkheid van het individu voor zijn gezondheid. Dit zal pas in de jaren negentig te meten zijn omdat, naar de inschatting van de auteurs, tenminste vijftien jaar nodig zal zijn voordat wetgeving, aanpassing van bekostiging en van de infrastructuur niet alleen gerealiseerd zullen zijn, maar dan ook pas acceptatie zullen vinden in de samenleving. In de marge stellen de auteurs zich de vraag of de overheid wel voor zo’n lange periode de directe verantwoordelijkheid voor de zorgverlening op zich wil en kan nemen. Zal die toch niet beperkt blijven tot overwegend kostenbeheersing? Want de kans is groot dat structurering vanuit de overheid met wellicht het dwingend voorschrijven van patronen tussentijds op weerstand zal stuiten.

Verwachting: pas vanaf 1990 zal een volledige geïntegreerde gezondheidszorg ontstaan met financiering uit algemene middelen

Geconstateerd wordt dat er weinig samenwerking bestaat tussen zorgverleners. Er is amper coördinatie tussen de curatieve primaire gezondheidszorg en de secundaire gezondheidszorg. Binnen de openbare gezondheidszorg (sociaal-medisch, ambulancediensten, consultatiebureaus, bevolkingsonderzoek, enz.) zal wel meer samenwerking ontstaan die regionaal aangestuurd gaat worden. Deze diensten kunnen in een verbinding met de GGD's uitgroeien tot een stelsel van gezondheidszorg met tal van taken op het gebied van preventie. Verdergaande coördinatie en integratie zullen echter heel geleidelijk totstandkomen. Ook hierbij wordt verwezen naar de eerdergenoemde cultuuropvatting van de medische professie die afwijzend staat tegenover de ontwikkeling naar een collectieve gezondheidszorg. De autonomie van de medici is groot en er is veel traagheid in veranderingen in opvattingen en organisatiestructuren. Dit geldt zelfs op het gebied van wetenschappelijk onderzoek. Overigens zal de integratie van diensten ook grenzen kennen vanwege het feit dat gezondheidsproblemen een grotere verscheidenheid gaan vertonen en daarmee ook verschillende zorgsystemen zullen gaan vergen.

Verwachting: meer aandacht voor kwaliteit, maar niet zonder spanningen

Kwaliteitscontrole, toetsing en evaluatie van de gezondheidszorg zullen meer aandacht krijgen. Ook hier worden door Hogerzeil en Van Praag verschillende conflictsituaties voorzien:

- a) het zich moeten verantwoorden en het probleem van de mogelijke openbaarheid van gegevens;
- b) de automatisering van dataverzameling zal in botsing komen met de privacy van het individu.

De auteurs bevelen aan dat een zelfstandige en onafhankelijke organisatie de verantwoordelijkheid krijgt voor toetsing en informatievergaring.

7.2.2 TWEDE KERNPROBLEEM: OVERGANG VAN KLASSIEKE ZIEKTEN NAAR CULTUURZIEKTEN

Een tweede hoofdthema van de verkenning vormt de ingrijpende verandering in ziektepatronen zoals uit een analyse vanaf de periode 1840–1970 valt af te lezen. Een voorbeeld is de gestegen levensverwachting van mannen van gemiddeld 36 jaar in 1840 naar 71 jaar in 1970, en van vrouwen van 38 naar 76 jaar. Een veelvoud van doodsoorzaken door ziekte (door de auteurs 'stervensziektes' genoemd) is verdwenen en in feite beperkt tot drie hoofdcategorieën: hart- en vaatziekten, kanker, ongevallen. Deze veranderingen in de gezondheid zijn deels toe te schrijven aan de geneeskunde, maar belangrijker zijn geweest de toename van hygiëne, welvaart, verbeterde voeding en woonomstandigheden.

De auteurs spreken van een overgang van ‘sterven’ziektes naar ‘leven’ziektes. Daardoor ontstaan er andere gezondheidsproblemen:

- Men gaat er niet aan dood, maar er ontstaat een functiebeperking of andersoortige belastbaarheid. Het kan gaan om een fysieke of mentale handicap, een chronische aandoening of een veranderende sociale, emotionele of maatschappelijke leefsituatie die het sociaal functioneren verstoort;
- De klachten, vooral in de leeftijd 25–50 jaar, komen niet meer overeen met klassieke ziektepatronen. Verschillende factoren spelen hierbij een rol, zoals veranderende gezinssituaties en werkomstandigheden, divergerende levensfilosofieën en verwachtingen omtrent de zin van het eigen bestaan.

De patiënten zullen zelf naar een oplossing moeten zoeken omdat artsen en andere hulpverleners deze klachten niet kunnen oplossen. De auteurs wijzen erop dat het begrip ‘leven’ziektes geen gemeengoed is. Het is nodig hierover na te denken en te bezien welke zorgsystemen hiervoor nodig zijn. Dit zal veel tijd vergen omdat de medische wetenschap traditioneel op ziekte ingericht is en te weinig oog heeft voor de veranderende sociale omstandigheden.

Verwachting: culturele factoren als bedreigers van de gezondheid

Omgevingsfactoren van chemisch-fysische aard, ruimtelijke, culturele en gedragsfactoren komen steeds meer als bedreigers van de gezondheid in de plaats van infectieverwekkers. Vanuit de evolutie is de mens hier minder genetisch bewerktuigd in zijn afweermogelijkheden. Hij zal de bedreigingen die hij zelf in zijn cultuur heeft gemaakt ook zelf moeten overwinnen. Het is onwaarschijnlijk dat in de eerste dertig jaar veranderingen in deze gezondheidsproblemen zullen optreden. De geneeskunde kan wel correctief optreden met medicamenten, maar niet genezend werken.

Ter illustratie: volgens het RIVM vormden in 2000 de kosten voor psychosociale hulp met 25 procent de hoogste uitgavenpost binnen de gezondheidszorg. Voor hart- en vaatziekten en kanker zijn de uitgaven lager, respectievelijk vijftien en vijf procent.

De bevordering van het hygiënisch milieu is van groot belang geweest voor de gezondheidszorg. De bemoeienis van de overheid met milieuhygiëne, het weg nemen van schadelijke factoren voor de gezondheid, zal toenemen. Volgens de auteurs zou het wenselijk zijn hierbij ook ‘sociale hygiëne en geestelijke (psycho)hygiëne’ te betrekken, maar het inzicht hierin en de methoden en technieken hiervoor ontbreken.

De ontwikkeling van ‘leven’ziektes aan de ene naar ‘sterven’ziektes (waarop in belangrijke mate technologie en medische specialisatie is toegesneden) aan de andere kant, trekt de gezondheidszorg uit elkaar. Het overheidsbeleid heeft de organisatie niet tijdig kunnen aanpassen aan ‘leven’ziektes. Door onvoldoende theoretische differentiatie in de gezondheidszorg, is een adequate ontwikkeling van zorgsystemen voor de verschillende diagnosegroepen niet goed totstandge-

komen waardoor foutieve beslissingen worden genomen, doublures voorkomen, enzovoorts. De ontwikkeling van kennis over de invloed van omgevingsfactoren op gezondheid zal naar verwachting niet parallel lopen met het belang dat hieraan gehecht moet worden met het oog op gezondheidszorg.

De WAO is een voorbeeld waarnaar de auteurs verwijzen. Vanaf 1968 bedraagt jaarlijks de bruto-toename van de WAO twintig procent. Daarbij is er jaarlijks slechts drie procent herstel. Het aantal WAO'ers bedraagt in 1975 bijna 350.000 personen. De opname in de WAO vloeit voor 52 procent voort uit de bovengenoemde functiebeperkingen. Deze ontwikkeling wordt weergegeven in grafieken, die laten zien dat de WAO onbetaalbaar en onbeheersbaar zal worden. Het is volgens de auteurs een illustratie van de ontoereikendheid van de medische wetenschap dat er zo weinig herstel is en kennelijk ook te geringe preventie is.

De cijfers uit de latere jaren laten zien dat de auteurs deze dreiging goed hebben voorzien. Tot 2002 telde de WAO 980.000 mensen en was de jaarlijkse toename tot op dat moment tien procent en het gemiddelde uittreedpercentage acht procent. Pas sinds eind 2003 is er door strengere regelgeving en keuring reductie ontstaan in het aantal WAO'ers en kan gesproken worden van een trendbreuk.

De auteurs verwachten pas op langere termijn veranderingen in het patroon van zorgverlening en zorgsystemen. Ze zijn terughoudend in hun verwachting omtrent het belang van interventie via bevolkingsonderzoek. De kennis en methodiek zijn hiervoor nog onvoldoende ontwikkeld en dat zal op korte termijn niet veranderen.

7.3 ONTWIKKELINGEN IN VRAAG EN AANBOD VAN DE GEZONDHEIDSZORG

Er zal volgens de auteurs een wet komen over 'opleiding personeel gezondheidszorg' waarin de opleidingscapaciteit afgestemd zal worden op de behoeften op langere termijn. In de studie voorzien de auteurs binnen tien jaar een forse overcapaciteit! Hieronder wordt ingegaan op enkele categorieën hulpverleners.

7.3.1 ARTSEN

Tot 1990 behoudt de huisarts een centrale plaats in de curatieve hulpverlening. Daarna vindt er een afname plaats in de betekenis van deze individuele hulpverlening naar een meer collectief georganiseerde gezondheidszorg. Aldus is de verwachting dat de huisarts zich vanaf dan meer geneeskundig zal oriënteren en dichter bij de medisch specialisten komt te staan.

Verwachting: verzadiging van huisartsen

Er ontstaat een daling in de grootte van de huisartsenpraktijk van 2800 patiënten naar 1800 patiënten per arts in 2000. Met de jaarlijkse toename aan artsen van 4,5 procent wordt in 1987 een absolute verzadiging bereikt. De verwachting is dat

de gesloten markt opengebroken gaat worden en dat meer artsen dan in dienstverband gaan werken.

De vraag naar diensten van artsen zal mede op grond van de toename van de bevolking met vijftig procent stijgen. Maar steeds meer zorgvragen kunnen opgevangen worden door hulpkrachten in de huisartsenpraktijk, zoals verpleegkundigen, fysiotherapeuten, maatschappelijk werkers. Daardoor is de nettotoename in de vraag 35 procent. Het mogelijk teveel aan artsen zal leiden tot achterblijven van salaris en ook door inschakeling van goedkopere hulpkrachten kunnen de kosten worden beperkt. Daarentegen zijn er ook prijsverhogende tendenties zoals nieuwe diagnostische technieken en de inschakeling van andere academische disciplines (psychologen). Als geheel denkt men aan 1 à 1,5 procent kostenverhoging per jaar voor de hulp van artsen.

De voorspelling van de auteurs is dat er in het jaar 2000 8.500 artsen nodig zullen zijn. Dit aantal zou ruim voldoende zijn. Een vergelijking van deze verwachting met de cijfers RIVM/Nivel van 2002 leert dat Nederland 7.763 huisartsen telt, met gemiddeld 2.200 patiënten per praktijk. Over een periode van 25 jaar hebben de auteurs het aantal benodigde artsen bijna tien procent hoger ingeschat dan het huidige aantal; geen slechte prognose. Alleen het aantal vormt een tekort op de groei van de zorgvraag. Dit tekort wordt gesteld op zeven procent oplopend tot tien procent in 2007 vanwege de vervangingsvraag.

7.3.2 MEDISCH SPECIALISTEN

Verwachting: overcapaciteit medisch specialisten

Bij een volumegroei van 3,5 procent per jaar wordt in 1982 een verzadiging voorzien aan specialisten. Mede als gevolg van de groei van aantallen specialisten en kortere werktijden zal een drastische vermindering in productie per specialist ontstaan. Een even zo grote daling in honorering wordt voorzien. In 2000 doen drie specialisten het werk van twee in 1975. Aldus moet het aantal specialisten voor 2000 opgehoogd worden van het geprognoseerde aantal van 8.300 naar 12.000.

Ter vergelijking: het CBS 2002 vermeldt een aantal van 14.700 geregistreerde specialisten. Daarbij moet aangetekend worden dat het aantal medische specialisaties is toegenomen met meer dan zestig procent ten opzichte van 1975. De vraagstijging naar de diensten van specialisten zal volgens de auteurs gering zijn, namelijk zes procent per hoofd van de bevolking bij een verwachting van acht-tien procent bevolkingsgroei. Een deel van de specialisten komt in loondienst, hetgeen effect op de productiviteit zal hebben en op de zorgvraag (*demand creating character*), die hierdoor beperkt zal blijven.

7.3.3 ZIEKENHUIZEN

In de medische wetenschap zal meer technologie komen en zij zal daardoor meer specialisatie gaan kennen. Door de komst van nieuwe technologieën zullen

ziekenhuizen een steeds belangrijkere plaats innemen binnen de gezondheidszorg. Het aantal opnamen per 1.000 inwoners vertoont in de periode 1956-1972 een sterk stijgende lijn en zal naar verwachting jaarlijks met drie procent toenemen. Daar staat tegenover dat de gemiddelde verblijfsduur daalt van 26 dagen in 1945 naar 16,3 dagen in 1975. De verdere verkorting van verblijfsduur die wordt voorzien kan de ontwikkeling vergen van verpleegtehuizen of 'ziekenhotels' voor de nazorg omdat gezinsverpleging na ziekenhuisbehandeling naar verwachting steeds minder zal plaatsvinden.

Verwachting: daling van de gemiddelde verblijfsduur naar 14,5 dagen in 2000

Het nettoresultaat van de toename aan ziekenhuisopnamen versus de daling van het aantal verpleegdagen is een afname in het aantal bedden per 1000 inwoners: van 5,4 in 1975 naar 4 in 2000. Ter vergelijking: de cijfers van het NZI laten zien dat de gemiddelde verblijfsduur in 2002 8,5 dagen is. Het aantal bedden wordt in de studie op 3,7 per 1000 inwoners voorzien; een prognose die vrijwel is uitgekomen.

Verwachting: concentratie van ziekenhuizen

In 1976 telt Nederland 260 ziekenhuizen (algemeen, academisch en categoriaal). De verwachting is dat in 2000 er vijftien ziekenhuizen nodig zijn met gespecialiseerde en bovenregionale functie. Deze ziekenhuizen hebben een omvang van 800 tot 1.200 bedden. Daarnaast zullen er in 2000 zeventig ziekenhuizen zijn met een regiofunctie en gemiddeld 400 tot 800 bedden. Als geheel wordt een volumedaling voorzien van 27 procent in 2000 ten opzichte van 1975. Ter vergelijking: het CBS meldt voor 2002 een aantal van 137 ziekenhuizen, waarvan vijftien topklinisch. Ook hier is de tendens door de auteurs goed ingeschat.

Er is een verhoging in kosten te verwachten vanwege een toename in kosten voor nazorg, intensivering van beddengebruik, toename van diagnostische behandeling en verkorting van arbeidstijd van o.a. verpleegkundigen.

7.3.4 GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG

Een grotere toeloop wordt verwacht naar de geestelijke gezondheidszorg omdat de ontwikkeling van gezin en maatschappij zal leiden tot een grotere frequentie van crisismomenten, waarop psychiatrische hulp wordt ingeroepen.

Verwachting: psychiatrische verzorging wordt intensiever

Wat de psychiatrische hulpverlening betreft, is de verwachting dat deze verzorging globaal gelijk blijft maar dat de extramurale zorg zal toenemen. De auteurs stellen hier een als 'revolutionair' betiteld alternatief tegenover, waarbij het aantal bedden afneemt, evenals de gemiddelde verblijfsduur. De verpleging wordt daarbij intensiever: "men staat niet langer toe dat vele patiënten een slechts vegeterend bestaan leiden, maar men tracht hen te resocialiseren en verschillende arbeidstherapieën toe te passen". Dit vergt inzet van hoogopgeleid personeel.

Het aandeel van de medisch wetenschappelijke staf zal in deze visie stijgen van 4 in 1974 naar 23 procent in 2000. Een stijging met zestig procent van de prijs per verpleegdag zal hiervan het gevolg zijn.

7.3.5 BETEKENIS VAN VRIJWILLIGERSHULP

Heel voorzichtig is de verwachting dat door culturele en maatschappelijke ontwikkelingen het vrijwilligerswerk in de gezondheidszorg in betekenis zal toenemen. Dat wordt als volgt gemotiveerd:

- a) Er komen meer mensen met een EHBO-diploma;
- b) De behoefte aan vrijwilligers zal toenemen als reactie op een teveel aan professionalisering in de zorg;
- c) Er zijn mensen nodig als bemiddelaar die anderen kunnen helpen de weg te vinden in de complexiteit van de zorg. Er zal voorts behoefte ontstaan aan mensen die een vertrouwenspositie kunnen innemen.

7.4 TOTAALBEELD STIJGING VAN KOSTEN

Vanuit de relatie tussen gezondheidsproblemen en zorgsystemen is een inschatting gemaakt van de hoeveelheid werk per zorgverlener per zorgsysteem. Aldus kunnen de kosten van de zorg worden ingeschat. Indien men vervolgens per zorgsysteem ook de effecten van de zorgverlening kent, kan men proberen in het beleid deze effecten te maximaliseren en kosten te minimaliseren.

Er zijn drie inschattingen gemaakt van de kostenontwikkeling, door a) extrapolatie van volumeontwikkeling van recente jaren, b) versterking van extramurale zorg en afremming intramurale zorg, en c) een combinatie van alternatief b met een meer gedetailleerde analyse van effecten van intramurale sectoren en van het gebruik van geneesmiddelen. Bij louter extrapolatie ad a) gaat de studie ervan uit dat de kosten voor de zorg binnen vijf jaar zullen stijgen van 8,9 procent van het BNP in 1975 naar 11,0 procent in 1980. Bij alternatief b van 8,9 naar 9,9 procent en bij alternatief c van 8,9 naar 10,2 procent.

7.4.1 TRENDANALYSE VAN KOSTEN

In de periode 1968-1973 stegen de kosten voor de gezondheidszorg van 5,9 procent van het BNP naar 7,5. Voor 1980 wordt 11 procent voorzien. Voor 2000 wordt geen voorspelling gedaan, maar het percentage van het BNP voor de gezondheidszorg zou dan volgens dezelfde prognose kunnen oplopen naar 20 procent! Dat zou onbetaalbaar zijn. Niettemin gaan de auteurs ervan uit dat de overheidsfinanciering de dominante financiering binnen de zorgsector zal blijven.

Ter vergelijking: het CBS stelt het aandeel BNP in 2002 voor de gezondheidszorg op 8,2 procent. Verder is thans dertien procent van de beroepsbevolking werkzaam in de gezondheidszorg. De organisatie Prismant voorziet hierbij een stijging

naar 22 procent in 2025. Deze ontwikkeling zal een (te) groot beslag leggen op middelen en arbeidsvolumes (Prismant Magazine, mei 2004).

Factoren die van invloed zijn op de uitgavenontwikkeling in de gezondheidszorg:

- De preventie van ziekten zal onvoldoende zijn. Als gevolg hiervan zal de curatieve geneeskunde als zorgsysteem 'overgeaccentueerd' blijven in de gezondheidszorg en de behandeling van ziektes.
- De hoofdoorzaken van overlijden, namelijk hart- en vaatziekten en kanker, zullen in de komende dertig jaar weinig veranderen.
- Ook het aantal zieken zal niet stijgen, en mogelijk zelfs dalen. Wel is de verwachting dat patiënten hogere eisen zullen gaan stellen en dat de medische technologie zich verder zal gaan ontwikkelen met meer specialisatie. Dit zal tot kostenverhoging leiden.
- Een opstuwend kosteneffect ontstaat ook door onvoldoende afstemming en differentiatie in zorgsystemen.

7.5 CONCLUSIES

Deze achtergrondstudie bevat verschillende pregnante verwachtingen over de ontwikkeling van de gezondheidszorg. Een verdienste van het rapport is de scherpe analyse van de organisatie van de gezondheidszorg waarbij de onbeheersbaarheid in de kosten als een politiek en als een organisatievraagstuk wordt gezien. Het rapport geeft aan dat de veranderingen in de organisatie en de financiering van gezondheidszorg met veel traagheid totstandkomen.

Een aantal zowel kwantitatieve als kwalitatieve uitspraken is redelijk goed uitgekomen. De 'Nota 2000', in 1986 uitgebracht door het Ministerie van Volksgezondheid, staat in belangrijke mate in het teken van een accentverschuiving in de gezondheidszorg naar aandacht voor en beïnvloeding van omgevingsfactoren van fysische, economische en sociale aard die de gezondheid bedreigen. De gewenste 'sociale hygiëne' lijkt in belangrijke mate opgevangen te worden door de recente Arbo-wetgeving.

Ofschoon het begrip individualisering in het rapport niet voorkomt, hebben de auteurs wel de ontwikkeling voorzien van het ontstaan van individuele verantwoordelijkheid en de opkomst van de mondige burger.

Toch zijn verschillende ontwikkelingen anders uitgekomen, zoals de verwachte volledige overheidsfinanciering en de rol van de overheid. Er is een einde gemaakt aan de open-einde financiering in de gezondheidszorg, hetgeen in de Nota Volksgezondheid van 1983 als een trendbreuk werd gezien. Steeds meer wordt thans de regie in de sector in handen gegeven van de zorgverzekeraars, die de taak hebben om te waken over de kwaliteit en de kosten van de gezondheidszorg.

De zorgvraag is om zeer uiteenlopende redenen sterk toegenomen en er dreigt een tekort aan zorgverleners. Dit capaciteitstekort is overigens pas begin jaren negentig manifest geworden. De Nota 2000 (Ministerie van Volksgezondheid 1986) rept van een sterk verbeterende gezondheidstoestand onder brede lagen van de bevolking.

7.5.1 WAT IS OVER HET HOOFD GEZIEN?

In de eerste plaats is de vraag naar zorg aanzienlijk meer toegenomen dan in deze studie werd verwacht. Op zich is de aanbodkant redelijk juist geprognosticeerd, maar de verwachting dat de aanbodkant anno 2000 toereikend zou kunnen zijn, is niet uitgekomen. Er is een groot tekort aan artsen, specialisten en verpleegkundigen. Als gevolg van deze schaarste zijn de loonkosten sterk gestegen, terwijl het rapport een mate van stabilisatie in kostenontwikkeling verwachtte.

Wat het demografische aspect betreft is alleen naar de bevolkingsontwikkeling gekeken. De toename van achttien procent ten opzichte van 1974 is overigens juist voorspeld. Maar er is weinig oog geweest voor de veranderende samenstelling van de bevolking (met name de vergrijzing) en de effecten daarvan op de zorgvraag.

Verder is afwezig de groei naar een multiculturele samenleving, waarvan eveneens een stijgend effect is uitgegaan op de vraag naar zorg.

In de medische technologie zijn veel ontwikkelingen te signaleren: biotechnologie, genetica, beelddiagnostiek, orgaantransplantatie, immunologie, farmacologie, met effecten op zowel de zorgvraag (bijv. vroegtijdige diagnostiek) als op de behandeling van ziekten. Met name de kennis omtrent erfelijke kenmerken en determinanten van ziekten kan als doorbraak worden gezien. Overigens zijn al deze ontwikkelingen pas na een lange doorlooptijd ingevoerd. De auteurs hebben zich vrij afstandelijk opgesteld ten aanzien van de medische wetenschap en medisch-technologische ontwikkelingen; overigens kenmerkend voor de jaren zeventig waarin met een zeker wantrouwen naar wetenschap en technologie werd gekeken.

De opkomst van nieuwe ziekten, zoals hepatitis-B en aids, is niet voorzien evenmin als de invloed van internationalisering van de samenleving (reisverkeer, mobiliteit) waarbij ziekten niet langer beperkt zijn tot de grenzen van Nederland (zoals in het geval van legionella).

7.5.2 METHODISCHE ASPECTEN

Het rapport over de gezondheidszorg is nooit als achtergrondstudie gepubliceerd. In de verschillende latere verkenningen en visies op de gezondheidszorg wordt ook niet aan deze studie gerefereerd. Wat de methodische aspecten betreft, stellen de auteurs dat de aannamen die zij over ontwikkelingen maakten veelal niet anders onderbouwd zijn dan gebaseerd op de intuïtie. Deze bescheidenheid over de methodische kant verheelt niet dat de auteurs zeer gestructureerd te werk zijn gegaan. Tal van bewerkingen zijn toegepast op databestanden van het CBS. Er zijn ook deskundigen uit de gezondheidszorg geraadpleegd, zonder dat overigens namen worden genoemd.

Er is vanuit verschillende disciplines gewerkt. Herkenbaar is de macro-economische optiek en de econometrie; vanuit de sociaal-medische kant is de aandacht voor het fenomeen van de cultuurziekten en de sociale factoren herkenbaar. De

algemene indruk is dat met een blik van een buitenstaander naar de gezondheidszorg is gekeken. Opmerkelijk is dat amper vergelijkingen zijn gemaakt met ontwikkelingen in het buitenland.

Tot slot doet zich bij lezing van het rapport de vraag voor wat er in de gezondheidszorg in de afgelopen periode heeft plaatsgevonden. Zelfs met een gelijkmatige stijging in de vraag naar zorg, die gerelateerd wordt aan de groei van de bevolking, voorzien de auteurs een ontwikkeling in kosten, die veel hoger lijkt te zullen worden dan de huidige realisatiecijfers van het CBS. Zijn er dan zulke ingrijpende budgetwijzigingen ontstaan? En heeft er een dusdanige toename van de efficiency in de zorg plaatsgevonden?

8 ONDERWIJS

R. de Wilde

8.1 BESPREKING VAN HET RAPPORT

“Een bekend verhaal gaat over een Nederlander, die omstreeks 1875 in een honderdjarige slaap viel en dus pas in onze tijd ontwaakte. Hij was verbijsterd door de onherkenbaarheid van de wereld, die in zijn gewoonten, sociale kenmerken en technische ontwikkeling radicaal anders was geworden. In zijn radeloosheid holde hij een gebouw binnen. Daar kwam hij plotseling terug in een vertrouwde omgeving. Uiterlijk mocht er hier en daar wat veranderd zijn, maar de opvattingen, regels en gang van zaken waren nog die van zijn eigen tijd. Hij was, uiteraard, in een school terechtgekomen” (Wiegersma 1977: 15).

Aan dit verhaal, waarmee de nota *Onderwijs* opent, knoopt de auteur direct een observatie vast: “Wie (...) oog heeft voor de ontzaglijke inertie van ons onderwijssysteem en wie het krachtige actieve verweer waarneemt, dat optreedt zodra zelfs maar bescheiden vernieuwingen zullen worden doorgevoerd, die zal ernstig overwegen, dat het zeer wel mogelijk is dat tegen het einde van de twintigste eeuw vrijwel alles in het onderwijs bij het oude zal zijn gebleven, afgezien van wat uiterlijkheden en onbelangrijke details” (idem: 15). Professor Wiegersma, schrijver van de nota, blijft bij al zijn wetenschappelijk optimisme ook zelf voorzichtig. Er zullen zich in de toekomst wel belangrijke onderwijsveranderingen voordoen, betoogt hij, maar ze zijn tegen het einde van de twintigste eeuw nog lang niet allemaal realiteit. Omdat het allemaal zo gevoelig ligt hebben onderwijsvernieuwingen een “incubatieperiode van 25 à 30 jaar – gesteld dat er niets tussen komt” (blz. 18). Deze traagheid is niet iets specifiek voor Nederland, voegt Wiegersma er geruststellend aan toe. Recente grote onderwijsvernieuwingen in het buitenland kennen eveneens een ontwikkelingsgeschiedenis die meerdere decennia omvat: “Het gaat kennelijk om een (...) systeemkenmerk van het onderwijs” (idem: 18).

Deze laatste opmerking is belangrijk. Het onderwijs is voor Wiegersma een systematisch geordend geheel met een historisch gegroeide structuur; een soort tanker die maar moeilijk is bij te sturen. Met het begrip ‘systeem’, dat trouwens niet theoretisch wordt uitgediept, motiveert Wiegersma tevens dat in het onderwijs veranderingen met een zekere traagheid totstandkomen. Tenzij men natuurlijk ‘dictatoriaal’ ingrijpt in het systeem, maar die mogelijkheid laat de auteur ‘bewust terzijde’.

Wiegersma beziet de toekomst van alle onderwijsvormen, van kleuterschool tot universiteit. Maar hij begint daar niet mee. Eerst vraagt hij zich af: welke veranderingen doen zich voor in het bredere maatschappelijke kader waarbinnen het onderwijs functioneert? Vervolgens bespreekt hij mogelijke veranderingen in de systeemaspecten van het Nederlandse onderwijs.

Ten slotte kijkt hij naar de verschillende onderwijsfasen en komt, uiteraard, nog het kostenaspect ter sprake. Wiegersma, van huis uit een beroepskeuzepsycholoog, behandelt, kortom, heel methodisch alle elementen en aspecten van het ‘onderwijssysteem’. Toch is zijn nota geen dor ambtelijk stuk. Zeker, Wiegersma schrijft zonder veel opsmaak, maar in plaats van zich te verschuilen achter anonieme frasen, schuwt hij niet het gebruik van de eerste persoon enkelvoud. De nota heeft naar huidige maatstaven bepaald geen academisch karakter. De auteur stelt het zonder theorie, zonder methodische verantwoording, zonder voetnoten en bibliografie. Maar zinswendingen als “ik wil toch stellen” en “ik spreek daarom de verwachting uit” maken veel goed. Hier is (nog) iemand persoonlijk aan het woord; slaat men eenmaal aan het lezen, dan begrijpt men iets beter (al blijft het voor ons vreemd) dat op het titelblad niet de werkplek van Wiegersma staat vermeld, maar zijn... huisadres!

Persoonlijk is de nota ook in de zin dat Wiegersma op een geserreerde maar voor de goede verstaander toch duidelijke manier afstand probeert te bewaren van de toen nog kersverse *Contourennota*, uitgebracht door de toenmalige minister van Onderwijs Van Kemenade (O&W 1975). Hierin werd de oprichting van een middenschool bepleit en kon men ook anderszins veel maakbaarheidsoptimisme aantreffen. Wiegersma positioneert zich ten opzichte van deze beleidsnota duidelijk als een ‘rationele’ wetenschapsman, bijvoorbeeld door de toekomstvisie die daarin wordt ontwikkeld te betitelen als een “geïdealiseerde visie, zo men wil zelfs een utopische zienswijze” (idem: 20). Nuchter merkt hij op: het is de vraag wat daarvan in de harde realiteit van de onderwijswereld terecht kan komen. Desalniettemin schat Wiegersma het belang van de nota hoog in – te hoog wellicht, maar dat is achteraf gesproken. De nota biedt hem in elk geval een uitstekend afzetpunt voor het verkennen van de toekomst. Beleidsmatig gezien is het afwegen van de kansen op verwerkelijking van Van Kemenade’s vergezichten in feite ook de belangrijkste opgave van Wiegersma’s nota.

8.1.1 HET MAATSCHAPPELIJKE KADER

Het onderwijs als middel om de ongelijkheid in de samenleving op te heffen, de school die zich moet aanpassen bij de eigen aard van het kind. Wiegersma reageert behoedzaam op zulke jaren zestig- en zeventig-ideeën. “Experimenteer en evalueer”, waarschuwt hij. Verkleining van de klassengrootte, die vernieuwing zou in elk geval moeten worden uitgetoetst, vooral wanneer het gaat om onderwijs ten behoeve van kinderen uit kansarme groepen.

Uitgesproken is Wiegersma over de meer traditionele taken van het onderwijs, in deze nota benoemd als (1) vorming, (2) cultuuroverdracht, en (3) voorbereiding op het maatschappelijke leven. Onder ‘vorming’ wordt verstaan de opvoeding tot staatsburger, maar ook de levensbeschouwelijke taak die vooral prominent is in het bijzondere onderwijs. Wiegersma ziet “een toenemende tendentie tot politieke beïnvloeding” en wijst er fijntjes op dat “de tegenwoordige bewindsman” zich daarvan geen tegenstander heeft verklaard. Of deze politisering zich doorzet is onzeker, maar indien het gebeurt, dan is de meest waarschijn-

lijke uitkomst “een nieuwe verbijzondering van het onderwijs, ditmaal meer op wereld- dan op levensbeschouwelijke grondslag” (idem: 26). De auteur verwacht (en hoopt) evenwel dat het slechts in incidentele gevallen tot socialistische dan wel liberale scholen zal komen.

Wat de cultuuroverdracht betreft, bespeurt Wiegiersma een toenemende kritiek op het intellectualistische karakter van het onderwijs. De revolte van studenten op de universiteit van Californië te Berkeley, zo brengt zijn nota in herinnering, was niet alleen een oproep tot meer democratische verhoudingen aan de universiteit. Ze was ook een felle kritiek op zogenoemde *eggheads*, de tegenwoordige *nerds*. Wiegiersma blijft ook hier voorzichtig, het intellectualisme zal nooit helemaal verdwijnen, maar hij verwacht op termijn toch een fundamentele curriculumverbreding: “Naast intellectuele onderwerpen zullen (...) ook sociale, artistieke en praktische vakken een plaats moeten krijgen, die gaandeweg tot gelijkwaardigheid voert” (idem: 27).

De voorbereidingsfunctie van het onderwijs wordt ter discussie gesteld in de genoemde Contourennota. Van Kemenade wijst verdergaande beroepsspecialisatie af, vooral in het hoger onderwijs. Het verlangen naar maatschappelijke betrokkenheid ‘drijft’ de minister er evenwel toe, om in de nieuw te scheppen ‘bovenschool’ (na basis- en middenschool) het onderwijs toch te concentreren rondom sectoren van maatschappelijke bezigheden. Wiegiersma vindt dit “tweeslachtig”, een kritiek die zeker is ingegeven door eigen ervaringen in de beroepskeuzepraktijk. Volgens hem is de beroepsvoorbereidende rol van het onderwijs sowieso al te zwaar. Afgestudeerden van WO en HBO ondervinden in toenemende mate moeilijkheden bij het verkrijgen van werk dat bij hun studie past. Een meer voor de hand liggende beleidsconclusie is, “dat de specifieke relatie tussen studie- en beroepskeuze verzwakt zal moeten worden” (idem: 30).

8.1.2 SYSTEEM

Nog afgezien van nieuwe maatschappelijke eisen bestaat er ook “zuiver onderwijskundig” behoefte aan een nieuw onderwijssysteem, dat in twee opzichten verbetering moet brengen. De individuele leerling zal veel meer ruimte moeten krijgen om een eigen programma te kiezen. En de instellingen zullen in hun opbouw van programma’s beter op elkaar moeten aansluiten. Hoe het onderwijs aan beide eisen precies vorm zal geven, zegt Wiegiersma niet te weten. Binnen het huidige versnipperde stelsel van relatief kleine scholen vindt hij geen ‘aanknopingspunten’ voor toekomstige veranderingen. Op andere terreinen zoals de welzijnzorg zijn die er al wel; zou het onderwijs daarbij aansluiten, dan voorspelt Wiegiersma een beweging naar ‘regionale integratie’: alle gangbare schooltypen, van basisschool tot universiteit, komen daarbij binnen één bestuurlijk kader. Deze regionale integratie zou, als het goed is, gepaard moeten gaan met een decentralisatie van het wettelijke gezag. Naar analogie van bijvoorbeeld de waterschappen ontstaan er zo onderwijsschappen, met eigen bestuurlijke bevoegdheden. Snel verlaat Wiegiersma echter dit speculatieve pad, om zich te richten op de

eigenlijke ‘systeemaspecten’ van het onderwijs, te weten ‘doorstroming’, ‘differentiatie’ en ‘deelname’.

8.1.3 DOORSTROMING

Een leerling kan op twee manieren door het onderwijssysteem ‘stromen’, stelt de nota. De traditionele manier is werken met homogene prestatiegroepen: in een klas zitten dan leerlingen van hetzelfde niveau; wie dat niveau niet aankan, blijft zitten en komt dan dus met jongere kinderen in de klas. De Contourennota wil dit systeem veranderen: in zowel de basisschool als de middenschool zou gewerkt moeten worden met homogene leeftijdsgroepen. Dat wil zeggen: trage en snelle leerlingen blijven bij elkaar in de klas. Omdat deze verandering geen gevestigde posities in het onderwijs aantast, rekent Wiegersma op weinig weerstand tegen deze vernieuwing. Zijn verwachting is, dat “in ieder geval vóór het einde van de eeuw, ons land een leeftijd-doorstromingssysteem zal krijgen” (idem: 42).

8.1.4 DIFFERENTIATIE

Als kinderen niet meer (mogen) doubleren, wanneer ze zelfs tot en met het einde van de vierjarige middenschool bij elkaar in de groep (moeten) blijven, dan rijst de vraag: hoe rekening te houden met het feit dat kinderen verschillen in leervermogen, belangstelling en motivatie? “Reeds kort na de intrede in de school ontstaat daardoor een grote spreiding in de vorderingen,” zegt Wiegersma tegen de tijdgeest in. Een voor de hand liggende oplossing is om toch weer homogene prestatiegroepen te vormen, maar nu per leeftijdsgroep; differentiatie kortom, eerst binnen de klas en later binnen de school. Wiegersma concludeert dat deze differentiatie beter werkt naarmate scholen groter zijn: niveaugroepen binnen de eigen leeftijdsgroep blijven anders immers te klein. “Enige concentratie” voorziet hij derhalve als een “voor de hand liggend gevolg” van de nieuwe, samen-naar-één-schoolfilosofie.

8.1.5 DEELNAME

Onder dit systeemaspect valt onder meer de leerplicht. Vervroeging van deze plicht tot vijf jaar in 2000 noemt Wiegersma realistisch, “die tot vier jaar echter niet”. Uitbreiding tot verder dan het zestiende jaar verwacht hij niet. Sekseverschillen in deelname zullen afnemen, maar met name in het hoger onderwijs zal er sprake blijven van “een duidelijke dispariteit”. Wiegersma verwacht dat in 2000 op elke tien jongens 6 à 6,5 meisjes zullen deelnemen aan het WO en HBO. Wat de deelname aan het onderwijs in absolute aantallen betreft, verwacht hij een afname van de instroom in het basisonderwijs (reden: minder geboorten); een stabiel blijvend voortgezet onderwijs (reden: afname aantal kinderen wordt gecompenseerd door toenemende participatie aan voortgezet onderwijs). Alleen wat het hoger onderwijs betreft verwacht Wiegersma een stijging van de instroom, zij het dat deze groei als relatief bescheiden wordt ingeschat: op iedere 100 studenten in 1975 zullen er in 2000 138 zijn.

8.1.6 STRUCTUUR

Wiegersma verwacht, ondanks zijn scepsis tegenover de Contourennota, toch het ontstaan van een onderwijsstructuur met drie leeftijdshomogene fasen (basis, voortgezet, hoger). In de toekomst zullen derhalve “leeftijd- en onderwijsfase automatisch corresponderen” (60). Wat verandert daarbij *binnen* deze drie fasen?

Wat de eerste fase betreft denkt Wiegersma dat de in de Contourennota bepleite basisschool er niet komt. De onderwijskundige aanpak binnen de kleuterschool zou toch te veel verschillen van de lagere school met zijn “sterk dominante leer-karakter” (idem: 62). Ook in het buitengewone onderwijs verwacht Wiegersma geen principiële veranderingen. Het idee om ‘bijzondere’ kinderen te integreren binnen de basisschool, valt in 1977 nog buiten het gezichtsveld van de toekomst-verkenner.

Het onderwijskundige paradepaardje van de tweede fase is in 1977 de brugklas, ingesteld bij de invoering van de Mammoetwet. Maar ook in de jaren zeventig leidden goede bedoelingen niet altijd tot verstandig beleid. Zoals Wiegersma minzaam opmerkt, voldoet de brugklas “lang niet overal aan de voorstelling die de ontwerpers er van hadden” (idem: 66). Een manier om het anders te doen is de “eenheidschool”, met ruimte voor interne differentiatie in de individuele programmering. Dat is bijvoorbeeld het idee van de middenschool, waarmee Van Kemenade wil gaan experimenteren. Wiegersma verwacht veel weerstand, vooral uit de academische tak van het voortgezet onderwijs. Of de middenschool er uiteindelijk komt, hangt volgens hem sterk samen met de tactiek die de minister volgt. Gaat hij te bruusk te werk, dan zal de afweer massaal worden en moeilijk te breken. De meest waarschijnlijke uitkomst is volgens Wiegersma ‘een typisch Nederlands compromis’ waarbij noch van een echt eenheidssysteem kan worden gesproken, noch van een volledig dubbelsysteem waarin het voorbereidend hoger onderwijs een geheel aparte stroom vormt. Het zal, kortom, uitlopen op “een hybridisch systeem” met wel een middenschool, maar dan alleen voor de groep leerlingen “die thans door LAVO, MAVO of LBO wordt verzorgd” (idem: 69). Volgens de Contourennota is de derde fase, die van het hoger onderwijs, dringend toe aan een structuurherziening. Men streeft, meldt Wiegersma, “naar een geïntegreerd hoger onderwijs waarin het huidige WO en HBO opgaan” (idem: 73). Wiegersma is op dit punt een uitgesproken medestander van de minister. Onder meer vanwege “de overmatige toestroom naar wetenschappelijke opleidingen” moet er snel een eind komen aan het “inderdaad archaische systeem van twee rigide gescheiden opleidingstromen” (idem: 74). Als beter alternatief noemt Wiegersma om te beginnen het ‘kolommensysteem’. In dit systeem bestaat binnen een bepaalde onderwijssector (bijv. de chemie of de economie) een aantal opleidingen naast elkaar, elk met een verschillende doelstelling, bijvoorbeeld meer onderzoeks- of meer beroepsgericht. Studenten beginnen tegelijk in een soort brugklas en kiezen daarna op grond van talent en belangstelling een specifieke opleidingsstroom.

Een andere mogelijkheid is het ‘lagensysteem’: in dit geval heeft iedere sector een aantal opleidingsfasen van opklimmend niveau. Dit is in feite het Angelsaksische model, met differentiatie tussen bachelors en master-opleidingen, en ook met daarbinnen de mogelijkheid van het volgen van moeilijke *honours*-programma’s. Het stelsel van hoger onderwijs kan daarnaast doelmatiger worden gemaakt door kostbare opleidingen te concentreren in een relatief klein aantal instellingen. Daarbij valt te denken, zegt Wiegiersma, aan de medische opleidingen, de top van een aantal andere professionele opleidingen en één research-wetenschappelijke topopleiding.

Hoe verstandig integratie en concentratie ook zijn, of het zal gaan gebeuren, durft Wiegiersma niet te zeggen. Ook in dit geval hecht hij veel gewicht aan de tactiek van de veranderaars om weerstanden te overwinnen. Alleen door rechtsposities van huidig personeel te garanderen, zo waarschuwt hij, “kan men voorkomen dat men zal moeten opboksen tegen vrijwel onoverkomelijke weerstanden” (idem: 76). Uitgesprokener is hij over de verkorting van de cursusduur, wellicht omdat veranderingen in dit geval niet aan rechtsposities raken. Het lijkt Wiegiersma “tamelijk waarschijnlijk” dat de cursusduur een internationaal gangbaar patroon zal gaan volgen en derhalve tot vier jaar zal worden bekort. Bij deze verandering zal tevens de studieopbouw meer gereguleerd worden, onder meer door de examens te binden aan specifieke cursussen.

8.1.7 GROTER IS BETER

Een belangrijk thema in Wiegiersma’s verkenning is de toekomstige ‘noodzaak’ tot schaalvergroting. Aan deze noodzaak twijfelt hij geen moment en bezwaren tegen het toenmalige brede palet aan kleine instellingen meet hij breed uit. Zijn eerste bezwaar geldt de kosten en de baten. Terwijl de onderwijsuitgaven in Nederland zeer hoog zijn in vergelijking met de landen om ons heen, blinkt het systeem niet uit in “aspecten, die veelal als kwaliteitsaspecten van het onderwijs worden beschouwd” (idem: 107). Nederland heeft veel uitval in voortgezet onderwijs, de klassengrootte is eerder aan de hoge dan aan de lage kant, de ‘materiële toerusting’ is niet erg imponerend en de omvang van de onderwijsbegeleiding blijft achter.

Daarbij komt dat de onderwijsresultaten maar matig zijn, ondanks de hoge uitgaven. Tussen 1960 en 1970 zijn vergelijkende studies uitgevoerd in het kader van International Educational Achievement-projecten. Nederland bleek daarin een middenpositie in te nemen tussen de westerse landen. Het Nederlandse talenonderwijs is relatief goed, maar daar staat tegenover dat wiskunde en vooral de natuurwetenschappelijke vakken bij ons maar matig uit de verf komen.

Een tweede reden om te pleiten voor schaalvergroting is reeds genoemd. Deze vloeit voort uit de in de *Contourennota* verwoorde nieuwe onderwijsfilosofie waarin zittenblijven geldt als ‘uit de tijd’. De invoering van een zogenaamd leeftijd-doorstromingssysteem vereist *streaming* binnen de leeftijdsgroep, en dat is het gemakkelijkst te realiseren “wanneer de omvang van de jaargroep reeds

noodzaakt tot het vormen van parallelklassen” (idem: 81). In het basisonderwijs verwacht Wiegersma derhalve het ontstaan van scholen met gemiddeld 300 leerlingen. In het voortgezet onderwijs zal de groei nog fors moeten zijn; voor doelmatig onderwijs is een schoolomvang nodig van circa 2000 leerlingen. Wat de derde fase betreft: in 1975 waren er naast veertien opleidingen voor wetenschappelijk onderwijs nog 376 opleidingen voor hoger beroepsonderwijs (CBS 1981). Om doelmatiger te kunnen werken zal hier het aantal instellingen moeten worden teruggebracht tot dertig à vijftig, betoogt Wiegersma. Natuurlijk, snel zal dit alles niet gaan. Het integratieproces zal niet voor het einde van de eeuw zijn voltooid, voorspelt hij.

8.2 EVALUATIE VAN HET RAPPORT

8.2.1 WERELDBEELD

Wiegersma is een psycholoog die zich heeft toegelegd op de problematiek van de beroepskeuze. Hierover publiceerde hij rond 1960 meerdere boeken, ook voor een breder publiek (zie bijv. Wiegersma 1959; Wiegersma 1961). Hij was secretaris van het Verbond voor Wetenschappelijke Arbeiders en actief in allerlei adviesraden, onder meer in de Academische Raad. In 1975 adviseerde hij staatssecretaris Klein over de manier waarop het universitaire onderwijs moest omgaan met de groeiende capaciteitsproblemen. In zijn eindrapport adviseert de werkgroep- Wiegersma om per (sub-)faculteit de maximale onderwijscapaciteit te berekenen; om vervolgens kandidaten met een gemiddeld eindexamencijfer van 7,5 of meer zonder meer toe te laten tot de studie; en om over de dan eventueel nog resterende plaatsen door loting te beslissen (Commissie Ontwikkeling Wetenschappelijk Onderwijs 1975). Dit advies was voor de jaren zeventig niet erg politiek correct. Maar het geeft wel aan hoe Wiegersma naar het onderwijs keek. Hij was te vertrouwd met de praktijk van het testen voor beroepskeuze, om te geloven in de ‘iedereen is gelijk’-manie; selectie was voor hem geen vies woord, maar een middel om het onderwijssysteem als geheel optimaal te laten werken. Een belangrijk element in zijn denken is bovendien dat er steeds een afweging moet worden gemaakt tussen de waarde van individuele keuzevrijheid van leerlingen of studenten en de kosten van het systeem als geheel. Al in deze WRR-verkenning wijst hij erop dat het systeem van hoger onderwijs onbetaalbaar wordt als men niet wil tornen aan de grote vrijheid die studenten genieten (zie ook: Wiegersma 1989: 80).

Wanneer Wiegersma naar de toekomst kijkt, ziet hij een onderwijsgebouw dat door de jaren heen zijn vorm heeft gekregen en dat zich niet eenvoudig laat verbouwen, hoe ‘verstandig’ dat ook zou zijn. Toch heeft de optimistische tijdgeest uit het tijdperk van het kabinet-Den Uyl ook hem niet onberoerd gelaten. Zeker, het idee dat onderwijs de motor van maatschappelijke verandering kan zijn, stuit op scepsis. Maar hij twijfelt er geen moment aan dat de nationale overheid een meer rationeel en doelmatig geordend onderwijssysteem kan ontwerpen. In zijn wereldbeeld staat ‘de’ wetenschap nog tegenover de politiek, en duidt

weerstand tegen veranderingen niet op het bestaan van heel andere visies, maar op de aanwezigheid van 'belangen' die mogelijk in het gedrang kunnen komen. Wie zo naar de wereld kijkt, veronderstelt dat succesvol onderwijsbeleid aan twee voorwaarden moet voldoen. Ten eerste: het moet geworteld zijn in aan het systeem zelf ontleende problemen, met andere woorden: een onderwijswetenschappelijke grondslag hebben. Ten tweede: het komt er in de uitvoering vooral op aan dat beleidsmakers met tact te werk gaan. Wie erop let, ziet dat Wiegersma's voorspellingen over wat de onderwijstoekomst brengen zal, steeds steunen op een beoordeling van deze beide condities. Bijvoorbeeld: kleinere klassen zullen er komen, want (1) dat is 'rationeel', gezien vanuit de 'inherente' doelen van het onderwijssysteem, en (2) omdat hierbij niemand in zijn rechtspositie zal worden aangetast. Omgekeerd is de kans op verwezenlijking van de middenschool klein, omdat (1) daarmee eisen van buiten aan het onderwijs worden opgelegd en (2) docenten van vooral gymnasia te veel tegenkracht zullen mobiliseren.

8.2.2 MISSERS EN TREFFERS

Voor Wiegersma's aanpak is veel te zeggen: hij geeft grillen minder gewicht dan doordachte verbeteringen en wijst op het belang van machtsverhoudingen. En toch, hoe redelijk deze methode van toekomstverkennen ook is, hij heeft Wiegersma niet behoed voor talloze missers: de basisschool is er wel gekomen; de intellectuele ontwikkeling is de sociale en emotionele ontwikkeling blijven domineren; HBO en WO zijn nog steeds gescheiden, en de tendens is het onderwijs meer in plaats van minder op de beroepspraktijk af te stemmen. De trend naar leeftijdshomogene groepen is ook veel minder sterk gebleken dan Wiegersma inschatte: men doubleert inderdaad minder, maar daar staat tegenover dat excellente leerlingen vaker klassen overslaan. Een kind van twaalf op de universiteit, dat valt volkomen buiten Wiegersma's horizon.

Hier staan natuurlijk treffers tegenover: de middenschool is er inderdaad gekomen in een halfbakken vorm: alleen voor de matige leerlingen (in de vorm van het VMBO); studieduur en studeervrijheid in het hoger onderwijs zijn beteugeld; regionale integrale onderwijschappen kennen we niet, maar we kennen wel Regionale Opleiding Centra. Zijn voornaamste treffer is de voorspelling van de schaalvergroting in alle fasen van het onderwijs. Al schatte hij de hindermacht wat te hoog, ik zou deze voorspelling geen toevalstreffer willen noemen. Deze verkenning maakt duidelijk dat de groeiende steun voor schaalvergroting in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw niet alleen een financiële achtergrond heeft. Het streven naar grote scholen werd evenzeer gevoed door veranderende onderwijskundige inzichten, met name de afnemende sympathie voor het doubleren.

In kwantitatieve zin voorzag Wiegersma goed dat de instroom in het basisonderwijs zou teruglopen. Kleuter- en lagere school hadden samen in 1975-76 1.972.000 leerlingen, terwijl de basisschool in 1992/93 1.427.000 leerlingen telde (CBS 1981; CBS 1995). Maar voor het hoger onderwijs onderschatte hij de groei

sterk. Had het HBO in 1975 111.000 studenten en het WO 120.000 (CBS 1981); in 2002 kende het HBO 326.000 studenten en het WO 181.000 (CBS 2003). Vooral de opmars van het HBO heeft Wiegersma dus gemist.

Hij heeft ook andere ontwikkelingen niet of onvoldoende gezien: de opmars van de multiculturele samenleving, de groeiende invloed van media, het dalende gezag van onderwijskundige experts en, *last but not least*, de tanende macht van 'het veld' zelf, onder meer tot uiting komend in het afkalvende ledenaantal van de onderwijsbonden. Het 'onderwijssysteem' is tegenwoordig toch veel minder een bolwerk dan in de jaren zeventig.

8.2.3 TOEKOMSTVERKENNING ALS HISTORISCHE BRON

Ondanks alle distantie ontstijgt de nota Onderwijs niet de eigen tijd. Maar dat is geen gebrek. Integendeel, juist daardoor is ze een goede bron voor het bestuderen van de Nederlandse onderwijsgeschiedenis. De nota herinnert ons eraan dat veel beleidsproblemen *niet* veranderen, onder meer door de inertie van het systeem. Al in 1977 ging het onderwijs in de natuurwetenschappen ons minder goed af dan het talenonderwijs; toen al keken sommigen met verbazing naar de kloof tussen het WO en het HBO. De nota herinnert bovendien aan de noodzaak van bestuurlijke tact, een les die tegenwoordig misschien nog actueler is dan toen. Eén reden daarvoor is het toegenomen ongeduld. Wiegersma accepteert nog dat ingrijpende veranderingen 25 jaar vergen. Maar hoe sneller men verandert, hoe minder tijd men heeft voor experimenten.

Voor mij ligt de belangrijkste les van deze verkenning op kennissociologisch gebied. Ze leert, opnieuw, dat het pad naar de hel is geplaveid met goede bedoelingen. Zelfs een redelijk man als Wiegersma geloofde blind in de zegeningen van schaalvergroting. Experimenten waren op dit vlak niet nodig, schaduwkanten werden niet gezien. Wiegersma was zo zeker van zijn zaak, dat hij meende zich tegenover de sceptici, die er ook toen al waren, één van zijn zeldzame ironische opmerkingen te kunnen veroorloven: "Er is een wijd verbreid geloof, dat zorgvuldig voor empirische toetsing wordt gehoed, dat kleine instellingen goed zijn voor de leerlingen, omdat zij daar niet in de massa opgaan" (Wiegersma 1977: 80). Had die toetsing dan toch zelf gedaan! Maar in plaats van empirisch onderzoek te stimuleren, werd tegenover het ene geloof een ander dogma gesteld. Dat is de tragische les van deze verkenning: uitgerekend in de wereld van het onderwijsbeleid domineert het geloof in 'systemen' de kritische rede. Zou het inmiddels anders zijn?

LITERATUUR

- Baggen, P. (1998) *Vorming door wetenschap. Universitair onderwijs in Nederland 1815-1960*, Delft: Eburon.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1981) *Statistisch Zakboek*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1995) *Statistisch Jaarboek*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2002) *Kennis en economie*, Den Haag: Sdu.
- Commissie Ontwikkeling Wetenschappelijk Onderwijs (1975) *Selectie voor en in het hoger onderwijs*, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975) *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wiegersma, S. (1959) *De wereld der beroepen*, Baarn: De Toorts.
- Wiegersma, S. (1961) *Psychologie der beroepskeuze*, Aula Pocket 58, Utrecht/Antwerpen: Aula-Boeken.
- Wiegersma, S. (1977) *Onderwijs. Nota ten behoeve van de Commissie Algemene Toekomstverkenning van de WRR*, Den Haag.
- Wiegersma, S. (1989) *Innovatie van het hoger onderwijs*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wilbrink, B. en H. van der Vleugel (1974) 'Bij beperkte toelating beslist alleen het lot', *Onderzoek van Onderwijs* 3, nr. 1: 3-5.

9 VRIJE TIJD

K.M. Paling

9.1 DE TOEKOMSTBEELDEN VAN TOEN

In het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw had vrije tijd nog iets van een belofte in zich. De gemiddelde hoeveelheid vrije tijd per jaar, per week en per dag nam al decennia lang geleidelijk toe en in die vrij beschikbare ruimte kon de moderne mens zich ontspannen en ontplooien. In 1965 al had de Franse futuroloog Fourastié in zijn boek *Les 40.000 heures* (Fourastié 1965) een beeld gegeven van de vrijetijdsmaatschappij van de toekomst, waarin arbeid schaars is geworden en de mens naarstig op zoek is naar zinvolle bezigheden.

Dat die vrijetijdsmaatschappij er niet van de ene op de andere dag zou komen, was ook in het midden van de jaren zeventig wel duidelijk. Zo werd in de berekeningen van de visionaire toekomstvorsers veelal uitgegaan van de gestage daling van de hoeveelheid betaalde arbeid, zonder dat recht werd gedaan aan de grote omvang van onbetaalde arbeid zoals huishoudelijk werk, verzorging van kinderen en naasten, vrijwilligerswerk, alsmede allerhande arbeidsverrichtingen in het grijze, zwarte en criminele circuit. Daarnaast werd een herverdeling van arbeid en vrije tijd verondersteld tussen werkenden, werkzoekenden en arbeidsongeschikten die veelal niet strookte met de inkomenswensen van de werkenden en de arbeidseisen van de markt.

Tot slot werd in de Algemene Toekomstverkenning (WRR 1977) slechts rekening gehouden met relatief geringe werkloosheid in de jaren tachtig die rond het jaar 2000 vooral het karakter zou hebben van een frictiewerkloosheid, en werd vanaf 1985 het immigratiesaldo op nul gesteld. Daarmee werd niet alleen voorbijgegaan aan de groeiende stroom immigranten in de periode 1985-2000, maar werd tevens onvoldoende rekening gehouden met het sterk groeiende aantal vrouwen dat zich in die periode op de arbeidsmarkt zou melden.

Terugkijkend vanuit de 21^e eeuw blijft echter het meest opvallend, dat ondanks arbeidsduurverkorting, flexibilisering van arbeidstijden, groei van telewerken en deeltijdwerk, verruiming van openingstijden van winkels en voorzieningen, groei van kinderopvang en oproepen tot onthaasting, de vrije tijd niet de oase van rust is geworden die men in de jaren zestig voor ogen had, maar veeleer een spiegel van de wereld van de arbeid, waarin evenzeer het ‘druk, druk, druk’ de boventoon voert.

9.2 DE ONGRIJPBAARHEID VAN DE VRIJE TIJD

Vrije tijd is een verschijnsel dat moeilijk in een definitie is vast te leggen. Het onderscheiden van specifieke vrijetijdsactiviteiten is een heilloze zaak, omdat wat voor de één een vorm van vrijetijdsbesteding is (tuinieren, musiceren, de liefde bedrijven) voor de ander onder betaald werk valt. In de voorstudie Vrije

Tijd (Knulst 1977a) is onderzoeker dan ook uitgegaan van een definitie waarbij vrije tijd werd gezien als de tijd die overblijft na aftrek van betaalde arbeid, onderwijs, huishoudelijk werk, persoonlijke verzorging en kinderverzorging. Het is een gangbare definitie die ook thans nog wordt gebruikt en één die tevens figureert in de ambtelijke beleidsstukken over vrije tijd uit het begin van de jaren tachtig.

Wanneer vrije tijd beschouwd wordt als een soort restcategorie, mag het niet verwonderlijk heten dat Knulst de vrije tijd zag als een domein dat vooral sterk beïnvloed wordt door de ontwikkelingen in enkele andere sectoren. Te denken valt daarbij aan demografische, economische en ruimtelijke ontwikkelingen, alsmede ontwikkelingen op het terrein van arbeid, onderwijs en vervoer. De aanname werd vervolgens gedaan dat culturele factoren wel de sterkte van een verband kunnen beïnvloeden, maar niet de feitelijke richting.

9.3 BEPERKTE ONDERZOEKSBASIS VOOR EEN LANGERE-TERMIJNPERSPECTIEF

Het schetsen van een beeld van de vrijetijdsbesteding van de Nederlanders in het jaar 2000, was vanuit het midden van de jaren zeventig bepaald geen eenvoudige opgave. De belangrijkste reden hiervoor was dat de basis voor een dergelijke vooruitblik nogal smal was. Het ontbrak in veel opzichten aan relevant onderzoeksmateriaal om de bestaande situatie goed in kaart te brengen, laat staan dat uitspraken konden worden gedaan over ontwikkelingen in de toekomst. In de voorstudie onderscheidt Knulst onderzoek naar vier verschillende facetten van vrijetijdsbesteding:

- a) onderzoek naar gedragsvormen en de omvang/frequentie waarin ze voorkomen;
- b) registraties van de productie van voorzieningen en het gebruik ervan;
- c) onderzoek naar het gebruik van tijd;
- d) onderzoek naar consumptieve uitgaven.

In feite kon de voorstudie enkel gebaseerd worden op onderzoeksmateriaal uit de eerste twee categorieën, waarbij sprake bleef van beperkingen naar reikwijdte en mogelijkheden ter vergelijking c.q. koppeling van onderzoeksbestanden. Weliswaar had het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 1975 het eerste tijdsbestedingsonderzoek uitgevoerd (waarover in 1977 werd gerapporteerd, Knulst 1977b), maar de eerste vergelijking in de tijd zou pas in 1980 kunnen worden gemaakt bij de eerste herhaling van dit onderzoek (Knulst en Schoonderwoerd 1983).

Op grond van demografische, economische en ruimtelijke ontwikkelingen, alsmede ontwikkelingen op het terrein van arbeid, onderwijs en vervoer, werd allereerst een beeld gevormd van de gemiddelde hoeveelheid beschikbare vrije tijd voor de komende vijfentwintig jaar.

Op grond van bestaand onderzoek naar vrijetijdsbesteding werd ervan uitgegaan dat opleiding en inkomen factoren zijn die in belangrijke mate de vrijetijdsbeste-

ding bepalen, gevolgd door geslacht, inkomen, huishoudenssamenstelling en tot slot de urbanisatiegraad van de woonplaats.

Daarbij werden verschillende aannames gemaakt, zoals de veronderstelling dat een geringe toename van de netto vrije tijd resulteert in een evenredige verdeling van die tijd over bestaande vormen van vrijetijdsbesteding en dus niet aanleiding geeft tot het ondernemen van nieuwe activiteiten.

9.4 DE ONTWIKKELING VAN DE NETTO VRIJE TIJD

Sinds de invoering van de achturige werkdag in de jaren twintig en de vijfdaagse werkweek in 1961 is er voortdurend sprake van een geringe, maar geleidelijke verkorting van de arbeidstijd. Zo daalde voor mannelijke werknemers in de nijverheid tussen 1959 en 1969 het aantal werkuren per week van 48 naar 43,7, terwijl het aantal vakantiedagen groeide van 19 naar 22 dagen.

Ervan uitgaand dat werknemers inkomensverbetering belangrijker zouden vinden dan toename van vrije tijd voorspelt Knulst voor beampten in de nijverheid het volgende, afgezet tegen de feitelijke ontwikkeling (werkweek/aantal verlofdagen) anno 2001 voor alle werknemers in het bedrijfsleven.

Tabel 9.1 Ontwikkeling tijdsbesteding aan werk en verlof

	Prognose 1985	Prognose 2000	Feitelijk (cbs 2001) 2001
Werkuren: per week	40,2	38,8	31,4
Werkweek: incl. adv	39,1	36,4	31,4
Indien adv: geheel als verlof adv/verlofdagen	25	34	26,6

Bron: CBS, *Statistisch Jaarboek 2001*

Het verschil tussen de prognose en de feitelijke gemiddelde werkweek heeft vooral te maken met de groei van de deeltijdarbeid. Daar komt bij dat in de prognose uitgegaan wordt van alle mannelijke werknemers in de nijverheid, terwijl in de feitelijke cijfers de werkweek wordt weergegeven van alle werknemers (mannen én vrouwen) in het bedrijfsleven. Onderscheiden naar aantal uren per week is in deze sector de verdeling van het aantal werknemers als volgt:

Tabel 9.2 Verdeling van het aantal werknemers

	< 12 uur	12-20 uur	20-35 uur	> 35 uur
Percentage werknemers	2,6%	3,4%	11,6%	82,4%

Een van de opvallendste punten in de gehanteerde prognoses, is de verkeerde inschatting van de groei van de deeltijdarbeid. Hieronder staan de prognoses voor zowel m/v als voor alleen vrouwen, afgezet tegen de feitelijke ontwikkeling anno 2001:

Tabel 9.3 Ontwikkeling deeltijdarbeid

	Feitelijk 1973	Prognose 1985	Prognose 2000	Feitelijk (cbs 2001) 2001
Percentage deeltijdarbeid m/v	9,2	12,4	17,9	42,2
Percentage deeltijdarbeid v	23,3	30,6	37,8	71,3

Bron: CBS, *Statistisch Jaarboek 2001*

Wat de arbeidstijdverkorting per week betreft, wordt geconcludeerd dat dit niet veel extra vrije tijd oplevert, onder meer vanwege de verwachting dat het woonwerkverkeer steeds meer tijd zal vergen.

Bij de groei van de deeltijdarbeid wordt eveneens geconcludeerd dat dit op zichzelf geen gevolgen hoeft te hebben voor de vrije tijd. Het (geringe) aantal voltijdwerkers dat korter gaat werken, vervuult volgens Knulst de betaalde arbeid deels voor huishoudelijk werk en andere bezigheden.

Opmerkelijk is echter dat in het geval van iemand die deeltijdarbeid gaat combineren met huishoudelijk werk en zorgtaken, eveneens wordt geconcludeerd dat dit niet zonder meer ten koste hoeft te gaan van de vrije tijd, omdat huishoudelijk werk en kinderverzorging qua tijdsbesteding 'elastisch' van aard zouden zijn. Dan maar wat minder schoonmaken of de kinderen aan hun lot overlaten? Het is de vraag of die elasticiteit inderdaad zover kan worden opgerekt. Op grond van het tijdsbestedingsonderzoek 2000 concludeert het SCP in het rapport *Trends in de tijd* (Breedveld e.a. 2001) dat de objectieve en subjectieve tijdsdruk de laatste jaren gestegen is. In 2000 waren personen van 12 jaar en ouder ruim drie uur per week drukker met arbeid, zorg of studie dan 15 jaar daarvoor.

Ondanks arbeidstijdverkorting en de groei van deeltijdarbeid, lijkt de netto vrije tijd eerder wat gedaald dan toegenomen. Er is hooguit sprake van enige groei in het aantal verlof/adv-dagen.

Het meest opmerkelijk is de groei van het aantal werkzame personen sinds 1985, met ruim 100.000 per jaar. In feite is de meeste 'vrije tijd', of beter gezegd: 'niet-arbeidstijd', terechtgekomen bij werkzoekenden, (pre)pensioengerechtigden en arbeidsongeschikten. Hun tijd 'vrije tijd' noemen strookt echter niet met de idealen van de vrijetijdsdenkers, noch met de wensen van werkzoekenden en arbeidsongeschikten zelf.

9.5 VRIJE TIJD EN HET SPITSURGEZIN

Op grond van vrijetijdsbestedingsonderzoek kan gesteld worden dat leeftijd en opleiding factoren zijn die in belangrijke mate iemands vrijetijdsbesteding bepalen. In mindere mate is dat het geval met factoren als geslacht, inkomen, huishoudenssamenstelling en urbanisatiegraad van de woonplaats. Een jonge leeftijd gaat samen met een meer dynamische, uithuizige levensstijl, waarin beweging (sport) en uitgaan een belangrijke plaats innemen. Een hogere opleiding resulteert in een grotere diversiteit aan vormen van vrijetijdsbesteding en in een meer culturele oriëntatie. Een lage opleiding correleert weer sterk met tv-kijken.

Terecht stelt Knulst dat een voortgaande stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlanders op zichzelf niet hoeft te resulteren in een evenredige stijging van de belangstelling voor de klassieke cultuuruitingen. Een andere, moeilijke inschatting betreft de vrijetijdsbesteding van jongeren. In hoeverre zijn de voorkeuren voor vrijetijdsactiviteiten van jongeren in de tweede helft van de jaren zeventig leeftijdsgebonden (en zullen deze dus veranderen naarmate zij ouder worden) of meer een uiting van de belangstelling van een generatie (en zullen ze zich dus in grote lijnen handhaven bij het vorderen der jaren)? Op dit punt wordt voornamelijk uitgegaan van de laatste veronderstelling, dat bepaalde vrijetijdsuitingen dus in belangrijke mate kenmerkend zijn voor een generatie.

In het algemeen wordt verondersteld dat vrouwen meer evenredig zullen gaan deelnemen aan de sectoren van de samenleving, dat het gezin minder bepalend zal worden, dat de invloed van godsdienst zal afnemen, evenals het onderscheid tussen stad en platteland. Deze veronderstellingen zijn in meer of mindere mate gerealiseerd. Een minder juiste inschatting wordt gemaakt van het opleidingsverschil tussen mannen en vrouwen. Aangenomen wordt dat vrouwen die achterstand zullen verkleinen maar (nog) niet geheel zullen kunnen inlopen, terwijl de cijfers leren dat dat inmiddels al wel het geval is.

Bij de verwachtingen omtrent de gezinsfase kan nog wel een enkele kanttekening worden gemaakt. Knulst gaat ervan uit dat bij de leeftijdscategorie 45-60 jaar de gezinsfase over het algemeen voorbij is, omdat de kinderen de deur uit zijn. Hierdoor ontstaan mogelijkheden voor individuele ontplooiing. Weliswaar is de gezinsfase ingekort door de daling van het aantal kinderen per gezin, maar tegelijkertijd is het moment waarop vrouwen hun eerste kind krijgen tegenwoordig naar een latere leeftijd verschoven. De gemiddelde moeder krijgt haar eerste kind pas op 29-jarige leeftijd (Portegijs 2002). Daar komt bij dat kinderen tegenwoordig om uiteenlopende redenen vaak langer thuis blijven wonen dan vroeger.

Een geheel ander punt is dat de vrije tijd van personen in de leeftijdsfase 45-60 jaar tevens onder druk staat vanwege de zorg voor hun ouders. Doordat de kinderen later geboren worden en later het huis uitgaan en de (groot)ouders langer leven, gaan de zorg voor de kinderen en die voor de (groot)ouders samenvallen in juist deze drukke levensfase. In een recent rapport van het Nederlands Interdisci-

plinair Demografisch Instituut (NIDI 2003) wordt dan ook gesproken van het *spitsuurgezin*.

Een ontwikkeling die het moment van de gezinsfase tevens naar een latere leeftijd verschuift, is het tweede huwelijk na scheiding of overlijden en de eventuele kinderen uit dit huwelijk (ook wel de tweede ‘leg’ genoemd).

9.6 VRIJETIJSBESTEDING ONDER DE LOEP EN IN DE GLAZEN BOL

Laten we eens een aantal vrijetijdsactiviteiten nader bezien, waarbij we de verwachte ontwikkelingen uit het midden van de jaren zeventig afzetten tegen de feitelijke ontwikkelingen van de daaropvolgende jaren.

In de tweede helft van de jaren zeventig was het medialandschap nog kaal en kleurloos. Er waren twee televisienetten en er was sprake van de eventuele komst van een derde net. Dat er in het jaar 2000 sprake zou zijn van een scala aan (veelal commercieel) televisieaanbod was nauwelijks te voorzien. De verwachting dat het televisiekijken vanwege het stijgende opleidingspeil van de bevolking eerder wat zou afnemen dan toenemen, is niet uitgekomen. Het televisiekijken steeg zelfs van 10,2 uur per week in 1975 naar 12,1 uur per week in 1985, waarna het tot 2000 stabiliseerde rond de 12,4 uur (Breedveld e.a. 2001). Deze ontwikkeling zal deels te maken hebben met de grotere verscheidenheid in het aanbod, deels met de invloed van de vergrijzing en deels met de ontwikkeling van het aantal niet-actieven (waaronder veel ‘zware’ kijkers).

Het gebruik van videorecorders wordt niet van groot belang geacht, terwijl nog geen aandacht werd en ook niet kon worden besteed aan het gebruik van dvd-spelers en computers. Sterker nog, in de voorstudie werd gesteld dat “er weinig technische innovaties te verwachten zijn die de jeugdcultuur wezenlijk zullen beroeren. (...) Huiskamertoepassingen van visuele media zullen het doen en laten van de jeugd niet in sterke mate beïnvloeden”.

Gezien de populariteit van het computergebruik, het chatten, het spelen van videogames en het kijken naar video’s en dvd’s (al dan niet zelf gedownload en gebrand) wordt hier de plank danig misgeslagen. Het computergebruik door de Nederlandse bevolking steeg van 0,1 uur per week in 1985 naar 0,9 uur in 1995 en verdubbelde vervolgens tot 1,8 uur in het jaar 2000 (Breedveld e.a. 2001). Het is zeker niet uitgesloten dat zich inmiddels weer een verdubbeling heeft voorgedaan.

De verwachting dat het lezen nog enigszins zou toenemen ten gevolge van de vergrijzing, de stijging van het opleidingspeil en de afvlakkende belangstelling voor televisie, is niet uitgekomen. Integendeel, het lezen van gedrukte media daalde drastisch van 6,1 uur per week in 1975 naar 3,9 uur per week in het jaar 2000. Ook de gedachte dat het lenen van boeken het uit kostenoverwegingen uiteindelijk zou winnen van het kopen van boeken is niet uitgekomen. De verkoop van boeken is de laatste jaren redelijk stabiel (ze worden gekocht, maar dus lang niet altijd gelezen), terwijl het aantal gebruikers van de bibliotheek vrijwel constant is gebleven. Tussen 1990 en 2000 daalde echter het aantal uitleningen per gebruiker van 43 naar 36 (CBS 2004).

Wat de verwachting rond de cultuurparticipatie betreft, werd terecht betwijfeld of de stijging van het opleidingspeil een evenredig effect zou hebben op het bezoek aan de traditionele vormen van cultuur.

In het SCP-rapport *Trends in de tijd* (Breedveld e.a. 2001) wordt geconcludeerd dat in de leeftijd tot 50 jaar de belangstelling voor kunst en cultureel erfgoed afnam. Tegelijkertijd was er sprake van een groei in het bioscoopbezoek van 35-64-jarigen. Op grond van deze ontwikkelingen mag worden verondersteld dat vrijetijdsactiviteiten in de jeugd ook op latere leeftijd deel blijven uitmaken van het vrijetijdspatroon. Dit verklaart tevens de groeiende belangstelling voor de populaire cultuur (naast bioscoop ook popconcerten en musicals).

Volgens de SCP-onderzoekers ontstond de laatste jaren zelfs een ander type cultuurbezoekers, dat zich niets gelegen liet liggen aan de aloude scheiding tussen hoge en lage cultuur. Deze 'omnivoren' in de vrije tijd combineerden cultuur en sport, en binnen de categorie cultuur de traditionele uitingen met de populaire. Kortom: zij bezochten balletuitvoeringen naast een concert van de Rolling Stones, gingen in het weekend naar een expositie en trainden doordeeweeks voor de voetbalcompetitie.

De verwachting dat de groei van de groep 30-65-jarigen in combinatie met het hogere opleidingspeil zou leiden tot een wat grotere participatie in het verenigingsleven is niet uitgekomen. Integendeel, het aantal deelnemers aan het verenigingsleven, alsmede het aantal vrijwilligers is gedaald, terwijl degenen die wel deelnemen minder actief zijn. De drukbezette generatie (leden van het eerdergenoemde spitsuurgezin) kiezen steeds meer voor een vrijblijvende vorm van deelname, waarbij men wel opteert voor de lusten van de vereniging (gebruik van de tennisbaan) maar niet voor de lasten (achter de bar staan, de jeugd coachen, etc.). Het percentage vrijwilligers onder de Nederlandse bevolking daalde van 42 procent in 1985 naar 31 procent in het jaar 2000.

Een juistere inschatting wordt gemaakt van de ontwikkeling van de sportbeoefening. Door stijging van het opleidingspeil én het inkomen komen meer verschillende vormen van sport voor een groter deel van de bevolking binnen bereik. Verondersteld wordt verder dat een actievere middelbare levensfase zal samengaan met een stijging van het aantal oudere sportbeoefenaren. Inderdaad steeg tussen 1979 en 1999 het aantal sportbeoefenaren van 53 naar 65 procent waarbij de grootste stijging zich voordoet bij ouderen (van 8 naar 35 procent). Aan het eind van de 20^e eeuw was zwemmen de populairste sport in Nederland (32 procent), gevolgd door toerfietsen (15 procent), fitness (13 procent), skeeleren en wandelen (beide 11 procent). De grootste teamsport, veldvoetbal, kwam op de zesde plaats en in het kader van de democratisering van de meer elitaire sporten was golf de grootste stijger bij de georganiseerde sporten (Breedveld e.a. 2003).

9.7 OPKOMST EN ONDERGANG VAN HET VRIJETIJDSELEID

In de voorstudie wordt onder meer ingegaan op het gebrek aan aandacht van de overheid voor de vrijetijdsbesteding van de bevolking. Er wordt gewezen op de versnipperde beleidsaandacht voor onder meer sport, recreatie, cultuur en vrijwilligerswerk, de selectieve aandacht voor voorzieningen in de vrijetijdssfeer en op het geheel ontbreken van aandacht voor de tijdsindeling in Nederland. Deels naar aanleiding van de suggesties in de SCP-rapporten van de jaren zeventig, is in het begin van de jaren tachtig op het ministerie van CRM/WVC gestart met de ontwikkeling van een beleidsvisie op het verschijnsel vrije tijd (Paling 1983a; Paling 1983b; Paling 1984; Paling 1985). Door de herindeling van de departementen bij de kabinetsformatie van 1982 werd het beleid ten aanzien van de vrijetijdsbesteding verder over de departementen versnipperd. Bovendien was er sprake van een actuele discussie over arbeidsduurverkorting die het wenselijk maakte dat bij het nadenken over een andere tijdsindeling ook overwegingen vanuit de vrije tijd zouden worden meegenomen. De ambtelijke ontwikkeling bleef door onvoldoende politieke belangstelling echter steken bij de beleidsvisie (ICW 1985) en medio jaren tachtig werd het in Den Haag weer stil rond de vrije tijd. Pas in de loop van de jaren negentig kwam er hernieuwde aandacht, zij het dat deze vooral gericht was op de tijdsindeling in Nederland. Dit had te maken met de voorstellen voor een herziening van de winkelsluitingswet en later de aandacht vanuit met name het emancipatiebeleid (Breedveld e.a. 2002) voor de werkende vrouwen die een betaalde baan combineerden met de zorg voor kinderen en het huishouden.

9.8 IN DE ACHTERUITKIJKSPIEGEL

Terugkijkend op de voorstudie van 1977 moet geconstateerd worden dat het een bijna onmogelijke opgave was om op basis van het weinige beschikbare onderzoeksmateriaal een onderbouwde voorspelling te maken. Daar komt bij, dat vrije tijd terecht werd beschouwd als een verschijnsel dat in sterke mate wordt beïnvloed door de ontwikkelingen in andere sectoren. In feite kon er weinig anders worden gewerkt dan met vooraannames, vooronderstellingen en natte vingers, wat bij de inschatting van de groei van de deeltijdarbeid van vrouwen verkeerd uitpakte, maar wat weer wel succesvol bleek bij het (nog lastiger in te schatten) generatie – in plaats van leeftijdgebonden karakter van cultuurparticipatie.

Het maken van een voorspelling voor 2030 zou nu wat eenvoudiger zijn. Niet omdat vrijetijdsactiviteiten nu minder afhankelijk zouden zijn van de ontwikkelingen in andere sectoren, want die afhankelijkheid is gebleven. Maar wel, omdat er nu bij het SCP langetermijnonderzoek beschikbaar is over de tijdsbesteding van Nederlanders tussen 1975 en 2000. Bovendien is veel meer bekend over de samenhang tussen vrijetijdsactiviteiten enerzijds en de achtergrondkenmerken van Nederlanders anderzijds en zou het CBS zeker niet meer verzuimen om een inschatting te maken van het migratiesaldo in de tweede helft van de veronderstelde toekomst.

Van de voorstudie naar Vrije Tijd is relatief weinig gebruik gemaakt. Dit is waarschijnlijk een gevolg van het feit, dat eind jaren zeventig vrije tijd nog niet echt een politiek of beleidsthema was en toen dit eenmaal wel het geval was – in de eerste helft van de jaren tachtig – er andere publicaties waren, zoals de rapporten van het SCP, die actueler en concreter waren. Bovendien was in korte tijd de toekomst dusdanig veranderd, dat de contouren uit 1977 al aardig aan het vervagen waren. In ieder geval wordt de voorstudie niet aangehaald in het eerste officiële beleidsdocument uit juni 1984, de Inventarisatienota voor de ontwikkeling van een beleidsvisie op vrije tijd (IWVT 1984), noch in de nota Vrije Tijd: een visie (ICW 1985) van een jaar later. Evenmin speelt de voorstudie nog een rol in de Scenario's vrije tijd (Dernison 1986) die de Rijksplanologische Dienst in 1986 deed verschijnen.

9.9 DE ECHO VAN HET VERLEDEN

Anno 2004 moet geconstateerd worden dat de vrijetijdsmaatschappij van Fourastié er nooit is gekomen, dat de Partij van de Vrije Tijd van Van der Louw nimmer is opgericht en dat het ministerie voor Vrijetijdsbesteding van Mengelberg tot op heden nog niet is gevormd. Toch lijkt er op het terrein van de vrije tijd meer in beweging dan ooit. Nederland anno 2004 is een multiculturele samenleving waarin mensen op uiterst veelzijdige en soms zelfs zeer kleurrijke wijze inhoud geven aan hun vrije tijd.

Wanneer we ons dan ook eens realiseren dat de vorige alinea twintig jaar geleden werd geschreven (SBRM 1983), beseffen we dat er niets nieuws onder de zon is en de geschiedenis zich in de beleidssfeer voortdurend herhaalt. Of dat reden geeft tot hoop of juist tot wanhoop, mag u zelf uitmaken.

LITERATUUR

- Breedveld, K. en A. van den Broek (2001) *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K. (red.) (2003) *Rapportage Sport 2003*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K., M. Cloin en A. van den Broek, A (2002) *Ruimte voor tijd. Op weg naar een monitor tijdsordening*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2001) *Statistisch Jaarboek 2001*, Voorburg: CBS.
- Dernison, A.H. en J. Elsinga (1986) *Scenario's vrije tijd. Een verkenning van de ruimtelijke gevolgen van mogelijke ontwikkelingen op het gebied van de vrije tijd*, Den Haag: Rijks Planologische Dienst.
- Fourastié, J. (1965) *Les 40.000 heures, inventaire de l'avenir*, Parijs: Laffont-Ganthiers.
- Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid/Projectgroep Vrije Tijd (1985) *Vrije tijd: een visie*, Den Haag: ICW/WVC.
- Interdepartementale Werkgroep Vrije Tijd (1984) *Inventarisatienota voor de ontwikkeling van een beleidsvisie op de vrije tijd*, Den Haag: ICW/WVC.
- Knulst, W.P. (1977a) *Vrije tijd. Nota ten behoeve van de Commissie Algemene Toekomstverkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Den Haag: WRR/SCP.
- Knulst, W.P. (1977b) *Een week tijd. Rapport van een onderzoek naar de tijdsbesteding van de Nederlandse bevolking in oktober 1975*, Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij.
- Knulst, W.P. en L.P.H. Schoonderwoerd (1983) *Waar blijft de tijd? Onderzoek naar de tijdsbesteding van Nederlanders*, Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij.
- Paling, K.M. (1983a) 'Gevolgen van meer vrije tijd over het hoofd gezien', *de Volkskrant*, 1 december 1983.
- Paling, K.M. (1983b) 'Naar een beleidsvisie op vrije tijd', *Vrije tijd en samenleving*, jaargang 1, nr. 5, november 1983: 473-489, Den Haag: Stichting Recreatie/Interuniversitair Werkverband Vrijetijd.
- Paling, K.M. (1984) 'Naar een beleidsvisie op vrije tijd', *Recreatie en Toerisme*, jaargang 16, nr. 84/10, oktober 1984: 452-456, Den Haag: ANWB.
- Paling, K.M. (1985) 'Dilemma's van een vrijetijdsbeleid', *Intermediair*, jaargang 21, nr. 37: 51-57, september 1985.
- Paling, K.M. (1987) 'De toekomst van gisteren', *Intermediair*, jaargang 23, nr. 48: 29-33, november 1987.
- Portegijs, W.J., A. Boelens en S. Keuzenkamp (2002) *Emancipatiemonitor 2002*, Den Haag, Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Stafafdeling Beleidsvoorbereiding Recreatie en Media (1983) *Naar een beleidsvisie op vrije tijd. Een verkennende studie*, Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (2003) *Bevolkingsvraagstukken 2003*, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *De komende vijftientig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

10 MASSAMEDIA, INFORMATIE EN COMMUNICATIE

P.A. van der Duin en W.A.G.A. Bouwman

10.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat een evaluatie van het rapport *Massamedia, informatie en communicatie* dat in 1977 is uitgebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en dat is geschreven door Bloembergen en Schaafsma. Hoewel het rapport op gezamenlijke naam staat, wordt in de verantwoording gemeld dat de auteurs betrekkelijk gescheiden van elkaar aan het rapport hebben gewerkt. Bloembergen betreurt dat er geen nadere uitwisseling van ideeën heeft kunnen plaatsvinden. Het rapport bevat een toekomstverkenning voor de komende 25 jaar op de gebieden massamedia, informatie en communicatie. In deze bijdrage onderzoeken wij, met *the benefit of hindsight*, in welke mate de toekomstverkenning er ook in geslaagd is om een trefzeker beeld van de toekomst te schetsen. Hiertoe geven we allereerst een korte samenvatting van het rapport waarna we vervolgens de historische achtergrond en de methodische opzet van het rapport toelichten. De trefzekerheid van het rapport komt daarna aan de orde. We besluiten met een aantal aanbevelingen waarmee volgens ons de kwaliteit van toekomstverkenningen op dit gebied verbeterd kan worden.

97

10.2 SAMENVATTING VAN HET RAPPORT

Hoofdstuk 1 geeft de definities van de drie kernbegrippen van het rapport: informatie, communicatie en (massa)media. Informatie wordt gezien als ‘de weergave of verwerkelijking van een bepaalde stand van zaken’, communicatie als ‘het overdragen van een bepaalde representatie uit het ene voorstellingskader (dat van de zender) naar een andere (dat van de ontvanger)’, en het medium als de ‘drager van informatie’ (blz. 1). Deze definities worden vervolgens door de auteurs aangescherpt. Informatie heeft dan vooral betrekking op *maatschappelijk relevante* informatie die via technische systemen loopt en bij communicatie zijn *oog en oor* de finale schakels naar de hersenen en niet smaak, geur en tastzin (blz. 2-4). Het begrip massamedia wordt verder ontleed door het tegenover punt-tot-punt-media te stellen, waarna gesteld wordt dat beide begrippen voorkomen mét geheugen enerzijds en zónder geheugen anderzijds. Opvallend is dat de door Bloembergen en Schaafsma gemunte term punt-tot-punt-communicatie, later door anderen is uitgewerkt richting *one-to-one*, *one-to-many*, en *many-to-many*. Ook introduceren de auteurs impliciet de concepten synchroon en a-synchroon, die met name in samenhang met de concepten zelfde en verschillende plaats (gedistribueerd) tegenwoordig een belangrijke rol spelen bij de classificatie van allerlei nieuwe applicaties in het domein van informatie- en communicatietechnologie (Krcmar 1992; Wigand e.a. 1997; Bouwman e.a. 2002). De termen die de auteurs toen gebruikten, doen nu enigszins oubollig aan. Zo is een boek een massamedium met geheugen, theater een massamedium zonder geheugen, zijn brieven een punt-tot-

punt-medium met geheugen en, tot slot, is de telefoon een voorbeeld van een punt-tot-punt-medium zonder geheugen.

Vervolgens wordt een derde onderscheid genoemd, namelijk naar de mogelijkheid van terugkoppeling, dat wil zeggen één- of tweerichtingsverkeer. Ook dit concept, later veelal aangeduid met interactiviteit, speelt een belangrijke rol bij classificaties van nieuwe technologieën (Bordewijk en Van Kaam 1982; Williams e.a. 1988). Met name deze classificaties hebben in latere rapporten over het toekomstige beleid ten aanzien van de openbare informatievoorziening een belangrijke rol gespeeld (Arnbak e.a. 1990). Bij televisie, bijvoorbeeld, is geen tweerichtingsverkeer mogelijk maar bij telefonie wel.

Een vierde onderscheid heeft betrekking op de verschillen waaronder de ontvanger van informatie die informatie kan consumeren (de 'vrijheidsgraden' van de consument). Zo kan een boek op betrekkelijk ieder willekeurig moment gelezen worden terwijl een telefoon een vaste verbinding vereist en een radioluisteraar afhankelijk is van het moment van uitzending. Ook dit element komt onder de term dienstregeling in het model van Bordewijk en Van Kaam terug. Opvallend is dus dat Bloembergen en Schaafsma wel aanzetten hebben gegeven tot een duidelijke conceptualisering, maar dat die vooral door anderen meer praktische en beleidswaarde heeft gekregen.

Vervolgens worden in de hoofdstukken 2 en 3 informatie, communicatie en massamedia beschouwd vanuit een technologisch en een algemeen maatschappelijk perspectief. Wat betreft technologie wordt vooral verwezen naar de opkomst van de grafische industrie (conform het tijdsbeeld gaat het dan om zowel uitgever als de grafische industrie per se, in de jaren zeventig waren deze vaak nog in één concern ondergebracht), die volgens de auteurs een belangrijke overgang markeert van prehistorie naar historie. Dit wordt door hen ook gezien als een overgang van een eenvoudig sociaal systeem naar een complex sociaal systeem, in gang gezet door de uitvinding van de boekdrukkunst waarmee papier niet alleen meer een opslagfunctie heeft, maar tevens als overdrager van informatie gaat fungeren. Vervolgens wordt gesproken over de opkomst van 'nieuwe media', zoals telex, telefoon, microfilm en videocassettes, die dan nog niet tot gevolg hebben gehad dat traditionele vormen van informatieoverdracht, zoals het gedrukte woord, zijn verdwenen, maar wel dat hun functie is veranderd. Technologische ontwikkelingen hebben gezorgd voor het ontstaan van een veelkleurig palet, bestaande uit zowel oude als nieuwe media en waarin al die verschillende typen media een andere functie vervullen voor gebruikers in het verschaffen en overbrengen van informatie. De auteurs verwachten ook dat in de toekomst dit palet zal bestaan, mogelijk in een andere samenstelling. Een verwachting die zeer terecht is, getuige de huidige waaier aan diverse media die ieder verschillende informatiebehoefte kunnen invullen, en die zelfs voor keuzeproblemen heeft gezorgd (Van de Wijngaert 1999). Immers, welk medium past het best bij welke boodschap?

Het maatschappelijk perspectief, dat veel uitgebreider wordt behandeld dan het technologisch perspectief, verwijst naar ontwikkelingen als demografie, ontwik-

keling van het welvaartsniveau, de groeiende complexiteit van de maatschappij en de politieke regulering van behoeften. Opnieuw wordt veelvuldig verwezen naar de toename van het aantal typen media, maar nu wordt tevens aandacht besteed aan de hiermee gepaard gaande groei van de totale 'informatieconsumptie' zoals die kan worden uitgedrukt in de financiële consumptie van media en de tijd die men daaraan besteedt. Deze groei van informatie wordt door de auteurs verrat in de term 'informatie-explosie' en het feit dat extra informatie niet altijd extra kennis oplevert wordt door hen gekenschetst met de term 'informatie-kloof'. Ook hier geven Bloemberg en Schaafsma blijk van belangwekkend, maar weliswaar nog weinig gearticuleerde inzichten.

Centraal staan hier twee verschillende onderwerpen. Het eerste betreft de vraag of een toename aan informatie ook leidt tot bijvoorbeeld ander, lees: beter gedrag, doordat men beter geïnformeerd is. Van Cuilenburg en Noomen (1984) hebben, verwijzend naar onderzoek uit de jaren zestig en zeventig, erop gewezen dat de hoeveelheid (syntactische) informatie weliswaar toeneemt, maar dat niet hoeft te leiden tot een beter kennisniveau (semantiek), laat staan dat het ook pragmatische consequenties heeft, dat wil zeggen dat het leidt tot bijvoorbeeld betere besluitvorming. Aan de andere kant constateren Bloemberg en Schaafsma het gevaar van een tweedeling tussen mensen die gewend zijn om met informatie om te gaan en degenen die dat niet zijn. Hun visie sluit hier aan op de kennis-kloofhypothese, die begin jaren zeventig veel aandacht kreeg binnen de communicatiewetenschap.

Als rode draad door dit hoofdstuk over het maatschappelijke perspectief loopt het overheidsbeleid en het effect daarvan op informatie, communicatie en massamedia. De auteurs zijn van mening dat de precieze toekomstige vorm van de verschillende media en hun onderlinge verhoudingen zullen worden bepaald door wat de overheid daarmee van plan is, zoals uitgedrukt wordt in onder andere belastingheffing en subsidies voor de ontwikkeling en exploitatie van specifieke media. Ook formuleren de auteurs een 'fundamentele verwachting': de toename van het aantal informatiekanaalen zal de belangstelling van de burger voor de openbare zaak doen toenemen maar de besluitvorming door bepaalde organisaties – bijvoorbeeld de overheid – bemoeilijken.

Een belangrijk bestandsdeel van de toekomstverkenning vormen 26 stellingen die ieder een bepaalde verwachting uitspreken over een deelaspect van de (mogelijke) toekomst van massamedia, informatie en communicatie. Het voert hier te ver om alle 26 stellingen afzonderlijk te vermelden en analyseren. De trefzekerheid van deze 26 stellingen komt in paragraaf 10.4 aan bod waarbij nader wordt ingegaan op zes stellingen die door ons beschouwd worden als de kernstellingen van het rapport.

10.3 HISTORISCHE ACHTERGROND EN METHODISCHE OPZET

Iedere toekomstverkenning is een product van de tijd waarin die tot stand is gekomen. Dat geldt ook voor dit rapport. Het toenmalige wereldbeeld met

betrekking tot massamedia, informatie en communicatie kan diffuus worden genoemd. Enerzijds bevond de economie zich in een laagconjunctuur en was de politiek gepolariseerd, hetgeen het opstellen van vergezichten niet altijd even geliefd maakte. De aandacht moest vooral worden gevestigd op het oplossen van huidige problemen, waarbij men nog grote verwachtingen koesterde van de overheid. De ‘maakbaarheid van de samenleving’ was een geveleugelde kreet. Anderzijds verscheen het rapport vlak voor de grootscheepse privatisering en liberalisering van de telecommunicatiemarkt in Engeland en de Verenigde Staten die sterk waren geïnspireerd door neoconservatieve opvattingen van Thatcher en Reagan. In Nederland zou de liberalisering pas in de jaren tachtig opgeld doen (zie ook Hulsink 1996).

Tevens was er sinds de jaren zestig sprake van een toename van innovatieve technologische ontwikkelingen op het gebied van computertechnologie en telecommunicatie. Zo werden in 1965 de eerste concepten ontwikkeld voor *packet-switching*-technologie door Baran van het RAND Institute in de VS en Watts Davies van het Brits National Physical Laboratory. In oktober 1969 werden de eerste twee computers met elkaar verbonden, wat later het Internet zou worden. In begin 1970 was er een netwerk dat vier universiteiten verbond; eind 1970 waren dat er tien. Hetzelfde jaar waren technici van BBC en de Independent Broadcasting Authority bezig met het ontwikkelen van een ondertitelingsysteem voor doven dat zou uitmonden in teletekst.

Begin jaren zeventig werden discussies gevoerd over het toekennen van spectrum voor mobiele communicatie. In 1971 stelden AT&T en haar Bell Labs standaarden voor mobiele cellulaire diensten. In 1974 werd de eerste CPU geïnstalleerd in wat de pc zou worden en werd teletekst in Engeland aangeboden. In 1975 kwam de eerste microcomputer op de markt: de Altair 8800. In hetzelfde jaar begon HBO met het uitzenden van betaaltelevisie via satelliet en kabel en werd in Engeland door Sam Fedida geëxperimenteerd met videotex. In juli 1976 werd de Apple I gepresenteerd door Jobs en Wozniak, was e-mail een snelgroeiend verschijnsel op het ARPA-net en werd videotex in veldexperimenten aangeboden. In 1977 begon het eerste interactieve kabelexperiment Qube in Columbus Ohio. Commodore bracht de Pet in 1977 op de markt en Wozniak ontwikkelde rond kerstmis 1977 de 5¼ diskdrive-standaard.

In 1977 waren de signalen voor een doorbraak van nieuwe telecommunicatie- en omroepmogelijkheden en voor nieuwe informatie- en communicatietoepassingen duidelijk zichtbaar. Deze technologische ontwikkelingen kregen overigens meer aandacht in een aantal voorstudies voor het WRR-rapport *Samenhangend mediabeleid* uit 1982. Zowel de opkomende politiek-economische als de snelle technologische veranderingen zorgden voor veel onzekerheid voor beleidsmakers. Om die onzekerheid te verminderen was de keuze voor een toekomststudie beslist gerechtvaardigd.

Opvallend is dat wat betreft het toenmalige informatieniveau men destijds, evenals nu, klaagde over de grote hoeveelheden informatie die men dagelijks voorgeschoteld kreeg, zoals blijkt uit het gebruik van de term ‘informatie-explosie’. De auteurs stelden zelfs enigszins cynisch vast dat die veelheid aan informa-

tie de communicatie niet altijd tot dienst was: “Zonder twijfel zijn ze meer gaan praten, al is het maar, zoals in onze dagen, over hun onvermogen om te communiceren” (blz. 10).

Ervan uitgaande dat de auteurs bepaalde technieken hebben gebruikt om tot deze toekomstverkenning te komen, zegt het rapport hier echter niets over. Zo staat niet vermeld welke experts zijn geïnterviewd, of en hoe expert-workshops zijn opgezet en/of hoe deskresearch is uitgevoerd. Wel staat achter in het rapport een uiterst bescheiden literatuurlijst. Vermoedelijk zijn de twee auteurs gevraagd vanwege hun veronderstelde deskundigheid en is er geen systematisch onderzoek verricht. We moeten ons daarbij wel realiseren dat bronnen voor wetenschappelijk onderzoek sinds de jaren zeventig aanzienlijk toegankelijker zijn geworden. Niet alleen onderzoek en onderzoeksmethoden zijn geëvolueerd, maar ook heeft informatie- en communicatietechnologie een groot effect gehad op het verwerven van kennis op zich.

Een belangrijke tekortkoming van het rapport is derhalve het ontbreken van een verantwoording over hoe men tot zijn bevindingen is gekomen. Bovendien wordt de keuze om de drie onderwerpen vanuit een technisch en algemeen maatschappelijk perspectief te bezien niet toegelicht. Daarnaast kan gesteld worden dat, hoewel het rapport valt in een reeks van andere verkenningen (waarnaar het rapport kort in een soort voorwoord verwijst), het niet volledig als zodanig kan worden aangemerkt. De stellingen uit het rapport kunnen niet allemaal opgevat worden als voorspellingen. Tevens kan gewezen worden op een onduidelijke tijdshorizon. Hoewel het rapport gaat over een toekomstverkenning voor over 25 jaar, wordt regelmatig gesproken, ook in de stellingen, over het jaar 1990. Wel schetst men een korte historie van informatie- en communicatieontwikkelingen, hetgeen aangeeft dat de auteurs de toekomstverkenning interpreteren vanuit een historisch perspectief. Zo schrijft men achtereenvolgens de prehistorie (waarin communicatie gelijk is aan mondelinge communicatie), de historie (communicatie bestaat uit mondelinge en schriftelijke communicatie) en de moderne tijd waarin er ‘nieuwe media’ ontstaan gebaseerd op het overbrengen van informatie via, bijvoorbeeld, kabel of radio. Ook wijdt men, geheel volgens wat in die tijd politiek correct was, enkele regels aan informatie en communicatie in ontwikkelingslanden. De tweede feministische golf was nog niet doorgebroken.

10.4 DE MATE VAN TREFZEKERHEID

In deze paragraaf proberen we de mate van trefzekerheid van de toekomstverkenning vast te stellen. Belangrijk hierbij is dat de stellingen uit het rapport ondubbelzinnig en concreet zijn, hetgeen niet altijd het geval is. Sommige stellingen zijn nogal uitgebreid waardoor daarbinnen meerdere uitspraken worden gedaan die afwisselend meer of minder juist kunnen zijn. Ook zijn sommige stellingen nogal ‘onbestemd’, bijvoorbeeld doordat ze voorwaardelijk en abstract van aard zijn en/of niet echt toekomstgericht. In dat geval kan meer gesproken worden van een definitie. Ook is er één stelling die niet gaat over het onderwerp maar over het fiscale beleid van de overheid ten aanzien van arbeid. Een voorlopige

conclusie kan zijn dat op de formulering van de stellingen nogal wat valt af te dingen. Niettemin is het wel mogelijk om de stellingen waarvan wij gesteld hebben dat die de kern van het rapport reflecteren daarom nader bespreken. We geven eerst de stelling (met tussen haakjes erachter het nummer van de stelling in het rapport) en dan ons commentaar.

- 1 (1) De grafische media zullen in de komende 25 jaar hun positie in absolute termen zeker handhaven. Wel is een accentverlegging te verwachten van 'algemene' naar meer 'specifieke' kranten en tijdschriften. Bij boeken voltrekt zich een relatieve verschuiving van fiction naar non-fiction.
Evaluatie: Deze stelling is grotendeels uitgekomen hoewel het tegelijkertijd niet een zeer uitdagende stelling is. Oplagecijfers van kranten zijn de afgelopen 25 jaar wel afgenomen, maar niet spectaculair. De toename van het aantal tijdschrifttitels lijkt inderdaad te wijzen op een verdere specialisatie. Deze trend illustreert eerder een ontwikkeling naar steeds betere doelgroepsegmentatie, uiteindelijk resulterend in een sterke personalisering van bepaalde informatie- en communicatiediensten. Deze trend is vooral mogelijk door het toenemend gebruik van informatie- en communicatietechnologie in het productie- en marketingproces. De verwachte verschuiving van fictie naar non-fictie is moeilijk precies vast te stellen. Hoewel hier wel sterk de indruk bestaat, na consultatie van brancheverenigingen als Stichting Speurwerk betreffende het Boek en de Nederlandse Boekverkopers Bond, dat het aandeel fictie juist licht is gestegen.

- 2 (7) Microfilm en databank zullen tegen het eind van deze eeuw de positie van de traditionele informatieverschaffers slechts in de 'specialistische' marge beïnvloeden.
Evaluatie: Het medium microfilm wordt niet meer gebruikt. Ook de term 'databank' lijkt verouderd. Als we de term 'databank' ruimhartig interpreteren, dan kan deze stelling niet onderschreven worden. Zeker is het zo dat er een groot aantal aanbieders van specialistische databanken bestaan, maar steeds meer zien we ook via Internet portals grote hoeveelheden gegevens aangeboden worden. Verder maakt vrijwel elk informatiesysteem gebruik van publieke dan wel private databases.

- 3 (8) De toekomstige ontwikkeling van de omroepmedia wordt goeddeels vastgelegd door de politieke keuze voor een kabelsysteem.
Evaluatie: Deze stelling is redelijk vaag. Het is onduidelijk wat met de toekomstige ontwikkelingen is bedoeld. De kabel is een belangrijk distributiemedium geworden en heeft daarmee de etheromroep verdrongen. De kabel heeft zeker een belangrijke rol gespeeld bij de toename van het aantal publieke kanalen en de opkomst van commerciële omroepen. Ook de rol van de politiek is niet eenvoudig te interpreteren. De lokale politiek heeft in veel gevallen afstand gedaan van haar belangen in kabelmaatschappijen. De omroepen en de kabelbedrijven hebben zich betrekkelijk onafhankelijk van elkaar ontwikkeld, uitgezonderd de controverses tussen CNN en A2000 in het begin van de jaren negentig in Amsterdam.

- 4 (11) De productie van informatie wordt beïnvloed door rechtstreekse en indirecte regulering door de overheid. Verschillen in prijsvorming – in het subsidiebeleid, maar ook de belastingheffing – leiden tot verschuivingen binnen het totale pakket. Wanneer de overheid op deze onderscheidende punten haar beleid verandert, verandert ook de onderlinge concurrentieverhouding tussen de media.

Evaluatie: Eerder hebben we al geconstateerd dat deze stelling veel vragen oproept. Proberen we de stelling te interpreteren, dan komen we tot de volgende kanttekeningen. De daling van het prijsniveau van, in het bijzonder, communicatie en, in iets mindere mate, informatie alsmede de sterkte van de vraag naar communicatie en informatie verwijzen naar een zekere mate van prijsinelasticiteit. De relatieve uitgaven van huishoudens aan communicatie en media is lange tijd zeer stabiel gebleken. Bouwman en Brants (1992) melden dat in de periode 1978-1987 3,3 procent van de consumptieve bestedingen aan media werd uitgegeven, waarvan de helft aan AV-media. Ook Carey (1989) heeft gewezen op het relatief constante aandeel van uitgaven aan (nieuwe) media-technologieën.

Onduidelijk is wat de opkomst van nieuwe communicatievormen en -technologieën, zoals mobiele telefonie, pc en Internet voor gevolgen heeft gehad op het totaal aan bestedingen. De opkomst van nieuwe informatie- en communicatie-technologie heeft gezorgd voor een hausse van nieuwe toepassingen en diensten. Concurrentie en schaalvoordelen zijn de belangrijkste krachten geweest achter prijsdalingen. Overigens hoeft dit niet automatisch te betekenen dat mensen een kleiner deel van hun inkomen besteden aan informatie- en communicatiediensten.

- 5 (17) Als gevolg van de voortgaande stijging van het opleidingsniveau zal de consumptie van informatie zowel kwalitatief (soort) als kwantitatief (tijd, geld) toenemen.

Evaluatie: Deze stelling klopt deels. Op allerlei manieren speelt informatie een belangrijke rol in onze samenleving. Niets voor niets spreekt men tegenwoordig vaak over onze informatiemaatschappij. Een intern onderzoek uitgevoerd door KPN Research in 2002 toonde aan dat tussen het begin van de jaren negentig en het jaar 2001 de uitgaven van de gemiddelde consument aan telecommunicatie waren gestegen met maar liefst 70 procent (KPN Research/KPN Telecom 2002; zie ook de evaluatie van stelling 4). Maar het totaal volume van bestedingen aan informatie, communicatie en media blijft gelijk. Daar staat tegenover dat uit onderzoek van De Haan en Huysman (2002) blijkt dat de hoeveelheid tijd besteed aan gedrukte media, radio, audio, televisie, computer en Internet van 1975 van 18,5 uur iets is toegenomen naar 18,7 uur per week. Tussen de verschillende categorieën doen zich wel verschuivingen voor. Tijd besteed aan pers en radio neemt af, terwijl tijd besteed aan televisie, video, computer en Internet toeneemt (zie ook Van Dijk e.a. 2000).

- 6 (21) Het overheidsbeleid ten aanzien van de media zal in de komende 25 jaar verder worden uitgebreid. (...) De overheid zal haar aandacht richten op die

nieuwe media die in het verlengde van de televisie liggen en haar beleid ten aanzien van de bestaande informatiedragers eerst veranderen wanneer hier uitzicht op een rendabele exploratie gaat ontbreken.

Evaluatie: Ook deze stelling is dermate algemeen geformuleerd dat hij moeilijk is te weerleggen. Overigens is het in deze context ook belangrijk om erop te wijzen dat het overheidsbeleid ten aanzien van informatie, communicatie en media lange tijd onder verschillende ministeries viel en dat in toenemende mate Europese regelgeving een belangrijke rol is gaan spelen. Omroep- en persbeleid is lange tijd tot de cultuurpolitiek gerekend, daar waar telecommunicatie-infrastructuren (en dus ook kabel) onder Verkeer en Waterstaat vielen, en stimulering van ICT onder Economische Zaken. Telecommunicatiediensten, zoals bijvoorbeeld Internet of telefonie via Internet, worden volgens Europese regelgeving vrijgelaten. Individuele mediabedrijven (al dan niet verbonden met de overheid) krijgen geen financiële steun (meer) van de overheid, hetgeen in lijn is met het Europees beleid op dit terrein.

Tot slot van deze paragraaf kan verwezen worden naar diverse ontwikkelingen die door de auteurs destijds niet zijn benoemd. Zo komt de sterke opkomst van IT (informatietechnologie) en (mobiele) communicatietechnologie niet echt aan bod in de stellingen. Evenmin als de convergentie tussen de verschillende technologieën, de discussies over infrastructuur- dan wel dienstenconcurrentie, de opkomst van breedband zowel in de *backbone* als in het toegangsnetwerk, privatisering van de telecommunicatiemaatschappijen en liberalisering van de telecommunicatiesector, discussies over vercommercialisering van de omroepen, de relatie tussen publiek en commercieel omroepbestel, de onduidelijke definitie van de publieke taak van omroepen, enzovoort.

Als we nu zien welke grote waarde en belangrijke positie zowel IT in algemene zin en communicatie in specifieke zin hebben in zowel de samenleving als het bedrijfsleven, dan is het een gemiste kans dat de zichtbare technologische ontwikkelingen door Bloembergen en Schaafsma niet gesignaleerd zijn (zie ook de *network society* van Castells 2000). Hoewel zowel *technology push* als *market pull* van belang zijn, hebben de auteurs het belang van technologie voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen onderschat.

10.5 CONCLUSIES

De volgende conclusies zijn onzes inziens van belang wanneer we tot betere toekomstverkenningen proberen te komen op onderhavig gebied. Allereerst zijn de onderwerpen ‘massamedia, informatie en communicatie’ én de toekomst daarvan te breed om in één rapport te vangen. Zelfs al wordt alleen vanuit een nauw perspectief als dat van de overheid gekeken. Het is daarom moeilijk om een goede c.q. volledige samenvatting te geven omdat het rapport te weinig synthese bevat. Wel spreekt men over een *fundamentele verwachting*. Het zou verstandiger zijn om voor ieder onderwerp een aparte verkenning te maken en deze vervolgens met elkaar in verband te brengen. Ook bevat het rapport geen duidelijk omschreven doelstelling, expliciete vraagstellingen en verantwoording van

de aanpak, en wordt bovendien niet aangegeven hoe het gebruikt kan worden (of zou moeten worden) in besluitvorming.

Het is overigens aardig om te lezen welke terminologie op sommige plaatsen wordt gebruikt: 'keuzetelevisie', 'verzoektelevisie', 'overinformatie'. Wat opvalt is dat veel termen die we vandaag gebruiken als we het hebben over onderwerpen als massamedia, informatie en communicatie, niet in het rapport genoemd worden, zoals Internet en mobiele telefonie. De uitgebreide definities die in het rapport staan, hebben dus eigenlijk niet zoveel waarde. Beter was geweest om te laten zien hoe die definities eventueel zouden kunnen evolueren. Dit leidt ook tot onze algemene stelling c.q. het advies dat iedere toekomstverkenning niet alleen nieuwe ontwikkelingen en nieuwe inzichten moet bevatten, maar ook moet letten op nieuw vocabulaire. Hoewel men vaak probeert nieuwe ontwikkelingen te omschrijven met behulp van bestaande termen (zo werd de eerste auto een *gemotoriseerde postkoets* genoemd), komen er toch regelmatig nieuwe woorden, kreten of termen op die als een soort *seed of change* kunnen fungeren. Zo verwees de term *voordeurdeler* naar de opkomst van alternatieve (nieuwe) levensvormen, zoals de lat-relatie naar samenlevingsvormen naast de traditionele gezinsvorm: vader, moeder, twee kinderen.

De toekomstverkenning van Bloembergen en Schaafsma maakt een gesloten indruk. Hetgeen waarschijnlijk te maken heeft met het abstracte, complexe en weinig specifieke karakter van veel stellingen. Hoewel een trefzekere voorspelling nooit weg is, zou juist vanwege de onzekere periode waarin de toekomstverkenning is gemaakt, een toekomstverkenning met een 'open visie' meer waarde hebben gehad voor beleidsmakers. De scenariomethode is hier beter geschikt omdat deze methode aangeeft waar toekomstige onzekerheden kunnen liggen en zij is tevens meer integraal van karakter. Dit sluit beter aan bij de brede insteek van het rapport. Ook gezien de grote invloed die de auteurs toekennen aan de overheid met betrekking tot (toekomstige) ontwikkelingen op het gebied van informatie, communicatie en massamedia pleiten wij voor een scenario-aanpak. In de verschillende scenario's kunnen dan de effecten van verschillende vormen van overheidsbeleid worden meegenomen.

Ook is er veel te weinig aandacht besteed aan verkenning van relevante technologieën en wordt te snel de overstap gemaakt naar het (mogelijke) gebruik van media. Het inschakelen van (meer) technische experts had zeker een zeer waardevolle bijdrage aan dit rapport kunnen zijn.

LITERATUUR

- Arnbak, J., J.J. van Cuilenburg en E. Dommering (1990) *Verbinding en ontvlechting in de communicatie*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij.
- Bordewijk, J.L. en B. van Kaam (1982) *Allocutie: enkele gedachten over communicatievrijheid in een bekabeld land*, Baarn: Bosch & Keuning.
- Bouwman, H. (2003) 'Communication in the Information society: ICT and the (in)visibility of communication science in the Low Countries', *Communications* 28: 61-87.
- Bouwman, H., J. van Dijk, B. van den Hooff en L. van de Wijngaert (2002) *ICT in organisatie*, Amsterdam: Boom Uitgeverij.
- Carey, J. (1989) *Consumer adoption to new communications technology*, IEEE Communications, augustus 1989: 28.
- Castells, M. (2000) *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Cuilenburg, J.J. van, en G. Noomen (1984) *Communicatiewetenschap*, Muiderberg: Coutinho.
- Dijk, L. van, J. de Haan en S. Rijken (2000) *Digitalisering van de leefwereld*, Den Haag: SCP/Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Haan, J. de, en F. Huysman (2002) *E-cultuur. Een empirische verkenning*, Den Haag: SCP.
- Hulsink, W. (1996) *Do nations matter in a globalising industry?*, Delft: Eburon.
- KPN Research/KPN Telecom (2002) *Wallet enlargement: how much do people spend on telecommunication?*, Leidschendam/Den Haag.
- Krcmar, H. (1992) Computer aided team. Ein Überblick, *Information Management* (1), 6-9.
- Wigand, R., A. Picot en R. Reichwald (1997) *Information, organisation and management: expanding markets and corporate boundaries*, Chichester: Wiley.
- Williams, F., R.E. Rice en E.M. Rogers (1988) *Research methods and the new media*, New York: MacMillan.
- Wijngaert, L. van de (1999) *Matching media. Information need and new media choice*, Enschede: Telematica Instituut.

11 OPENBARE ORDE EN CRIMINALITEIT

*E. J.G. van de Linde*¹

11.1 DE CONCLUSIES VAN ‘OPENBARE ORDE EN CRIMINALITEIT’

Professor C.I. Dessaur en drs. L.G.H. Gunther Moor schreven op verzoek van de Commissie Algemene Toekomstverkenning (ATV) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) twee nota's onder de titel 'Openbare orde en criminaliteit'. De eerste verscheen in oktober 1975 en de tweede precies een jaar later.

De conclusies uit het eerste rapport bestrijken acht punten:

- Het relatief grote aandeel van jonge mannelijke daders in alle categorieën van criminaliteit blijft de komende decennia dominant. Dat van vrouwen blijft klein, maar zal wel relatief stijgen als gevolg van hun toenemende emancipatie.
- Er komen meer delicten vanuit politieke overtuiging.
- Het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven tegen personen zal dalen, maar hun ernst neemt toe.
- Vermogenscriminaliteit (hoofdzakelijk diefstal) is en blijft de grootste categorie. De geregistreerde omvang van deze categorie zal stabiel blijven vanwege de beperkte verwerkingscapaciteit van het strafrechtelijk apparaat.
- De geregistreerde zedencriminaliteit zal dalen als gevolg van toenemende maatschappelijke tolerantie.
- Het aantal veroordelingen voor vernieling en vandalisme zal vermoedelijk constant blijven, maar een reële toename wordt niet uitgesloten.
- De kans om als particuliere burger slachtoffer te worden van (ernstige) criminaliteit blijft klein.
- Overheidsbeleid ten aanzien van criminaliteit blijft een politieke kwestie, waarbij meer op veronderstelde dan op werkelijke ontwikkelingen wordt aangesloten.

De tweede nota biedt een nadere beschouwing van vijf onderwerpen die in de eerste nota niet worden behandeld:

- de bedreigde samenleving;
- nieuwe vormen van criminaliteit;
- jeugdcriminaliteit;
- economie en criminaliteit;
- witteboordencriminaliteit.

De bedreigde samenleving behandelt de discrepantie tussen werkelijke criminaliteitsgegevens en maatschappelijke perceptie van criminaliteit. Die kan voortkomen uit een veelheid van objectieve en subjectieve factoren, zoals politieke motieven, invloed van media en sociaal-psychologisch gedrag. Deze factoren vragen om reële beleidsmaatregelen, niet om de factoren zelf te bestrijden, maar

hun effecten. Daarbij kan men concreet bijvoorbeeld denken aan karatelessen voor vrouwen en technische beveiligingsinstallaties voor huizen, aldus de auteurs.

Nieuwe vormen van criminaliteit kunnen ontstaan door:

- nieuwe wetgeving (milieu-, verkeer-, belasting- en drugscriminaliteit);
- toenemende aandacht voor al strafbare feiten (discriminatie, gebruik van voorkennis, misleidende advertenties);
- technologische innovaties (diefstal van digitale gegevens, misbruik van gevoelige registratieapparatuur, illegale orgaantransplantaties, inbreuk op privacy);
- politieke spanningen (burgerlijke ongehoorzaamheid, internationaal terrorisme).

Bij jeugdcriminaliteit constateren de auteurs een doorzettende trend naar een jeugdiger begin van de delinquente carrière. Toenemende urbanisatie kan een toename van vandalisme en vermogenscriminaliteit veroorzaken. Ze zien een sterke relatie tussen vrije tijd en criminaliteit, en een expliciete taak voor het onderwijs om de vrije tijd creatief te (leren) besteden.

Bij de relatie tussen economie en criminaliteit geldt dat conjuncturele opgang en neergang beide tot een toename van vermogenscriminaliteit zullen leiden, maar neergang tot meer geregistreerde vermogenscriminaliteit, doordat de maatschappelijke tolerantie voor diefstal afneemt bij economische terugval. Werkloosheid en relatieve deprivatie blijven belangrijke determinanten van vermogensdelicten.

Typische voorbeelden van witteboordencriminaliteit zijn kapitaalvlucht, overtreden van mededingingsregels, aannemen van steekpenningen en schending van intellectueel eigendom. Kenmerkend is verder een beperkt aantal relatief anonieme daders en een groot, maar diffuus aantal slachtoffers. *White collar crime* betreft veelal een gecalculeerd risico doordat de boetes beduidend lager zijn dan het mogelijke financiële gewin. Of de toekomst een verzwarende van de bestraffing (criminalisatie), of juist een verlaging (decriminalisatie) zal laten zien, is voor de auteurs een open vraag, maar in beide gevallen zal volgens hen witteboordencriminaliteit aanzienlijk blijven, of zelfs toenemen als gevolg van toenemende regulatie door de overheid van het economische en sociale leven. “Criminaliteit is, grof gezegd, een zaak van jonge mannen”, vatten de auteurs samen. “De sterkst verklarende en voorspellende factor voor commune criminaliteit [...] is het attribuut *jonge man zijn*.”

11.2 DE CONCLUSIES VAN DE WRR

In het uiteindelijke rapport van de WRR is niet bijster veel uit de nota's van Dessaur en Gunther Moor terechtgekomen. In hoofdstuk 1, dat de opzet en uitkomsten van de studie samenvat, vinden we slechts een alinea van drie zinnen die in rechtstreeks verband staat met de twee onderliggende nota's. Daarin worden de druk op de privacy door registratiesystemen en de toename van delicten uit politieke overtuiging benadrukt.

In hoofdstuk 3 van het WRR-rapport, over maatschappelijke ontwikkelingen, vinden we vijf pagina's onder de titel 'Strafbaar gedrag'. De eerste pagina behandelt kwesties rond de interpretatie van de beperkt beschikbare statistische gegevens. Geconcludeerd wordt onder meer dat de bestaande statistiek een ondergrens aangeeft van de werkelijke criminaliteit. De stelling wordt herhaald dat indien voor regionale en temporele verschillen in bevolkingsopbouw wordt gecorrigeerd, in veel gevallen geen toekomstige stijging of daling aannemelijk kan worden gemaakt. Evenals Dessaur en Gunther Moor gaat het WRR-rapport in op het gevoel van bedreiging dat bij het publiek leeft, en de vertaling daarvan, via media en politiek, naar het preventie-, opsporings- en bestraffingapparaat, en vervolgens weer naar de registratie van criminaliteit, waardoor de statistiek een slechte graadmeter is van de werkelijke criminaliteit.

Het rapport gaat verder dan de nota's in de veronderstelling van een toenemende kloof tussen het publiek, dat strengere straffen zal willen, en de autoriteiten, die het publiek er niet van zullen kunnen overtuigen dat strengere straffen niet werken. Het WRR-rapport veronderstelt expliciet het criminaliteitsversterkende effect van open grenzen, iets wat Dessaur en Gunther Moor evenmin aanstippen, met uitzondering van het effect van buitenlandse vakanties op inbraak. Een vergelijkbare situatie zien we bij de veronderstelde, steeds jeugdiger wordende delinquentie de komende jaren, die door de WRR in scenario B direct wordt gekoppeld aan de losser wordende gezinsstructuur, terwijl de auteurs van de nota's dat directe verband niet leggen. Voor het overige worden de conclusies van Dessaur en Gunther Moor op hoofdlijnen onderschreven.

11.3 ANALYSE

De eerste nota stelt de lezer enigszins op de proef met noodzakelijke, maar saaie begripsdefinities ("Wat is criminaliteit?"), de lastige analyse van de statistische trends van de afgelopen 25 jaar, en de vraag welk effect macrofactoren zoals bevolkingssamenstelling, veranderende gezinsstructuur, urbanisatie, de rol van de overheid en economische ontwikkelingen de komende 25 jaar op deze trends kunnen hebben. De auteurs laten zich niet verleiden om de kwantitatieve CBS-data getalsmatig naar de toekomst te extrapoleren en beperken zich hoofdzakelijk tot een kwalitatief oordeel – toename, afname of stabiel – op basis van de significantie van de historische trends met $p > 0,05$. Hoe verstandig dat ook is, een spannende beschouwing levert het niet op. Maar ja, de meest betrouwbare voorspelling van de gebeurtenissen van morgen is nu eenmaal dat ze weinig zullen afwijken van die van vandaag.

Bovenal maakt de nota een gedegen indruk. Voor het in die tijd wetenschappelijk gezien bescheiden vakgebied van de criminologie is de analyse geavanceerd en grondig. De criminologie zelf kende in die tijd sterk uiteenlopende scholen. Groningen had geheel andere opvattingen dan Leiden en Nijmegen. Ideologie was geen vreemde in die wereld, al noemde men het theorie (gelegenheidshypothese, welvaartshypothese, etc.). In die zin onderscheiden de auteurs zich posi-

tief. Geen kwalitatieve theorie, maar empirie op basis van kwantitatieve gegevens, en statistische analyse. Deze benadering was op dat moment in de Verenigde Staten al langer in trek. Illustratief voor de oriëntatie op Amerika is dat de teksten doorspekt zijn met Amerikaans jargon (*white collar crime, law and order issues, first offenders, dark numbers, lower class, data retrieval*).

De kracht van de empirische benadering vormt tegelijkertijd de basis voor een zwakke, namelijk de lineariteit van de voorspellingen. In de praktijk laten criminaliteitscijfers slingerende bewegingen zien als gevolg van oscillaties in het systeem.

De tweetrapsraket van beide nota's blijkt een goede iteratieve methode om de toekomstverkenning te lanceren. De tweede nota is meer beschouwend van aard, houdt merkbaar rekening met commentaar op de eerste nota en borduurt voort op de uitkomsten van nota's van anderen. In de tweede nota komt ook de woordkunst van de auteurs tot volle ontplooiing. Een goede pen is een *conditio sine qua non* voor een toekomstverkenning, maar Dessaur en Gunther Moor gaan heel ver in het metier.

Dessaur (1931-2002) was hoogleraar criminologie in Nijmegen, maar onder het pseudoniem Andreas Burnier publiceerde zij bovendien romans, essays, brieven en artikelen, waarmee zij belangrijke maatschappelijke debatten aanslingerde over feminisme, euthanasie en de emancipatie van homoseksuelen. Dat zij als gedreven en geroutineerde schrijfster haar waardevolle stempel op de vorm heeft gedrukt, werd bevestigd door collega-auteur Gunther Moor, die zich de gezamenlijke inspanning voor de nota als buitengewoon prettig en constructief herinnert: "Dessaur had de reputatie, ik deed mee als jonge onderzoeker", zegt hij. "Ik deed het statistisch onderzoek en stelde in eerste instantie mijn bevindingen op schrift. Nadat Dessaur daar met de rode pen doorheen was gegaan, herkende ik mijn eigen tekst niet meer. Maar haar veranderingen, hoe ingrijpend ook, waren altijd ten goede. Voor mij was de hele exercitie een feest. Het bracht me tot inzichten die ik tevoren absoluut niet had."

De nota moest nu eenmaal van de juridische categorieën uitgaan om met empirische gegevens te kunnen werken. Maar juridische categorieën zijn abstracties van hoe mensen zich gedragen en wat zij op straat ervaren. De auteurs wisten bovendien ook dat 'geregistreerde' criminaliteit een ondergrens geeft van de werkelijke criminaliteit, en dat zelfs de registraties vertekend kunnen zijn omdat ze (destijds) meer voor administratieve verantwoording dan voor criminologie werden verzameld. Dat levert aanzienlijke beperkingen op als het gaat om vooruitblikken.

De tijdgeest speelt in de nota's een grote rol. Verwachtingen over de ontwikkeling van de materiële welvaart, de emancipatie van vrouwen, de toenemende vrije tijd en de samenstelling van de bevolking zijn geënt op het beeld van de zeventiger jaren, waarin dergelijke ontwikkelingen net zo de boventoon voerden als de strijd tegen het internationale terrorisme nu. Dit gedachtegoed vindt uiteraard zijn weerklink in de voorspellingen en kan als zodanig de auteurs niet worden aangewreven, mede door het tekort aan theoretische onderbouwing van het vak.

De groei van het allochtone deel van de bevolking en de daarmee gepaard gaande normen- en gedragsproblematiek is niet voorzien. De kwestie van de gastarbeiders stond niet op de criminaliteitsagenda, onder meer doordat met gezinshereniging geen rekening werd gehouden. Uiteraard had men ook geen actuele kijk op de economische mondialisering en de exponentiële technologische groei, ook al duikt de term innovatie in de tweede nota opvallend vaak op² en is technologische innovatie met veel visie aangemerkt als een oorzaak van nieuwe criminaliteit. Deze ontwikkelingen dragen op dit ogenblik inderdaad bij aan een belangrijk deel van de criminaliteit en aan de ontwikkeling van geheel nieuwe vormen van criminaliteit.

“Er is niet veel van de voorspellingen terechtgekomen”, zei Gunther Moor in een eerste reactie toen ik zijn commentaar vroeg in verband met het samenstellen van dit hoofdstuk. Daarbij bleek hij vooral te doelen op het deel van de nota waarin een toename van delicten uit overtuiging werd voorspeld, zoals de WRR ook had herhaald. De visie van de auteurs was vooral gebaseerd op acties tegen apartheid en kernbewapening en de gijzelingen in verband met de politieke situatie op de Molukken. Het geluid van dergelijke acties is in Nederland inderdaad verstomd. Nieuwe acties en demonstraties – tegen proefdieren, tegen mondialisering en tegen politieke misstanden – leiden wel tot onrust en arrestaties, maar lang niet altijd tot registraties die aan de criminologische statistiek bijdragen. Door de toenemende tolerantie van de samenleving en van de overheid, en door de overbelasting van het opsporings- en vervolgingsapparaat, zal de registratie van delicten uit overtuiging achterlopen bij de reële ontwikkeling. Dat deel van de voorspelling van de auteurs is wel uitgekomen.

Een ontwikkeling die door Dessaur en Gunther Moor terecht is gesignaleerd, is het toenemende belang van dader- en slachtofferenquêtes. De auteurs wijzen al op het dan lopende promotieonderzoek van Fiselier waarin, voor het eerst in Nederland, duizenden slachtoffers uitgebreid worden geënquêteerd (Fiselier 1978). Vooral onder jongeren blijkt de bereidheid groot om betrouwbare antwoorden te geven. In Nederland is dit type onderzoek geïntroduceerd door Buikhuisen, Jongman en Oving (1969) van het Criminologisch Instituut in Groningen. Vanaf 1980 worden deze slachtofferenquêtes regelmatig gehouden om de aard en omvang van de verborgen criminaliteit wat beter in beeld te kunnen krijgen.³ De criminologie is daarmee wetenschappelijk vooruitgegaan. Volgens deze enquêtes krijgt de bevolking van vijftien jaar en ouder in Nederland thans jaarlijks te maken met naar schatting tussen de 4 en 4,8 miljoen misdrijven. Ruim een kwart van alle inwoners van vijftien jaar en ouder wordt jaarlijks slachtoffer van een of meer misdrijven (AWT 2001) en de politie registreert per 10 inwoners van 12-79 jaar jaarlijks een misdrijf (Engelhard e.a. 2000). Dit steekt schril af tegen de conclusie van Dessaur en Gunther Moor dat de kans om slachtoffer te worden klein zal blijven en is een illustratie van het soms opmerkelijk verschil tussen geregistreerde en werkelijke criminaliteit.

Jeugdcriminaliteit is een dominante factor geworden. Het (straat)beeld wordt er door beheerst. De politiecijfers geven weliswaar een sterkere stijging aan, en meer fluctuaties, dan de daderenquêtes, maar het beeld is consistent. Het aantal aangehouden minderjarigen (12-17) is sinds 1980 gegroeid van 2,8 procent naar 4,7 procent van de jeugdpopulatie. Daarbij neemt het aandeel geweldsmisdrijven toe (van 6 naar 15%) en het aantal vermogensmisdrijven af (van 70 naar 60%; Laan e.a. 1998). Vanaf 1960 tot heden is het totale aantal geregistreerde misdrijven in Nederland bijna vertienvoudigd, van 132.000 tot bijna 1,3 miljoen misdrijven in 1999. Het aantal geregistreerde misdrijven per 100.000 inwoners is in de periode 1960-1999 verzesvoudigd. Alleen de afgelopen jaren is er een stagnatie, zelfs enige daling, opgetreden in deze groei (Huls e.a. 2001).

Over oorzakelijke verbanden zullen criminologen zich veelal genuanceerd uitlaten. Dessaur en Gunther Moor deden dat ook, onder meer door het verband tussen gezin en jeugdcriminaliteit niet duidelijk te leggen – in tegenstelling tot de WRR. Ook het verband met roken, drinken, drugsgebruik werd niet aangestipt, maar tegenwoordig is dat niet langer taboe (De Zwart 1997). Bij de zogenaamde draaieurcriminelen is van de top-vijf procent meer dan 60 procent verslaafd (Engelhard 2000).

Een klein, maar opmerkelijk nieuw fenomeen is de sterke stijging van meisjesgroepsge geweld. Daaraan ligt onmiskenbaar een relationele context ten grondslag (wraak, jaloezie, roddel; Mertens e.a. 1998; Docter-Schamhardt e.a. 1998). Maar de hoofdconclusie van Dessaur en Gunther Moor blijft ook hier staan: jongens overtreffen meisjes nog steeds met minstens een factor tien in vrijwel alle delicten, en de ratio man/vrouw is vanaf 1960 bij de door de politie geregistreerde misdrijven constant gebleven (Engelhard e.a., op. cit.), terwijl de daderenquêtes een lichte stijging van het vrouwelijk aandeel aangeven, met name bij meisjes.

Een aparte categorie vormt de vermogenscriminaliteit tegen bedrijven. In de nota's blijft deze grotendeels onderbelicht, maar ook de slachtoffer- en daderenquêtes van tegenwoordig richten zich meer op bedrijven dan op personen. Op dit ogenblik is de kans dat een bedrijf in een jaar wordt bestolen groter dan 25 procent. De schade van criminaliteit in het bedrijfsleven wordt op dit ogenblik geschat op 3 miljard euro. Opslag- en vervoersbedrijven lopen zelfs een kans groter dan vijftig procent om slachtoffer te worden (EZ 2004). Het is met name de georganiseerde vermogenscriminaliteit tegen bedrijven die sterk in opkomst is en die zorgen baart. De moderne aanpak van dergelijke misdaad is een geïntegreerde aanpak, waarbij partijen gezamenlijk acties ondernemen om de ontwikkelingen een halt toe te roepen. De Adviesraad van het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) schrijft hierover: "Decriminalisering en zuinig zijn met de toepassing van het strafrecht, waren de twee belangrijkste uitgangspunten van het strafrechtelijk beleid in de jaren zestig en zeventig in Nederland. Vervolgens kwam er een nieuw elan, en werden onder benamingen als *multi-agency approach* en 'geïntegreerde misdaadbestrijding' pleidooien gevoerd voor een gezamenlijk beleid. De in 1985 verschenen regeringsnota 'Samenleving en Criminaliteit' heeft in Nederland een belangrijke impuls aan deze geïntegreerde misdaadbestrijding

gegeven. Strafrechtelijk ingrijpen tegen veel voorkomende criminaliteit werd daarin gepositioneerd als sluitstuk van bestuurlijk, preventief beleid. Bestrijding van criminaliteit is geen exclusieve taak voor politie en justitie. De betrokkenheid van vele anderen zal belangrijke, nieuwe inzichten voortbrengen over de preventie en bestrijding van criminaliteit. De Britse criminoloog Garland (1996) heeft deze strategie om ook niet-strafrechtelijke instanties mede verantwoordelijk te maken voor misdaadbestrijding de strategie van de *responsibilization* genoemd.

Dat zo een groot deel van de preventieve verantwoordelijkheid bij het potentiële slachtoffer komt te liggen is een ontwikkeling die wel door Dessaur en Gunther Moor werd voorzien, maar niet in die mate.

11.4 HET EFFECT VAN DE TOEKOMSTVERKENNING

Uit gesprekken met de toenmalige secretaris van de WRR is gebleken dat er een behoorlijke discussie heeft plaatsgevonden over de nota's. De commissie was toen niet erg overtuigd van de houdbaarheid van de conclusies van de auteurs. Dat het rapport een bescheiden overname van de inhoud van de nota's toont, moet daarmee in verband worden gebracht. Gunther Moor:

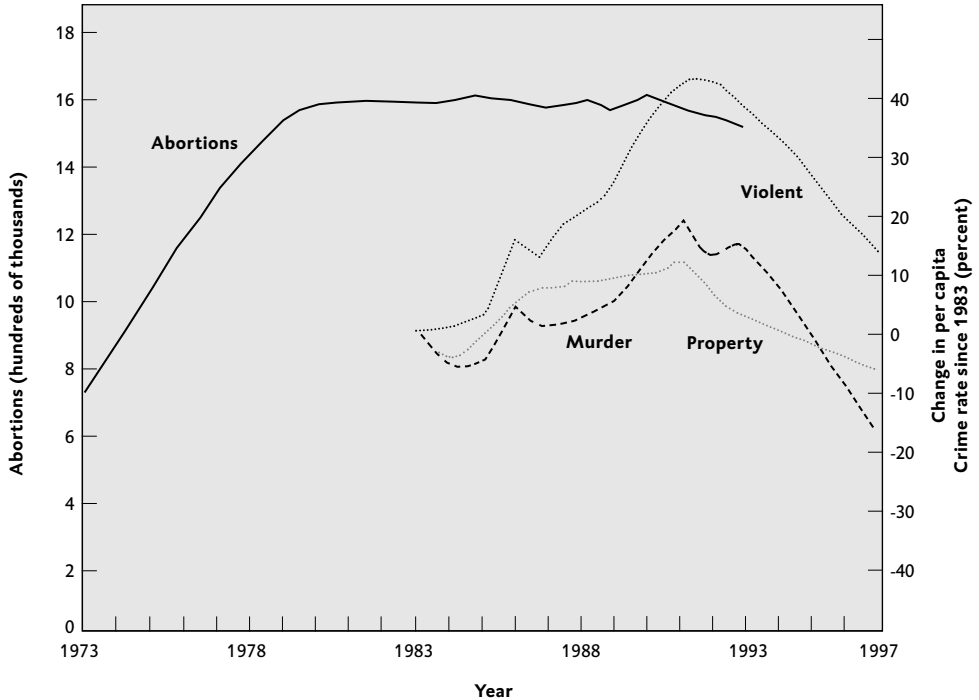
“De rapporten zijn destijds heel goed ontvangen. Maar Dessaur kwam zeer sporadisch bij de vergaderingen van de commissie. Haar grote kracht lag in het werken in kleine professionele kringen, zoals het vermaarde Plato-gezelschap van criminologen. Ze kon uitstekend zorgvuldig geprepareerde speeches houden. Dan wist ze precies hoe het gehoor zou reageren. In de kantlijn van een van haar speeches trof ik eens de opmerking ‘stop, nu gelach’, aan, en dat klopte precies. Maar diezelfde kracht viel weg in groter gezelschap, en vooral als van haar improvisatie werd gevraagd. In de Commissie Algemene Toekomstverkenning van de WRR, een groot gezelschap dat op tien meter afstand van haar zat, moest ze pingpongen, alert reageren, en dat kon ze niet.”

De conclusie dient zich aan dat het aan overtuigingskracht heeft ontbroken om de visie van Dessaur en Gunther Moor voldoende te laten doorklinken in het samenvattende hoofdstuk van het WRR-rapport. Dat is des te opmerkelijker daar er in diezelfde samenvatting wel uiteenlopende trends aannemelijk worden gemaakt waarvan in een of beide scenario's een invloed op criminaliteit kan worden verondersteld. In hun tweede nota missen Dessaur en Gunther Moor daarop deels de aansluiting.

Een illustratie van die gemiste trends is, vooral in scenario-B, het wegvallen van het gezin als hoeksteen van de samenleving. De WRR stipt dat slechts licht aan, en Dessaur en Gunther Moor helemaal niet. Is dat een omissie van de auteurs, of komt het omdat het causale verband tussen gezinsfunctie en jeugdcriminaliteit wetenschappelijk niet kan worden losgekoppeld van allerlei andere afhankelijke en onafhankelijke variabelen? Indien dat zo is, en dat lijkt niet onwaarschijnlijk, dan kan nieuwe, overtuigende *circumstantial evidence* deze academische impasse hopelijk doorbreken. Een saillant voorbeeld is de drastische reductie in gere-

gistreerde Amerikaanse misdaadcijfers voor moord, geweld en diefstal in de vs, zo'n achttien jaar nadat abortus door de rechtszaak 'Roe versus Wade' in de Verenigde Staten legaal werd. Figuur 11.1 brengt dit in beeld.

Figuur 11.1



Misdaadcijfers daalden in de vs markant na 1991, juist op het moment dat kinderen die na 'Roe versus Wade' geboren zouden zijn, achttien zouden zijn geworden (Holloway 1999).

Wie naar de diverse nota's van Justitie kijkt, van het lijvige 'Samenleving en criminaliteit' (1985) via recentelijk 'Criminaliteitsbeheersing' (2001) en 'Naar een veiliger samenleving' (2002) valt de afwezigheid op van enige referentie aan het WRR-rapport. Ook het WODC-rapport 'Criminaliteit en rechtshandhaving' (2000) vermeldt noch het rapport noch de nota. Van de nota's is overigens wel een bijgewerkte publicatie verschenen in een wetenschappelijk tijdschrift (Dessaur en Gunther Moor 1979a). Ook zijn de bevindingen internationaal gepresenteerd (Dessaur en Gunther Moor 1979).

De Nederlandse kranten pakten daags na het verschijnen van *De komende vijftwintig jaar* maar weinig op van verwachtingen omtrent openbare orde en criminaliteit. Niet verwonderlijk, omdat de pers zich op het WRR-rapport baseerde, en niet op de nota's. Het element van toenemende inbreuk op de privacy door toenemende persoonlijke (elektronische) registraties werd wel veelvuldig gesignaleerd, evenals de toenemende jeugdcriminaliteit als gevolg van erosie van de

gezinsfunctie door emanciperende vrouwen. De schrijvende pers trok zijn conclusies vlotter dan de criminologen!

Het gebrek aan aandacht betekent niet dat de nota's 'Openbare orde en criminaliteit I en II' geen effect hebben gehad. Het ontbreken van publicitair vervolg wordt namelijk deels gecompenseerd door praktische follow-up. Gunther Moor, onder andere, heeft het nut van anticiperen op toekomstverwachtingen getracht te verankeren in lokale politiekorpsen. Door de korpsen te trainen om lokale trends in kaart te brengen, kon hij hen soms overtuigen preventieve acties te starten (*intelligence-led policing*).

Dat deelnemers aan toekomstverkenningen zelf aan de slag gaan met het toekomstbeeld dat ze gezamenlijk hebben geconstrueerd, is een buitengewoon effectieve manier van follow-up. Het kan niet onvermeld blijven dat veel tijdgenoten en collega's van het Nijmeegse Instituut voor Criminologie van destijds belangrijke posities hebben bekleed, en nog bekleden, op wetenschappelijke en beleidsmatige posten, en daarmee een deel van (het beeld van) de criminaliteitsbestrijding hebben bepaald. Fiselier, van de eerste grote slachtofferenquête, is hoogleraar criminologie geworden in Groningen. Collega Van Dijk werd ambtenaar op het ministerie van Justitie en later de eerste directeur van het WODC. Hij bekleedt nu een positie bij de Verenigde Naties in Wenen op het gebied van internationale misdaadbestrijding. Bruinsma werd hoogleraar in Leiden, Zwanenburg in Rotterdam. En Gunther Moor is directeur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

11.5 NAAR EEN NOTA 'OPENBARE ORDE EN CRIMINALITEIT III'?

Sinds de verschijning van het WRR-rapport is een voortdurende stroom van rapporten met een verkennend karakter over criminaliteit verschenen. Deze rapporten hebben veelal tot resultaat geleid, zoals in het geval van de zogenoemde geïntegreerde aanpak. Daarnaast bevatten ze nog veel aanbevelingen die niet in beleid zijn omgezet, zowel nationaal als internationaal. Het is daarom, dunkt mij, eerder tijd voor daden dan voor woorden. Een nieuwe landelijke verkenning is nu niet nodig. Niettemin zal elke nieuwe verkenning de potentie hebben om de deelnemers te inspireren zelf de schouders onder de toekomst te zetten. Voor toekomstige verkenningen beveel ik daarom aan dat daarin naast criminologen alle relevante partijen worden betrokken.

De behoefte aan gedegen analyses van betrouwbare empirische gegevens en van het effect van (beleids)maatregelen blijft groot. Dat is iets anders dan het verken- nen van de toekomst. Maar het kan wel helpen om studies sterker om te zetten in operationeel resultaat en de kloof te overbruggen tussen woorden en daden.

NOTEN

- 1 De auteur is dank verschuldigd aan Lodewijk Gunther Moor, directeur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie te Dordrecht voor zijn suggesties en zijn historische en actuele kennis; aan Siegfried Eschen, beleidsmedewerker Strategie van het ministerie van Justitie, voor zijn visies, nuances en eerste tekst-aanzet, en aan Sanne Lotens, bachelor Criminologie aan de Universiteit Leiden voor het naspeuren van een aantal statistische feiten.
- 2 In dezelfde periode verscheen de eerste Innovatienota van het ministerie van Economische Zaken.
- 3 In Nederland worden drie afzonderlijke slachtofferenquêtes uitgevoerd, namelijk een door het CBS ('POLIS'); een door de ministeries van BZK en Justitie ('PMB', per politieregio) en de International Crime Victims Survey (ICVS), die internationale vergelijking mogelijk maakt.

LITERATUUR

- Adviesraad van het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2001) *Met het oog op de toekomst. Verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010*, Den Haag.
- Buikhuisen, W., R.W. Jongman en W. Oving (1969) 'Ongeregistreerde criminaliteit onder studenten', *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 11, nr. 2: 69-89.
- Dessaur, C.I. en L.G.H. Gunther Moor (1979) 'A survey of future developments in criminality for the Netherlands', Proceedings of the Conference on Cross Cultural research. International Sociological Association, The Hague, august 30-31, 1979.
- Dessaur, C.I. en L.G.H. Gunther Moor (1979a) 'Criminaliteit in de nabije toekomst', *Nederlands Juristen Blad*, jrg. 20 (3): 45-49.
- Docter-Schamhardt, B.J.W., M. Grapendaal en N.M. Mertens (1998) 'Meisjes en criminaliteit: Zijn meisjes in de wieg gelegd voor een criminele carrière?', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 24 (6).
- Engelhard, B.J.M., F.W.M. Huls, R.F. Meijer en P. van Panhuis (2000) 'Criminaliteit en opsporing' in: *Onderzoek en beleid nr. 189, Ontwikkelingen en samenhangen*, F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-van Breukelen en F.P. van Tulder (red.), CBS en WODC: Rijswijk en Den Haag.
- Fiselier, J.P.S. (1978) *Slachtoffers van delicten. Een onderzoek naar verborgen criminaliteit*, Utrecht: Ars Aequi Libri (diss. KU Nijmegen).
- Fiselier, J.W. Fokkens en L. Gunther Moor (1977) 'Criminal law, criminality and the correctional system in The Netherlands', Paper presented at the First Munchengladbach Seminar on Comparative Criminal Justice at Munchengladbach, Federal Republic of Germany, July 4-8, 1977.
- Garland, D. (1996) 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society', *British Journal of Criminology*: 445-471.
- Holloway, M. (1999) 'The aborted crime wave', *Scientific American*, december 1999.
- Huls, F.W.M., M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-Van Breukelen en F.P. van Tulder (red.) (2001) 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2000; ontwikkelingen en samenhangen', hoofdstuk 3, par. 1 in CBS/WODC, *Onderzoek en beleid nr. 189, Ontwikkelingen en samenhangen*.
- Laan, P.H. van der, A.A.M. Essers, G.L.A.M. Huijbregts en E.C. Spaans (1998) *Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996. Een tussentijds verslag. Onderzoeksnotities*, Den Haag: WODC.
- Laan, P.H. van der, E.C. Spaans, A.A.M. Essers en J.J.A. Essers (1997) *Jeugdcriminaliteit en jeugdbescherming in de periode 1980-1994*, Den Haag: WODC.
- Mertens, M., M. Grapendaal en B.J.W. Docter-Schamhardt (1998) *Meisjescriminaliteit in Nederland. Onderzoek en beleid nr. 169*, Den Haag: WODC.
- Ministeries van Economische Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) *Actieplan veilig ondernemen*, Den Haag.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (1985) *Samenleving en criminaliteit*, Den Haag.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2001) *Criminaliteitsbeheersing*, Den Haag.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2002) *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag.

Zwart, W.M. de, H. Stam, S.B.M. Kuipers (1997) *Kerngegevens: roken, drinken, drugsgebruik en gokken onder scholieren vanaf tien jaar; van het vierde peilstationsonderzoek naar riskant middelengebruik*, Utrecht: Trimbos Instituut.

12 ARBEID VAN NU TOT 2000

B. van Steenbergen

12.1 INLEIDING

In de Algemene Toekomst Verkenning (ATV-)paragrafen over de plaats en de rol van de arbeid worden drie grote thema's behandeld, te weten: 1) de houding ten opzichte van arbeid, 2) de deelname aan arbeid, en 3) de inrichting van de arbeid. Ik ga hieronder op deze thema's nader in.

12.2 DE CENTRALE POSITIE VAN DE ARBEID

Het eerste thema, ook wel aangeduid als het arbeidsethos, was in de jaren zeventig een *hot issue*. Er was toen sprake van een levendig discours over een groot aantal aspecten van arbeid, met als gemeenschappelijke noemer, de vermindering van de centrale positie ervan. Arbeid zou een minder belangrijke plaats in gaan nemen in het leven van de mens. Futurologen en sociologen als bij ons Fred Polak (1966) en in Frankrijk Fourastié (1965) en Dumazedier (1962) voorspelden de komende vrijetijdsmaatschappij met een drie- of zelfs tweedaagse werkweek. Het begrip arbeid als uitsluitend betaalde beroepsarbeid diende verder 'opgerekt' te worden, zodat ook huishoudelijke arbeid en vrijwilligerswerk eronder zouden vallen (arbeid als maatschappelijk nuttige bezigheid; Van Steenbergen 1993). Verder werden er pleidooien gehouden voor een ontkoppeling van arbeid en inkomen (de optie van een basisinkomen voor iedereen (Theobald 1967)) en van een negatieve inkomstenbelasting (Friedman 1962) en ideeën ontwikkeld over een op komst zijnde post-materialistische maatschappij, met een meer sobere en ecologisch verantwoorde variant enerzijds en een hedonistische anderzijds, die echter een afnemend arbeidsethos gemeenschappelijk hebben (Inglehart 1977; Van Steenbergen 1983). Hoe is men in de ATV omgegaan met dit levendige discours?

Om te beginnen blijft arbeid in de ATV uitsluitend gezien worden als een beroepsmatig verrichte activiteit, waar huishoudelijke arbeid en vrijwilligerswerk niet onder vallen. Verder wordt uitdrukkelijk gesteld dat arbeid zijn centrale plaats in de samenleving zal blijven behouden. Men is overigens niet helemaal ongevoelig geweest voor bovenstaande discussies en ontwikkelingen; in de dominante A-variant wordt weliswaar gesteld dat er sprake is van *business as usual*, dat wil zeggen in dat toekomstbeeld hebben deze opdoemende culturele veranderingen geen enkele betekenis, maar in de B-variant wordt daar wel enige ruimte voor ingebouwd. In die variant is namelijk wel sprake van een afnemende arbeidsoriëntatie.

In deze is gebruik gemaakt van twee tegengestelde hypothesen die in de jaren zeventig opgeld deden (Mustert 1977: 12 ev.). Op basis van empirisch onderzoek was geconstateerd dat er bij jongeren sprake is van minder plichtsbef met

betrekking tot arbeid dan bij ouderen. Die jongeren worden minder beïnvloed door de traditionele arbeidsmoraal. Nu kan men voor de verklaring hiervan twee kanten op die van belang zijn voor de toekomst. De eerste verklaring of beter hypothese luidt dat hier sprake is van een *leeftijdseffect* en dat betekent dat naarmate die jongeren ouder worden hun arbeidsoriëntatie groter zal worden en gelijk zal worden aan die van de ouderen. Dat houdt in dat er in feite niets verandert en dat past in variant A.

De tweede hypothese luidt dat hier sprake is van een *generatie-effect* en dat betekent dat naarmate de thans jeugdigen ouder worden een geringere oriëntatie op de beroepsarbeid meer algemeen zal worden. De jongeren vertegenwoordigen daarmee een nieuwe ontwikkeling die gemeengoed zal zijn als de ouderen zijn 'uitgestorven'. Het is consistent met de uitgangspunten van de ATV te veronderstellen dat die laatste hypothese het beste past bij variant B, die immers op een verminderde economische groei gebaseerd is en minder groei kan dan met minder werken gepaard gaan.

Die laatste hypothese heeft ook ten grondslag gelegen aan de 'voorspelling' van de Amerikaanse politicoloog Ronald Inglehart dat we in de westerse wereld (en met Nederland voorop) toegroeien naar een post-materialistische maatschappij. Hij baseert die opvatting op empirisch onderzoek waaruit blijkt dat jongeren een beduidend post-materialistischer waardepatroon hebben dan ouderen, en op basis van die generatiehypothese verwacht hij dan ook de komst van een post-materialistische maatschappij als die oudere generatie van het toneel verdwenen is (Inglehart 1977; Inglehart 1990). In de ATV wordt dus wel enig krediet gegeven aan die generatiehypothese (voor variant B), maar men meent toch dat dit leeftijds effect dominant zal blijven in de komende 25 jaar.

Terugkijkend kan niet anders dan geconstateerd worden dat de ATV het in deze bij het rechte eind heeft gehad. Sterker nog, er is in de laatste jaren van de vorige eeuw duidelijk sprake geweest van een zekere omslag in de richting van een versterking van de arbeidsmoraal, althans op het niveau van het beleid. Het was het tijdperk van het eerste paarse kabinet met zijn slogan 'Werk, werk, werk' en 'Niemand aan de kant' (Wolfson 1992). Overigens heeft de WRR zelf nog een belangrijke bijdrage geleverd aan die omslag met zijn rapport *Een werkend perspectief* (WRR 1990). Daarin wordt een pleidooi gehouden voor een verhoging van de arbeidsparticipatie en daarmee voor een versterking van de arbeidsmoraal. De reden daarvoor was niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats van economische, maar veeleer van sociaal-culturele aard. Benadrukt werd dat een verhoogde arbeidsparticipatie goed en noodzakelijk is voor de zelfstandigheid van de mens, voor de sociale integratie en vooral voor de maatschappelijke participatie en goed burgerschap. Men ging er daarbij van uit dat een toenemende arbeidsparticipatie ook de maatschappelijke participatie zou verhogen, waar overigens vraagtekens bij gezet kunnen worden (Van Steenberghe 1993).

Overigens roept het bovenstaande de meer algemene vraag op hoe we de kwaliteit van een voorspelling kunnen 'meten' en beoordelen. De eenvoudigste

oplossing voor dit probleem is te stellen dat een goede voorspelling er een is die uitkomt en een slechte een die niet uitkomt. Dit is echter wat al te simpel. Uit overzichten van toekomstvoorspellingen weten we dat er vrij veel prognoses gedaan zijn op basis van een goede argumentatie, solide theorieën en empirische bevindingen die niet zijn uitgekomen, terwijl er ook nogal wat voorspellingen waren die weliswaar uitkwamen, maar in feite weinig onderbouwing hadden en dan ook als toevalstreffer gekwalificeerd kunnen worden.

Nu wil dit niet zeggen dat de juiste toekomstvoorspelling uit de ATV over het arbeidsethos tot de categorie van de toevalstreffers behoort. Wel is het een omis-sie dat er betrekkelijk weinig argumentatie gegeven wordt voor de continuering van een hoog arbeidsethos, vooral omdat, zoals eerder aangegeven, in die tijd veel discussie was over een afnemende centrale positie van werk. Een goede toekomstverkenning dient ook in te gaan op het ten tijde van het opstellen ervan gevoerde discours over dat thema, ook al meent men dat dat uiteindelijk geen toekomstwaarde heeft.

12.3 ARBEID EN VROUWENEMANCIPATIE

Het tweede grote thema uit dit deel van de ATV betreft de deelname aan arbeid. Nederland was in de jaren zeventig (en in veel opzichten nog steeds) een progressief land, dat zichzelf graag aanduidde als gidsland. Er was echter één zeer opvallende uitzondering: op het gebied van arbeidsparticipatie van vrouwen behoorden we tot de achterhoede in Europa, en waren we vergelijkbaar met Ierland, dat toen als een nogal achterlijk land werd gezien. In *Een werkend perspectief* (WRR 1990) werd hier met kracht op gewezen en er werd een pleidooi aan toegevoegd om deze achterstand in te halen. Onbereikbaar ver op ons vooruit waren de Scandinavische landen, maar ook ten opzichte van de ons omringende landen Duitsland, Engeland, België en Frankrijk stonden we op dit gebied op achterstand. Verhoging van de arbeidsparticipatie in het algemeen en van die van vrouwen in het bijzonder is een speerpunt geweest van de paarse kabinetten en het resultaat mag er dan ook wezen. Nederland heeft op dit punt een opmerkelijke inhaalslag gemaakt. Momenteel heeft ons land alle ons omringende landen achter zich gelaten en hoewel we nog steeds niet het niveau halen van Denemarken en Zweden, zijn we al wel op het niveau gekomen van een ander Scandinavisch land, namelijk Finland (Banning 2004).

Is deze ontwikkeling in de ATV voorzien? Het antwoord is nee. Of wellicht iets genuanceerder: maar in zeer beperkte mate. Dat wil zeggen: men verwachtte in de ATV wel een zekere toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen, maar dat proces zou nogal langzaam gaan en beperkt blijven, van 28 procent naar 32 procent voor alle vrouwen en van 22 procent naar 30 procent voor de gehuwde vrouwen in die periode van 25 jaar, waarbij het verschil tussen de A- en de B-variant te verwaarlozen werd geacht (Mustert 1977: 110). Volgens het CBS is het percentage werkende vrouwen momenteel 53 procent en als we de zeer ruime Europese maatstaven in deze hanteren komen we zelfs uit op 66 procent (Banning 2004).

Kan dit nu als een misser van de ATV aangemerkt worden in de zin dat deze snelle ontwikkeling te voorzien was geweest? Tot op zekere hoogte wel. Het moet de opstellers van de ATV toch opgevallen zijn dat we hier met een vrij uitzonderlijke achterstandssituatie van doen hadden, omdat wij, zoals gezegd op de meeste andere gebieden in de sociale, economische en culturele sfeer in Europa vooropliepen. Op basis hiervan kan men verwachten dat Nederland op dit ene punt zijn achterstand zou willen inlopen.

Hier doet zich echter de ingewikkelde vraag voor of en in hoeverre in een voorspelling het overheidsbeleid meegenomen kan en moet worden en dan met name als het gaat om een nieuw speerpuntenbeleid zoals in het geval van die verhoging van de arbeidsparticipatie in het algemeen en van vrouwen in het bijzonder. In het geval van een voorwaardelijke voorspelling die een *early warning* wil zijn is dat duidelijk: men houdt uitdrukkelijk en bewust geen rekening met verhoogd overheidsingrijpen, maar doet daar een oproep toe. Bij een onvoorwaardelijke voorspelling ligt dit anders.

Nu moge de arbeidsparticipatie van vrouwen in aantallen wel enorm zijn gestegen, in volume is dit veel minder het geval. Met andere woorden, typisch voor Nederland in vergelijking met de andere Europese landen is het parttime werken. Dit geldt enigszins voor mannen, maar vooral en in overweldigende mate voor vrouwen. Als in een recente statistiek van Eurostat het percentage werkende vrouwen in ons land hoger blijkt te zijn dan in Engeland, Frankrijk, Duitsland en België (Banning 2004), dan komt dat mede omdat de EU een wel heel ruime definitie van arbeidsparticipatie hanteert, namelijk minimaal één uur per week. In de ATV komt dit specifiek Nederlandse verschijnsel wel enigszins aan bod. Men stelt daarin dat vooral bij vrouwen met kleine kinderen een grote voorkeur zal (blijven) bestaan voor parttime werken. Toch was de verwachting dat, als de gezinssituatie dit enigszins mogelijk maakt, gestreefd zal worden naar een zo hoog mogelijke participatie in uren. Met andere woorden, het beeld dat uit de ATV oprijst is, dat als men zich op de arbeidsmarkt beweegt, gestreefd wordt naar een volledige baan. Het typisch Nederlandse fenomeen van het anderhalve inkomen op basis van anderhalve baan van een echtpaar, waarbij de man 80 à 90 procent en de vrouw 50 à 60 procent werkt heeft men niet voorzien.

12.4 ARBEID ALS PLICHT OF FUN?

Ten slotte nog iets over het derde grote thema in de arbeidshoofdstukken van de ATV, de inrichting van de arbeid. Terugkijkend valt het op dat de discussie over de plaats en de rol van de arbeid in de jaren zeventig beheerst werd door een enigszins marxistisch gezichtspunt. Arbeid werd vooral gezien als behorende tot het rijk van de plicht en de 'onvrijheid'. Het was primair een middel om in het levensonderhoud te voorzien, maar het 'eigenlijke leven', waarin men zich kan ontplooien, het 'rijk der vrijheid' zozeggd, lag daarbuiten, in wat dan ook typerend de 'vrije tijd' werd genoemd (Gorz 1980). Vandaar ook die pleidooien uit die tijd voor drastische arbeidstijdverkorting en een ont koppeling van arbeid en

inkomen (arbeidsloos inkomen), waardoor werken een optie en geen noodzaak meer zou zijn. In de decennia erna zien we een verschuiving van aandacht voor zelfrealisatie edg. van buiten naar binnen de arbeid. Werken werd niet langer, of beter: in mindere mate als 'labeur' gezien.

Empirisch onderzoek bevestigt dit beeld, althans voor Nederland. Uit internationaal vergelijkend onderzoek is namelijk gebleken dat Nederlandse werknemers zich van hun buitenlandse collega's onderscheiden door de relatief geringe betekenis die ze hechten aan de klassieke functies van arbeid als middel tot inkomen en als verlener van status en prestige. Werk moet voor de Nederlander vooral een expressieve functie hebben, dat wil zeggen interessant en bevredigend zijn, mogelijkheden bieden tot ontplooiing en voor goede sociale contacten zorg dragen. Enigszins badinerend kan men op dit punt spreken van een ontwikkeling van 'plicht naar fun' (MOW 1987).

Dit punt komt in de ATV enigszins aan bod en dat was toen zeker niet vanzelfsprekend. Er wordt in dit rapport uitdrukkelijk gesproken over de invoering van een grotere autonomie in de arbeidssituatie en over een organisatieopzet die een meer intrinsieke gerichtheid op het werk mogelijk maakt (idem: 117). Men verwacht hier wel knelpunten, want wie wil dan nog het saaie en vervelende werk doen of in de termen van de ATV: de inconveniënten. De inschakeling van buitenlandse werknemers biedt volgens de ATV echter geen duurzame oplossing voor dit probleem.

Samenvattend wil ik opmerken dat door de WRR, of preciezer: de opsteller van dit deel over arbeid dr. G.R. Mustert (stafmedewerker van de WRR zelf), een knap werkstuk is afgeleverd over de plaats en de rol van de arbeid, zeker gezien de wat problematische context waarbinnen dit diende te gebeuren: het opstellen van onvoorwaardelijke prognoses.

De ATV is met name wat de A-variant betreft grotendeels gebaseerd op het door-trekken van de dominante ontwikkelingslijnen (dat was ook de opdracht), maar dat lijkt gemakkelijker dan het is. Het is namelijk bepaald niet altijd duidelijk wat die dominante ontwikkelingslijnen inhouden. Postmodernisten zullen zelfs betogen dat zoiets als een dominante ontwikkeling helemaal niet bestaat of althans niet meer bestaat in ons uiterst pluriforme en gefragmentariseerde (post-moderne) tijdperk (Van Steenbergen 1997).

Over een aantal ontwikkelingen kan men zeggen dat ze eenvoudig niet te voorzien zijn geweest. Die beleidsomslag van rond 1990 bijvoorbeeld van een vermindering naar een sterk verhoogde arbeidsparticipatie en -centraliteit is daar een voorbeeld van. In de ATV werd echter wel uitdrukkelijk gesteld (althans in de A-variant) dat het arbeidsethos niet aangetast zou worden en dat was gezien de toenmalige tijdgeest toch een opmerkelijke voorspelling.

Het zwakste punt acht ik de verwachting met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen, die wel enigszins zou toenemen, maar toch maar in bescheiden mate. Zoals eerder betoogd was een sterke verhoging op dit gebied wel te voorzien geweest. Ter verdediging van de ATV moet daar wel aan toegevoegd worden

dat het tot rond 1990 duurde (dus bijna vijftien jaar na het verschijnen van de ATV) vóórdat zich op dit vlak een duidelijke verandering begon af te tekenen.

12.5 OMISSIES?

Tot slot nog de vraag of men belangrijke ontwikkelingen over het hoofd heeft gezien. Hierover twee opmerkingen. In de afgelopen decennia is veel gesproken over het begrip *jobless growth*. Het idee daarachter was dat de economie weliswaar nog fors zou (kunnen) groeien, maar dat dit geen extra banen zou opleveren omdat de productiviteit sterk zou toenemen en steeds meer werk geautomatiseerd zou kunnen worden. Vooral voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt werd daardoor een structurele werkloosheid verwacht. Die discussie of beter: die angst is de laatste jaren weggeëbd. In Amerika sprak men onder Clinton al over de *jobmachine* en dat wijst eerder op het tegendeel. Ook in Europa is die angstdroom niet echt uitgekomen, ook al hebben we momenteel met een vrij hoge werkloosheid te maken. Die wordt echter geweten aan de economische recessie en de verwachting is dat wanneer de economie weer aantrekt de werkloosheid zal dalen. De *jobless growth*-angst is echter van een andere orde. Men verwachtte minder banen en dus een hoge werkloosheid zelfs bij een ongekend bloeiende economie en die angst lijkt niet bewaarheid.

In de ATV wordt dit probleem niet of nauwelijks aangeroerd. Een decennium geleden zouden we dat wellicht nog als een ontoelaatbare omissie beschouwd hebben, maar momenteel lijkt dat gebrek aan belangstelling ervoor een terechte zaak geweest te zijn. Toch is het de vraag of het de ATV niet gesierd zou hebben als ze er op zijn minst enige aandacht aan had besteed, ook al zou de conclusie geluid hebben dat het allemaal wel zou meevallen. Een tweede in de ATV niet voorziene ontwikkeling heeft betrekking op de multi-etnische of multiculturele samenleving. We hebben hier met een conglomeraat van ontwikkelingen en problemen van doen, die zich ook op het terrein van de arbeid manifesteren.

Was iets van de huidige problematiek op dit vlak te voorzien geweest? Ik denk het niet. In de jaren zeventig werden we weliswaar al geconfronteerd met de komst van de zgn. gastarbeiders vooral uit Turkije en Marokko, maar we meenden toen en op heel redelijke gronden, dat het hier inderdaad om *gastarbeiders* ging, dat wil zeggen om mensen die 'na gedane arbeid' weer terug zouden keren naar hun land van herkomst. Pas in de jaren tachtig kwamen sociale wetenschappers erachter dat dit helemaal niet gebeurde, dat ze bleven en zelfs hun bruiden en familie lieten overkomen.

Summa summarum, de arbeidshoofdstukken binnen de ATV vormen goede verhalen binnen een wat problematische operatie. De WRR heeft zich na deze ATV niet meer aan een dergelijk type voorspellende toekomstverkenning gewaagd en dat is mijns inziens terecht. Dat ze zich na de daaropvolgende BTV überhaupt van expliciete toekomstverkenningen heeft afgewend en daarmee haar uitdrukkelijke opdracht in deze niet langer gestand doet, acht ik echter betreurenswaardig.

LITERATUUR

- Banning, C. (2004) 'Meer vrouwen aan de slag', *NRC Handelsblad*, 4 maart 2004.
- Dumazedier, J. (1962) *Vers une civilisation du loisir*, Parijs: Seuil.
- Fourastié, J. (1965) *Les 40 000 heures*, Parijs: Robert Laffont.
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gorz, A. (1980) *Adieux au prolétariat. Au delà du socialisme*, Parijs: Editions Galilee.
- Inglehart, R. (1977) *The silent revolution*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1990) *Culture shift*, Princeton: Princeton University Press.
- MOW International Research Team (1987) *The meaning of working*, London: Academic Press.
- Mustert, G.R. (1977) Arbeid, van nu tot 2000, Nota ten behoeve van de WRR (ongepubliceerd paper).
- Polak, F. (1966) *De nieuwe wereld der automatie*, Hilversum: De Haan.
- Steenbergen, B. van (1983) *De post-materialistische maatschappij*, Amersfoort: De Horstink.
- Steenbergen, B. van (1993) 'De arbeidsmaatschappij, nieuw begin of begin van het einde?', *Beleid en Maatschappij*, jrg. 21, mei/juni: 127-136.
- Steenbergen, B. van (1997) 'Arbeid en participatie in een postmoderne samenleving', blz. 53-70 in: H. Noordegraaf en H. Wolters (red.) *Arbeid op de drempel van een nieuwe tijd*, Kampen: Kok.
- Theobald, R. (1967) *Gewaarborgd inkomen in een vrije maatschappij*, Hilversum.
- Wolfson, D.J. (1992) *Niemand aan de kant*, Rapport van de Commissie-Wolfson, Amsterdam: PVDA.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *De komende vijftig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1980) *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 1: Een poging tot uitlokking*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990) *Een werkend perspectief*, Den Haag: Sdu.

13 TWEE PERSPECTIVISCHE TEKENINGEN VAN DE NEDERLANDSE ECONOMIE TOT 2000

F.A.G. den Butter¹

13.1 INLEIDING

In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam bij de wetenschappelijke toekomstvoorspellers het magische jaar 2000 in beeld. Terugblikken op zulke voorspellingen kan gemakkelijk zijn wanneer de toekomstvisie achteraf volledig verkeerd blijkt te zijn. Een voorbeeld is de voorspelling van Kahn en Wiener (1967) dat aan het eind van de twintigste eeuw de landen van het Warschau-Pact de Verenigde Staten en zijn NAVO-bondgenoten als economische grootmacht voorbij zouden zijn gestreefd. Naast een glimlach om zo'n misser, kan terugzien op voorspellingen ook leerzaam zijn. In de wereld van de economische voorspellers wordt een terugblik op de kwaliteit van de voorspellingen een *post mortem*-analyse genoemd. Bij zo'n *post mortem*-analyse staat niet in de eerste plaats de vraag centraal wie de beste voorspelling heeft afgeleverd, of hoe goed de voorspellingen zijn geweest, maar de analyse is vooral bedoeld om lering te trekken uit de confrontatie van voorspelling en realisatie. Dit draagt er toe bij om voor de toekomst tot een aanpassing van de voorspelmethode en tot meer doelmatige voorspellingen te komen. In het verlengde van deze doelstelling van de *post mortem*-analyse ligt de nadruk die tegenwoordig steeds meer wordt gelegd op een goede evaluatie achteraf van genomen beleidsmaatregelen. Het betekent dat de resultaten van beleidsmaatregelen in termen van beoogde doelstellingen toetsbaar moeten zijn op basis van de feitelijke ontwikkeling. In die zin is er een overeenkomst met voorspellingen aangezien die ook altijd achteraf met de feitelijke ontwikkeling vergeleken kunnen worden. Een *post mortem*-analyse spoort de bronnen van de voorspelfouten op, of van het anders uitpakken van beleidsmaatregelen.

De terugblik in dit boek op de toekomstverkenning van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport *De komende vijftwintig jaar*, en de daaraan ten grondslag liggende studies, heeft in zekere mate het karakter van zo'n *post mortem*-analyse. In dit artikel gaat het daarbij om een bespreking en evaluatie achteraf van het achtergrondrapport *Twee perspectivische tekeningen van de Nederlandse economie tot 2000* door drs. J. Kooyman van het Centraal Planbureau (CPB) (Kooyman 1977). In de volgende paragraaf (13.2) wordt eerst een korte schets gegeven van de inhoud van het CPB-rapport en wordt ingegaan op de achtergrond van de langetermijn voorspellingen die rond het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn gemaakt. In paragraaf 13.3 worden de voorspellingen met de realisaties vergeleken, en wordt aangegeven in welke mate de feitelijke ontwikkeling overeen is gekomen met de voorspellingen en in welke mate er sprake is van opvallende afwijkingen. Vervolgens bevat paragraaf 13.4 de lering in de zin van een *post mortem*-analyse: wat hebben de oorspronkelijke auteurs over het hoofd gezien en waaraan zouden zij, met de *benefit of hind-*

sight, meer aandacht hebben moeten besteden. In de slotparagraaf (13.5) wordt een algemene beoordeling van deze vooruitblik gegeven en wordt aangegeven hoe we het nu anders doen.

13.2 HET CPB-RAPPORT

Het rapport dat Kooyman in 1977 voor de WRR schreef, sluit goed aan bij de denkbeelden die er in die tijd bestonden over de mogelijkheden en wensen van economisch vooruitzien. In die tijd echode nog het geloof in de maakbaarheid, en zelfs in een planmatige besturing van de samenleving. Dit was het gedachtegoed van waaruit indertijd het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is opgericht. Ook de WRR was bedoeld als algemeen adviesorgaan ten behoeve van een planmatige maatschappelijke sturing door de overheid. Daarbij moest de WRR de verschillende disciplines overkoepelen. Het voorstel van de Commissie-De Wolff in 1970 was zelfs om een 'Raad voor de Planning' in te stellen bij het departement van de minister-president. Zover is het niet gekomen omdat het geloof in de maakbaarheid van de samenleving in de jaren rond de oprichting van de WRR al sterk was afgenomen.

Uiteindelijk is de rol van de WRR een andere geworden, namelijk die van een denktank van onafhankelijke wetenschappers. Deze moet de regering van informatie voorzien over ontwikkelingen op de lange termijn, die van invloed zijn op de samenleving. Dus observeren en adviseren, maar niet plannen.

Een tweede aspect dat indertijd speelde, was dat in de jaren vijftig en zestig de economische beleidsanalyse zich vooral geconcentreerd had op de korte termijn en op het tegengaan van conjuncturele schommelingen. Het was de bloeiperiode van de Keynesiaanse beleidsreceptuur. Aan het eind van de jaren zestig komt echter meer en meer de economische structuur in beeld. Het gevolg was dat indertijd de behoefte aan economische verkenningen op middellange en lange termijn groeide. De vraag werd gesteld hoe Nederland er in het magische jaar 2000 uit zou zien en uit zou moeten zien.

Een opmerkelijke aanloop voor de langetermijnverkenningen is het preadvies dat CPB-directeur Van den Beld in 1967 verzorgde voor de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel (Van den Beld 1967; zie ook Passenier 1994). Op basis van een groeiemodel met geprikte coëfficiëntwaarden dat met een kleine aanpassing ontleend was aan een OESO-studie van Verdoorn uit 1960, heeft Van den Beld in dit preadvies een extrapolatie van de Nederlandse economie tot het jaar 2000 opgesteld. In bepaalde opzichten is deze extrapolatie al behoorlijk gedetailleerd. Zo worden productie en werkgelegenheid in tien sectoren opgesplitst. De CPB-inbreng aan de uitgave *Nederland en de wereld op weg naar het jaar 2000* van de Werkgroep 2000 die eveneens in 1967 is uitgebracht, komt uit dezelfde koker als het preadvies.

Deze activiteiten hebben tot gevolg dat men op het CPB behoefte kreeg aan een integraal model waarin naast economische variabelen ook zaken als ruimtegebruik, milieu en gezondheid voorkomen als endogene variabelen. In een reactie

op de aanvaarding van zijn eredoctoraat in Tilburg in september 1972 heeft Van den Beld al geschetst hoe zo'n integraal model er uit kan zien.

In dit perspectief is het concept-artikel van drs. J.H.M. Kok, *Naar een integratiemodel* van mei 1975 interessant (zie Kok 1975). Aan de hand van een eerste versie van het model, met acht onderling op elkaar inwerkende subsystemen, namelijk demografie, onderwijs, beroepsbevolking, economische ontwikkeling, energie, milieu, sociale verzekeringen en overheidsuitgaven, presenteert Kok een centrale projectie tot het jaar 2025. Voor een zevental varianten op deze centrale projectie zijn de gevolgen voor het jaar 2000 gegeven.

Dit alles vormde de achtergrond en de opmaat voor de twee scenario's die Kooyman (1977) in zijn achtergrondstudie opstelde voor de algemene toekomstverkenning van de WRR. De opzet van de toekomstverkenning door Kooyman is echter veel beperkter dan die van Kok, aangezien het de WRR in dit geval slechts om de economische ontwikkeling te doen was. De beide toekomstbeelden van Kooyman zijn verrassingsvrij, dat wil zeggen dat in eerste instantie op ontwikkelingen uit het verleden wordt teruggezien en dat er vanzelfsprekend niet met onvoorziene exogene gebeurtenissen rekening gehouden wordt.

Het essentiële verschil tussen de beide gepresenteerde alternatieven betreft de mate van economische groei die tot uitdrukking komt in de veronderstelde jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit. In het ene scenario (variant-A) is een gestage ontwikkeling verondersteld waarbij technologie, levensstijl en preferenties ertoe leiden dat de arbeidsproductiviteit in de sectorbedrijven trendmatig met drie procent per jaar blijft toenemen.

Het tweede scenario (variant-B) schetst een toekomstbeeld waarin milieueisen en een veranderende levensstijl een ombuiging in het groeitempo tot gevolg hebben. Hierdoor daalt tussen 1980 en 1990 de arbeidsproductiviteit zodanig dat de groei van de bedrijvensector terugloopt naar nul. Die toestand blijft gedurende de periode 1990-2000 gehandhaafd. Dit toekomstbeeld van de 'economie van het genoeg', met uiteindelijk een nulgroei, is geïnspireerd door het rapport van de Club van Rome, waar de langetermijnverkenning *The limits to growth* van Meadows c.s. een schok betekende voor het op een permanente en gestage groei gerichte economisch denken.

Uitgangspunt van de beide door Kooyman beschreven varianten is de publicatie *De Nederlandse Economie in 1980* van het CPB (Centraal Planbureau 1976). Deze middellange-termijnverkenning bevat een uitgebreid kwantitatief beeld van de ontwikkelingen op bedrijfstakkeniveau. De aanleiding voor deze ruime aandacht voor de sectorale ontwikkeling vormde de nota van de regering uit 1976 over selectieve groei. In deze nota ging de minister van Economische Zaken, Lubbers, er nog van uit dat de overheid via het sturen van particuliere investeringen de economische groei en de sectorale ontwikkeling in de gewenste richting kon bijsturen. Overigens wordt noch in de CPB publicatie *De Nederlandse Economie in 1980*, noch in het achtergrondrapport van Kooyman expliciet vermeld met welk model de berekeningen zijn gemaakt. Waarschijnlijk zijn voor de berekeningen

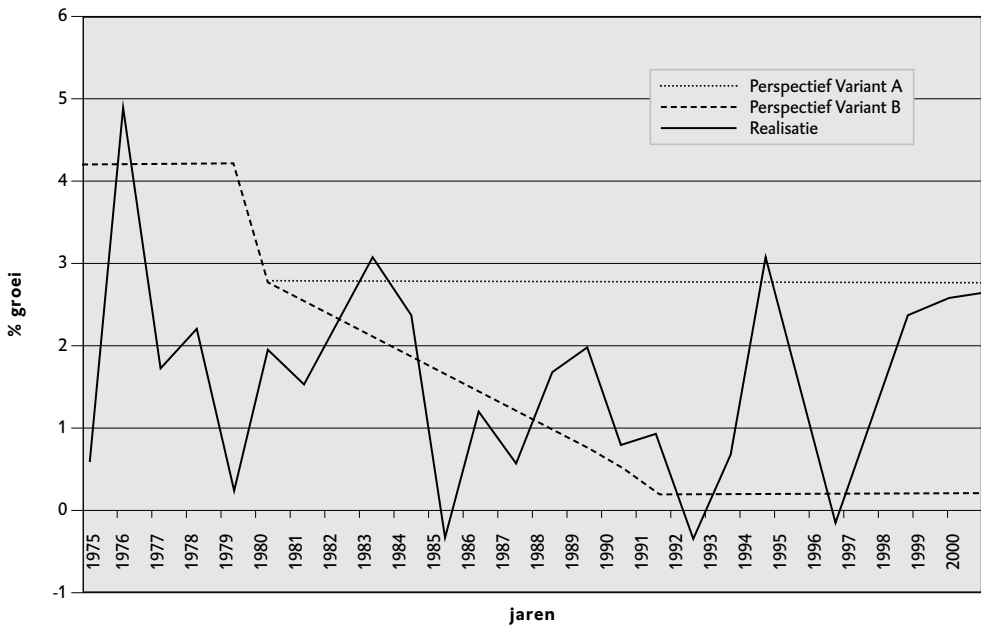
verschillende modellen gebruikt, waarbij de interne consistentie van de uitkomsten via het boekhoudkundig kader van de Nationale Rekeningen is gewaarborgd. In die zin zijn de beide varianten als intern consistente scenario's op te vatten.

13.3 DE BEVINDINGEN

De meest voor de hand liggende vraag bij een terugblik op langetermijnvoorspellingen is natuurlijk of de voorspellingen zijn uitgekomen. In deze paragraaf worden voor een aantal economische grootheden de voorspellingen in beide varianten met de realisaties vergeleken. In de eerste plaats wordt daarbij een van de belangrijkste exogene veronderstellingen in het rapport van Kooyman bezien, namelijk die over de arbeidsproductiviteit. Zoals gezegd, zijn de verschillen tussen de beide varianten, variant-A met een gestage economische groei en variant-B met een groei die in het jaar 2000 tot nul tendeert, ingevoerd via afwijkende uitgangspunten over de arbeidsproductiviteit.

Figuur 13.1 toont de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van bedrijven in beide varianten en confronteert deze met de realisaties. Aan de daling van de arbeidsproductiviteit volgens variant-B is hierbij een eigen invulling gegeven: het rapport van Kooyman vermeldt slechts gemiddelden over de desbetreffende perioden. Wat betreft de middellange-termijnvoorspelling tot 1980 blijkt dat de hoge productiviteitsgroei waarop die voorspelling was gebaseerd (volgens het CPB-rapport *De Nederlandse Economie in 1980*) bij lange na niet is gehaald. Voor de periode 1980-1990 blijkt het perspectief van variant-B gemiddeld genomen goed overeen te komen met de werkelijkheid. In de periode 1990-2000 wordt volgens deze va-

Figuur 13.1 Arbeidsproductiviteit bedrijven



Bron: CPB-rapport *De Nederlandse Economie in 1980*

riant de groei echter flink onderschat, terwijl aan de andere kant variant-A de groei in de laatste tien jaar van de vorige eeuw heeft overschat. In feite heeft de werkelijke groei van de arbeidsproductiviteit in deze laatste periode ongeveer midden tussen beide varianten in gelegen. Eigenlijk kan dus worden geconcludeerd dat ten aanzien van de arbeidsproductiviteit, de belangrijkste input van de beide voorspellingen, er zich geen grote onvoorziene ontwikkelingen hebben voorgedaan.

Figuur 13.2 laat de volumegroei van de consumptieve bestedingen zien. De figuur is wat betreft de beide varianten gebaseerd op de door Kooyman gepresenteerde gemiddelden, zodat tussen 1990 en 1991 een knik in de gegevens zit. Bij beschikbaarheid van jaarcijfers zou vermoedelijk van een veel vloeiender overgang sprake zijn. Deze consumptieve bestedingen geven, beter dan de arbeidsproductiviteitsgroei, een indicatie van de toename van de welvaart in ons land in de desbetreffende periode. De figuur toont dat het achtergrondrapport van het CPB de consumptiegroei in de jaren 1980-1990 sterk heeft overschat. Dit geldt voor beide varianten. Daarentegen is de consumptiegroei voor de periode 1990-2000 juist weer in belangrijke mate onderschat. Dit is zeker het geval voor variant-B waar, op basis van de veronderstelling van een nulgroei in het jaar 2000, de groei van de consumptie in de periode 1990-2000 zelfs enigszins negatief is. Maar ook de hoge-groei-variant-B lijkt achteraf de feitelijke consumptiegroei in de laatste jaren van de voorgaande eeuw nog flink te hebben onderschat.

131

In figuur 13.3 zijn voorspellingen en realisaties van de inflatie getekend. Vanwege de in de langetermijnanalyse veronderstelde vrijwel volledige scheiding tussen

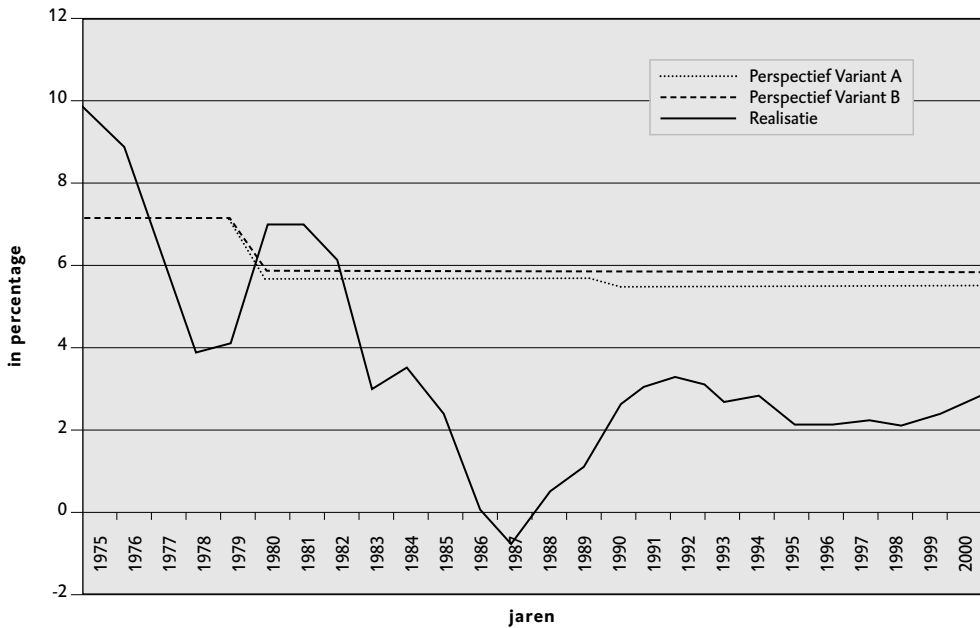
Figuur 13.2 Volumegroei consumptieve bestedingen



Bron: CPB-rapport *De Nederlandse Economie in 1980*

monetaire en reële sfeer verschillen de voorspellingen volgens de beide varianten hier nauwelijks. De voorspellingen zijn echter min of meer gebaseerd op in de jaren zeventig van de vorige eeuw gerealiseerde inflatiecijfers. Achteraf blijkt dat de inflatie sinds het midden van jaren tachtig sterk is afgenomen en dat de feitelijke geldontwaarding in de afgelopen 25 jaar veel lager is uitgekomen dan indertijd werd voorzien.

Figuur 13.3 Inflatie



Bron: CPB-rapport *De Nederlandse Economie in 1980*

De mogelijke verschuivingen in de economische bedrijvigheid tussen sectoren vormden, zoals gezegd, indertijd een belangrijk aandachtspunt. Tabel 13.1 laat zowel voor de productie als voor de werkgelegenheid van bedrijven zien welke verschuiving tussen sectoren indertijd volgens beide varianten werd voorzien, en welke sectorale verschuiving daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Variante-A voorspelt een geleidelijke daling van het aandeel van de landbouw, terwijl dit aandeel volgens variant-B in de laatste tien jaar van de vorige eeuw juist weer enigszins stijgt. Achteraf blijkt dat het belang van de landbouw inderdaad is afgenomen, maar dat deze daling zich vooral heeft voorgedaan in de periode 1990-2000. Een dergelijk beeld geldt ook voor het aandeel van de nijverheid, zij het dat het belang van de nijverheid uiteindelijk nog flink wat verder is afgenomen dan indertijd zelfs via de hoge-groei-variant-A werd voorzien. Iets dergelijks is ook het geval voor de bouwnijverheid.

De toename van het belang van de dienstensector vormt van dit alles het spiegelbeeld. Dat de dienstensector in toenemende mate belangrijk zou worden, werd 25 jaar geleden al voorzien. Overigens voorzag variant-B wel een stagnatie in de

Tabel 13.1 Verdeling van de productie en werkgelegenheid van bedrijven over sectoren (aandelen in procenten)

	1975	1980	Variant-A		Variant-B		Realisatie	
			1990	2000	1990	2000	1990	2000
Productie								
Landbouw	6,1	4,9	3,8	3,5	4,3	4,8	4,6	3,4
Nijverheid	34,4	34,2	29,4	27,7	29,7	30,9	26,9	23,5
Bouwnijverheid	8,5	7,9	6,9	6,7	7,1	7,7	6,3	6,1
Diensten	50,9	52,9	59,8	62,0	58,9	56,5	62,1	66,9
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Werkgelegenheid								
Landbouw	7,5	6,3	4,9	4,5	5,5	6,2	5,8	3,9
Nijverheid	30,7	29,0	24,9	23,5	25,0	26,0	22,6	18,0
Bouwnijverheid	11,0	10,3	8,8	8,6	9,0	9,7	8,6	8,4
Diensten	50,8	54,3	61,3	63,4	60,4	57,9	63,0	69,7
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Kooyman (1977) en diverse publicaties van het CPB

133

groei hiervan. De werkelijke groei van de dienstensector overtreft echter nog in belangrijke mate hetgeen indertijd in variant-A werd verwacht.

Tot slot zijn in tabel 13.2 opgenomen de voorspelling en realisatie van het productievolume van bedrijven. Dit bij wijze van algemene indicator van het niveau van de economische bedrijvigheid. Opmerkelijk is dat de uiteindelijke uitkomst in 2000 vrij goed in het midden ligt tussen de voorspelling volgens variant-A en die volgens variant-B. Het tijds patroon van de economische ontwikkeling wijkt echter in belangrijke mate af van zoals dat indertijd werd voorzien. Zo is de volumegroei tussen 1975 en 1990 sterk overschat.

Tabel 13.2 Productievolume van bedrijven (in mld. guldens van 1975)

	1975		1980		1990		2000
Perspectief Variant-A	174,9	<i>groei*</i>	219,3	<i>groei*</i>	320,2	<i>groei*</i>	409,9
Perspectief Variant-B	174,9	4,5	219,3	3,7	293,9	2,5	299,7
Realisatie	174,9	4,5	197,0	3,0	243,3	0,2	339,8
		2,5		2,1		3,4	

Toelichting: * in % per jaar

Bron: Kooyman (1977) en diverse publicaties van het CPB

Het gevolg is dat het feitelijke productievolume in 1990 nog lager is uitgekomen dan volgens de lage-groei-variant-B. De toename van de economische bedrijvigheid in de periode 1990-2000 is daarentegen indertijd behoorlijk onderschat. De gerealiseerde groei ligt hier ruim boven wat in de hoge-groei-variant werd voorspeld. Achteraf lijkt de uitputting van de grondstoffen, en meer in het algemeen de milieuproblematiek, een minder ernstige rem op de groei te hebben gezet dan indertijd werd voorzien. Bovendien heeft de informatisering hier een belangrijke rol gespeeld, waardoor de wereld er ook nog wat anders is komen uit te zien dan indertijd is vermoed.

13.4 EVALUATIE

De confrontatie van voorspellingen en realisaties in de voorgaande paragraaf geeft een indruk van de kwaliteit van de voorspellingen. De vraag is nu welke lering hieruit kan worden getrokken voor toekomstige voorspel. Vanuit dat oogmerk is het interessant na te gaan welke ontwikkelingen over het hoofd zijn gezien bij deze voorspelling over de afgelopen 25 jaar. Genoemd zijn al de gevolgen van de informatisering voor de groei in de jaren negentig. Zo'n snelle diffusie van een doorbraaktechnologie is echter vrijwel onvoorspelbaar. Toch zijn er andere economische ontwikkelingen die achteraf in de beschouwde periode van groot belang zijn gebleken en die indertijd meer voorzienbaar waren, maar waaraan in de twee toekomstbeelden van het CPB weinig aandacht is besteed. De meest in het oog lopende witte vlek vormen de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in ruime zin, dus inclusief de enorme vlucht die het beroep op het stelsel van sociale voorzieningen heeft genomen. Daarnaast kunnen nog de ontwikkelingen in Europa en de komende vergrijzing worden genoemd. Hierbij zij overigens opgemerkt dat de invloed van de vergrijzing op de economische ontwikkeling eigenlijk pas na 2000 plaatsvindt en dat de voorspelling van de economische ontwikkeling tot het jaar 2000 er niet veel anders zou hebben uitgezien wanneer de feitelijke gang van zaken met betrekking tot de Europese integratie bekend zou zijn geweest.

De belangrijkste onderbelichting betreft dus de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Arbeidsaanbod en participatiegraad zijn, voorzover valt na te gaan, in de berekeningen van Kooyman exogeen gehouden. Ten aanzien van de werkloosheid is verondersteld dat deze beperkt blijft tot de fictiewerkloosheid. Deze is veronderstellenderwijs vastgeprikt op 150.000 arbeidsjaren. Achteraf weten wij dat de werkloosheid in het midden van de jaren tachtig tot bijna tien procent is opgelopen en dat het beroep op de sociale zekerheid (met name de WAO) veel hoger is uitgekomen dan bij de inrichting van de voorzieningen werd gedacht. Dit toenemend beroep op de sociale zekerheid, en vervolgens de versoering daarvan, heeft, via de werking van de wig, grote bewegingen in de participatiegraad teweeggebracht. In de perspectivische tekeningen uit 1977 blijven deze ontwikkelingen buiten beeld.

Een belangrijk gegeven voor deze vooruitberekeningen van het CPB vormen de demografische gegevens. Uit het rapport van Kooyman valt niet te reconstrueren op welke demografische extrapolaties zijn berekeningen berusten. Hetzelfde geldt voor de veronderstellingen over de deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt. Vermoedelijk wijken deze veronderstellingen niet veel af van de uitgangspunten die Kok in zijn concept-artikel van 1975 maakt en vermeldt. De bevolking zou volgens Kok in 2000 tot 15,3 miljoen zijn toegenomen, hetgeen goed overeenkomt met de gerealiseerde 15,9 miljoen. Wat betreft arbeidsdeelname van vrouwen ging Kok uit van een flinke toename, die overigens nog wel lager is dan de achteraf gerealiseerde stijging. Veel invloed lijkt deze onderschatting echter niet te hebben op de mate waarin de vooruitberekeningen van Kooyman (en van Kok) met de werkelijkheid overeenstemmen. Opmerkelijk is overigens dat Van den Beld in zijn preadvies van 1967 nog een bevolkingsomvang in 2000 van 21 miljoen personen veronderstelde. Het deelnemingspercentage van vrouwen bleef volgens Van den Beld in 2000 op twintig procent steken.

Tot slot zij nog een kleine misrekening in het rapport van Kooyman met betrekking tot de aardgaswinning genoemd. Volgens de beide varianten zou de aardgaswinning in 2000 sterk zijn afgenomen waarbij geen aardgas meer zou worden geëxporteerd. Dit leverde voor het eind van de voorspelperiode een sterk negatieve energiebalans voor Nederland op. Op dit vlak blijkt achteraf het resultaat veel gunstiger te zijn.

13.5 CONCLUSIE

Concluderend kan worden gesteld dat over het algemeen de voorspellingen over de economische ontwikkeling in de komende 25 jaar in het achtergrondrapport van Kooyman (1977) de plank zeker niet volledig hebben misgeslagen. Integendeel. De economische ontwikkeling heeft zich begeven binnen de bandbreedte van de beide indertijd opgestelde varianten. Wel is de economische dynamiek in de twee beschouwde deelperioden (1980-1990, 1990-2000) wat anders uitgepakt dan indertijd voorzien. De verschuivingen in economische bedrijvigheid tussen de sectoren zijn in 1977 behoorlijk goed voorspeld. De werkelijke verschuiving in de richting van de dienstensector is nog iets geprononcerder geweest dan indertijd is voorzien.

Toch kan men zich de vraag stellen wat achteraf het nut is geweest van een dergelijke verrassingsvrije toekomstvoorspelling, en of men het nu anders zou doen. Terugkijkend lijkt zo'n algemene toekomstverkenning, gebaseerd op verrassingsvrije toekomstvoorspellingen, niet veel nut te hebben voor het beleid. Dit zou wel het geval zijn wanneer de toekomstverkenning onomstotelijk zou vaststellen dat er zonder drastisch beleidsingrijpen een onhoudbare situatie zou ontstaan. Een dergelijk scenario levert een toekomstvoorspelling op waarvan gehoopt wordt dat die juist niet uitkomt. In dat geval gaat het om een zelfvernietigende voorspelling. Hier geldt dat hoe slechter de kwaliteit van de voorspelling achteraf blijkt te zijn, des te beter.

Vanuit de optiek van het beleid is een variantenanalyse zoals deze door Kok in zijn nota van 1975 is gepresenteerd, interessanter dan een algemene toekomstverkenning. Maar ook deze aanpak, namelijk om de hele maatschappelijke ontwikkeling met één integraal model te beschrijven en in zekere zin te willen besturen, is inmiddels verlaten. Een belangrijke aanleiding hiervoor is dat het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is afgenomen.

Dit betekent niet dat onderzoekers maar moeten ophouden met het ver in de toekomst kijken. Hiervoor is echter wel wat anders nodig dan een algemene toekomstverkenning. Wat dan wel? Voor de methodologie hoe het wel zou kunnen, verwijs ik naar een aantal rapporten uit de zesde raadsperiode van de WRR, bij het opstellen waarvan ik nauw betrokken ben geweest. Een eerste voorbeeld is het rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* (WRR 2000). Hierin wordt met een doorgroeiscenario geschetst welke verdere toename van de arbeidsparticipatie tot het jaar 2020 tot de mogelijkheden behoort, welke beleidsmatige maatregelen zo'n verdere doorgroei kunnen faciliteren en, met name, tegen welke grenzen op het gebied van verkeerscongestie, zorgvoorziening, scholing en ziekte en arbeidsongeschiktheid een dergelijke doorgroei van arbeidsparticipatie zou kunnen aanlopen.

Een tweede voorbeeld is het rapport *Generatiebewust beleid* (WRR 1999). In dit rapport zijn de gevolgen van de vergrijzing tot het jaar 2050 doorgerekend. Daarbij wordt de betekenis van deze vergrijzing voor het beroep op de publieke voorzieningen, met name de AOW en de zorgvoorzieningen, aangegeven. Dit in samenhang met intergenerationele overdrachten van milieu-, menselijk en technologiekapitaal. Deze rekenexercities waren bedoeld om de grenzen van de houdbaarheid van de overheidsvoorzieningen in de toekomst aan te geven. De gemeenschappelijke karakteristiek van deze twee voorbeelden is dat steeds een specifieke langetermijnontwikkeling in beeld is gebracht en zo goed mogelijk gekwantificeerd, waarbij knelpunten opdoemen die in de toekomst zonder verdere beleidsingrepen een belemmering voor de welvaart kunnen betekenen. Veel meer dan de algemene toekomstverkenning van de WRR over de komende 25 jaar, zijn deze toekomstverkenningen direct gericht op de vraag waar de maatschappelijke ontwikkeling in de toekomst spaak kan lopen, en wat de overheid eraan moet doen om dat te verhinderen.

Een derde voorbeeld is het rapport *Nederland handelsland* (WRR 2003), waarin vanuit het institutionele perspectief de gevolgen van de informatisering en de globalisering op de positie van de Nederlandse handel worden gezien. Hier gaat het om een vooruitblik op de welvaartsontwikkeling vanuit een wat ongebruikelijk perspectief, op basis van recente denkbeelden uit de internationale wetenschappelijke literatuur. Zulke inzichten vormen een tegenwicht tegen een dominante beleidsfilosofie, en tegen de eenzijdigheid van daaraan ontleende beleidsmaatregelen.

Al dit soort vormen van gericht toekomstonderzoek zijn naar mijn oordeel waardevol omdat ze in een vroeg stadium inzicht verschaffen hoe het beleid

dient te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Daarbij is het echter niet voldoende om eenmalig een rapport uit te brengen en zich verder afzijdig van de ontwikkelingen te houden. Een goede en doelmatige toekomstverkenning vergt een voortdurende nazorg (zie Den Butter en Kronjee 2003). De maatschappelijke werkelijkheid kent een grote dynamiek waarbij nieuw beschikbare informatie aanleiding zal geven tot een bijstelling van het toekomstbeeld voor de lange termijn. Het beleid zal via kleine stapjes op de korte termijn de beoogde en door het toekomstbeeld geïnspireerde doelstelling voor de lange termijn pogen te bereiken. Aanpassing van het toekomstbeeld betekent een verandering van de langetermijndoelstelling. De nazorg van de toekomstverkenning kan laten zien wat deze dynamiek voor het stapsgewijze beleid betekent.

NOTEN

- 1 Met dank aan het CPB voor het opdiepen van een aantal relevante stukken uit de archieven, en aan Bernard Compaijen (vU) voor nuttige opmerkingen bij een eerdere versie.

LITERATUUR

- Beld, C.A. van den (1967) 'De Nederlandse economie in het jaar 2000', in *De Nederlanders in het jaar 2000*, Preadviezen voor de 184ste Algemene Vergadering van de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel te Amsterdam, blz. 9-35.
- Butter, F.A.G. den, en G. Kronjee (2003) 'Doelgericht en met kennis de toekomst verken-
nen', *Beleidswetenschap*, 17, blz. 207-231.
- Centraal Planbureau (1976) *De Nederlandse economie in 1980*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Kahn, H. en A. Wiener (1967) *The year 2000: a framework for speculation on the next 33 years*, New York: Macmillan.
- Kok, J.H.M. (1975) *Naar een integratiemodel*, interne notitie CPB, mei 1975.
- Kooyman, J. (1977) *Twee perspectivische tekeningen van de Nederlandse economie tot 2000*, nota ten behoeve van de Commissie Algemene Toekomstverkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Passenier, J. (1994) *Van planning naar scanning; een halve eeuw Planbureau in Nederland*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 55, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten*, Rapporten aan de Regering nr. 66, Den Haag: Sdu.

14 HUISVESTING, WOONOMGEVING EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

W. Derksen, L. Eichperger, J. Ritsema van Eck, D. Snellen

14.1 INLEIDING

In zijn nota *Huisvesting, woonomgeving en ruimtelijke ontwikkeling* verkende Dekker (1977) de toekomst van de huisvesting en de woonomgeving. Hij ging in zijn verkenning uit van een relatieschema, waarin een viertal categorieën is onderscheiden: determinanten van de vraag (demografische, economische en sociale elementen), eigenschappen van de woning en woonomgeving (aanbod), elementen bij de productie van woningen (beschikbaarheid van bouwterreinen, enz.) en beleidselementen (huurbeleid, woningtoewijzing, enz.). In die tijd had de computer nog maar net zijn intrede gedaan. Waar we tegenwoordig een dergelijk 'relatieschema' zouden uitwerken tot een model dat gecumuleerde effecten zou berekenen, benoemde Dekker slechts de afzonderlijke elementen: welke gevolgen zal de verandering van de leeftijdsopbouw hebben voor de behoefte aan woningen? Welke gevolgen heeft de auto voor het vestigingspatroon van burgers?

Bewust koos Dekker voor een 'verrassingsarme' verkenning. De trends uit de voorgaande jaren werden doorgetrokken. Hij speculeerde niet of nauwelijks over mogelijke afwijkingen van de trend. Het denken in termen van scenario's dat momenteel usance is bij toekomstverkenningen had zijn intrede nog niet gedaan. Overigens weerhield het streven om 'verrassingsarm' te verkennen Dekker er niet van om vooral de invloed van die elementen te onderzoeken, die in de voorgaande decennia voor opvallende veranderingen hadden gezorgd! Daarmee leek hij zich vooral de vraag te stellen of die veranderingen zich in de volgende decennia zouden voortzetten.

Bij een nadere uitwerking van de woonomgeving ontstond bij de auteur de behoefte om een verkenning van de ruimtelijke ontwikkeling toe te voegen voorzover die geen betrekking heeft op de woonomgeving in enge zin. De auteur merkte op dat het ook mogelijk zou zijn om voor de in de nota onderscheiden zestien gebieden steeds het ruimtelijk aspect afzonderlijk te bekijken: "Het risico is dan echter groot dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen niet in de toekomstverkenning zouden worden opgenomen." Die discussie komt ons bekend voor. Voor 'ruimte' kan ook worden gelezen: 'gender', internationale aspecten, enzovoorts. Behoren alle 'sectoren' aandacht te besteden aan de ruimtelijke aspecten, of behoort het 'facet' ruimte een eigen hoofdstuk en zelfstandige aandacht te krijgen?

Overigens kiest Dekker voor geen van beide opties: hij brengt de ruimte onder in het sectorhoofdstuk over 'huisvesting'. Dit is niet zo verwonderlijk omdat de woningbouw in die tijd als een belangrijk sturingselement werd gezien van de verstedelijking. In die tijd was circa zeventig procent van de woningbouw gesub-

sidieerd. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat volkshuisvesting en ruimtelijke ordening als natuurlijke partners werden gezien en in één ministerie (VRO) waren ondergebracht. Hoewel 'wonen' en 'ruimte' nog steeds binnen hetzelfde departement zijn ondergebracht, is die natuurlijke verwantschap inmiddels verdwenen. De subsidies zijn grotendeels verdwenen en de woningcorporaties zijn verzelfstandigd. In de recente *Nota Ruimte* (2004) bijvoorbeeld zie je een meer evenwichtige aandacht voor wonen, werken, recreatie, natuur, water, enzovoorts.

Waar de huisvesting zijn dominante positie in de ruimtelijke ordening gaandeweg is kwijtgeraakt, is de betekenis van mobiliteit en infrastructuur steeds groter geworden. Dat zien we niet alleen in de wereld van het beleid, ook binnen het vakgebied is het tegenwoordig onbetwist dat bij bestudering van de ruimte zowel de plekken als de stromen aandacht behoeven. Met Castells (1996) spreken we over *space of places* en *space of flows*: de ruimte laat zich niet alleen in statische termen duiden. Mobiliteit is een wezenlijk onderdeel van de ruimte geworden, en met name de wisselwerking tussen stromen en plekken geeft de ruimte een nieuwe dynamiek. Plekken bepalen stromen, en stromen bepalen het ontstaan van nieuwe plekken (zie ook Graham en Marvin 2001).

Zo ver was Dekker nog niet. En dat is hem niet kwalijk te nemen. De ruimte was in de jaren zeventig nog overzichtelijk. Dekker verdeelde de ruimte in twee heldere categorieën: stad en land. Landelijk gebied is "landbouw, openluchtrecreatie, natuur en landschap". Wél voorspelde Dekker dat de steden een lossere samenhang zouden gaan vertonen, oftewel dat stad en land steeds minder goed te onderscheiden zouden zijn. Daarin heeft hij zonder meer gelijk gekregen. Opvallend is dat vervaging van de grenzen tussen stad en land voor Dekker een duidelijke afname van de kwaliteit van het landschap betekende. Ook in dat opzicht was zijn verkenning een kind van haar tijd: "veel zal verloren gaan".

In het onderstaande zullen we de verkenningen van Dekker confronteren met wat er zich sindsdien daadwerkelijk heeft afgespeeld op het gebied van wonen, werken en infrastructuur.

14.2 TOEKOMSTVERKENNING BEVOLKING EN WONEN

14.2.1 WERELDBEELD

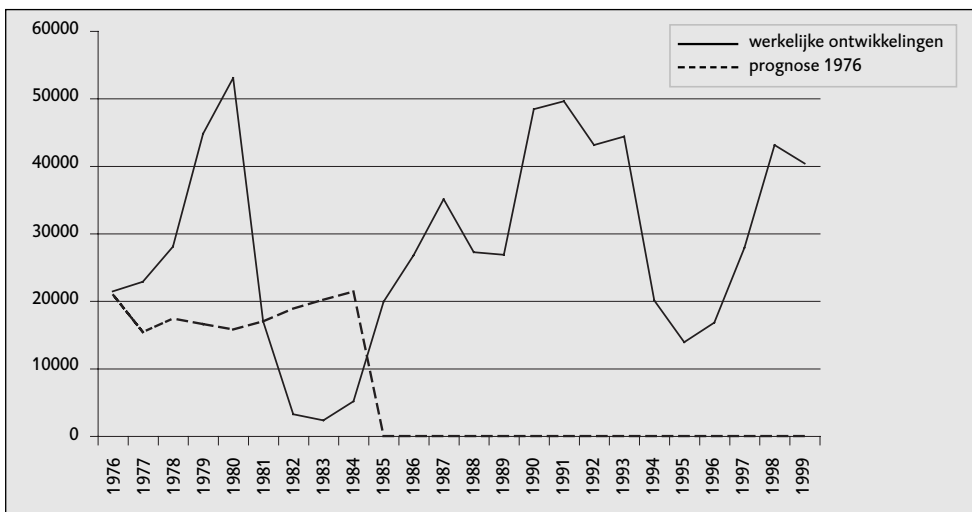
In de tijd dat de verkenning werd opgesteld, heerste er opluchting dat de verwachte bevolkingsomvang uit de *Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening* (19 miljoen in 2000) niet meer werd voorzien. Wat wel zorgen baarde, was de toenemende vraag naar ruimte. De groei in de vraag naar ruimte voor wonen, werken, mobiliteit, enzovoort was hoger dan de bevolkingsgroei. Dit kwam onder meer naar voren bij het opstellen van de diverse structuurschema's. Daarbij speelde het besef, onder andere geïnspireerd door het rapport van de Club van Rome en de oliecrisis van begin jaren zeventig, dat niet alleen hulpbronnen, maar ook ruimte een eindig karakter heeft.

14.2.2 DEMOGRAFIE

In de verkenning is uitgegaan van de bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit 1976. Deze prognose bestond uit twee alternatieven. Volgens het ene, hoge, alternatief zou Nederland in het jaar 2000 15,2 miljoen inwoners tellen; volgens het andere, lage, alternatief 14,3 miljoen. Het werkelijke aantal inwoners bedroeg in 2000 15,9 miljoen. Zo'n 700.000 inwoners meer dan in 1976 in de hoge variant was voorzien.

De veronderstelling over de buitenlandse migratie springt het meest in het oog. Vanwege de grote onzekerheid werden slechts uitspraken gedaan voor de volgende tien jaar. Na 1985 werd de buitenlandse migratie per saldo op nul verondersteld. Men ging ervan uit dat tot 1985 Nederland een relatief aantrekkelijk immigratieland zou zijn met een hoog migratieoverschot. De Nederlandse overheid zou de ontwikkeling van de buitenlandse migratie niet doelbewust beïnvloeden, behoudens het afremmen van de werving van buitenlandse arbeidskrachten, het beperken van de immigratie uit Suriname en het bevorderen van retourmigratie naar Suriname. Het overschot zou groeien van ruim 15.000 in 1975 tot ca 21.000 in 1985. De werkelijkheid bleek anders (zie figuur 14.1).

Figuur 14.1 Verloop van de buitenlandse migratie 1975-2000

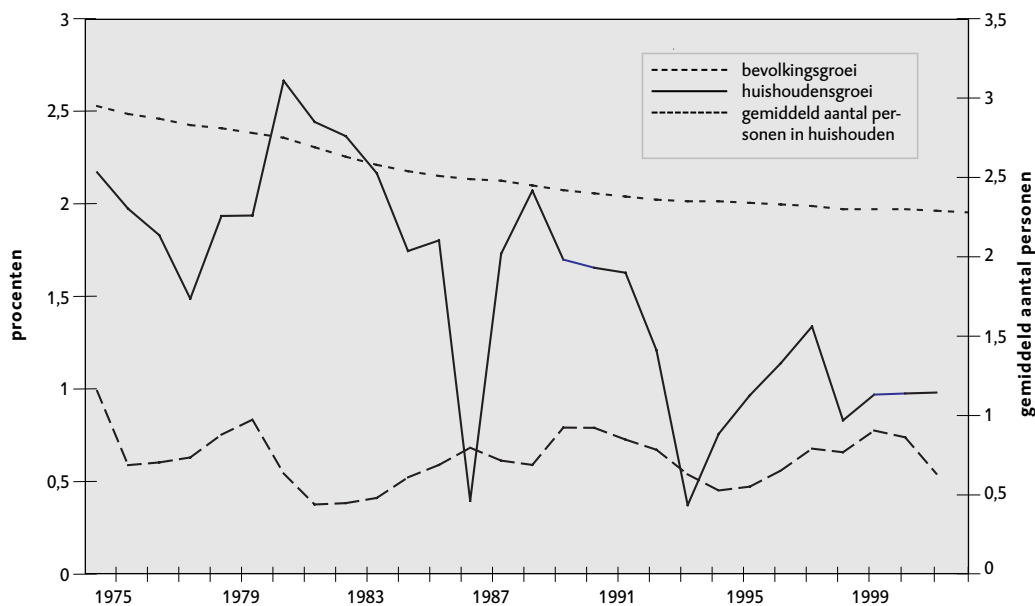


Het bevorderen van de retourmigratie naar Suriname viel tegen en van het feit dat de gezinsherenigende migratie, en later de huwelijksmigratie, een grote vlucht zouden nemen, had men in 1976 nog geen notie. De asielmigratie werd in die tijd nog helemaal niet voorzien.

14.2.3 HUISHOUDENSFORMEN

Volgens de verkenning zou de woningvoorraad in 2000 5,8 miljoen woningen bedragen. In werkelijkheid bedroeg de woningvoorraad 6,6 miljoen woningen. Deze onderschatting is te wijten aan de niet-voorziene groei van het aantal huishoudens en de niet-voorziene toename van diversiteit aan huishoudensvormen. In de jaren na 1977 veranderden de opvattingen over relatievorming en zelfstandigheid van personen drastisch. Figuur 14.2 laat zien dat de ontwikkelingen in de huishoudensvorming leidden tot een forse groei van het aantal huishoudens.

Figuur 14.2 Bevolkings- en huishoudensgroei en gemiddelde huishoudensgrootte 1975-2000



Bron: CBS, Statline

Binnen deze forse groei van het aantal huishoudens is die van het aantal eenpersoonshuishoudens opmerkelijk. Van de bijna 7 miljoen huishoudens die ons land in het jaar 2000 telde, vormen eenpersoonshuishoudens de grootste categorie (ca. 2,3 mln.). In 1975 waren dit er nog slechts 883.000. De gemiddelde huishoudensomvang bedraagt in 2000 nog maar 2,3 personen, tegen 3,0 in 1975.

Om een indruk te geven van de grote diversiteit in huishoudens worden in tabel 14.1 de verschillende huishoudenscategorieën en hun omvang in 2000 weergegeven.

De huishoudensontwikkeling heeft mede geleid tot een woningvoorraad in 2000 van 6,6 miljoen. Tabel 14.2 laat voor 1980, 1990 en 2000 het verschil zien tussen

Tabel 14.1 Soorten huishoudens in 2000

	N	%
Eenpersoonshuishouden	2272219	33,4
Niet gehuwd paar zonder thuiswonende kinderen	494809	7,3
Niet gehuwd paar met thuiswonende kinderen	162770	2,4
Gehuwd paar zonder thuiswonende kinderen	1521063	22,4
Gehuwd paar met thuiswonende kinderen	1919579	28,2
Eenoudergezin	384317	5,7
Overige huishoudens	46251	0,7
Totaal aantal huishoudens	6801008	100,0

Bron: CBS

de gewenste voorraad zoals de verkenning uit 1977 die prognosticeerde en de werkelijke voorraad in dat jaar.

Tabel 14.2 Woningvoorraad: verkenning 1977 versus werkelijkheid

145

Jaar	Prognose verkenning 1977	Werkelijk
1980	4.731.000	4.747.085
1990	5.406.000	5.802.364
2000	5.800.000	6.589.661

Bronnen: Dekker (1977) en CBS

14.2.4 WOONVOORKEUR

Dekker baseerde zijn verkenning van de toekomstige kwalitatieve vraag naar woningen op het onderzoek naar woonmilieus dat de toenmalige Rijksplanolo-

Tabel 14.3 Veronderstelde woonvoorkeuren in 2000 volgens de prognose uit 1977

Kerngrootte	Aandeel bevolking (percentage)
< 1.500	10,3
1.500 – 4.000	2,8
4.000 – 16.000	19,9
16.000 – 64.000	39,8
64.000 – 256.000	15,5
> 265.000	11,7

gische Dienst in 1974 uitvoerde. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat onder de Nederlandse bevolking een voorkeur leeft voor een eengezinshuis met een tuin in een rustige woonomgeving. Dit betekent een voorkeur voor kernen met een inwonertal van 16.000 tot 64.000 (tabel 14.3).

Deze prognoses laten zich moeilijk met de uitkomsten vergelijken, omdat de indeling van gemeenten naar grootteklasse in de loop der tijd is veranderd. Niettemin blijken de prognoses aardig overeen te komen met de verdeling over gemeenten in 2000. Van de Nederlandse bevolking woont ca. 34 procent in gemeenten met 20 tot 50.000 inwoners. Tabel 14.4 laat dit zien. Daarbij moet wel worden bedacht dat een verdeling van de bevolking over gemeenten niet alles zegt over de mate van stedelijkheid van gemeenten, er bestaan immers ook omvangrijke plattelandsgemeenten die bestaan uit vele dorpen.

Vanaf de jaren negentig wordt een andere typering van woonmilieus gehanteerd. Toch wijkt de huidige verdeling over woonmilieus weinig af van de voorspelde verdeling uit de verkenning (tabel 14.4).

Tabel 14.4 Verdeling over woonmilieus in 2000

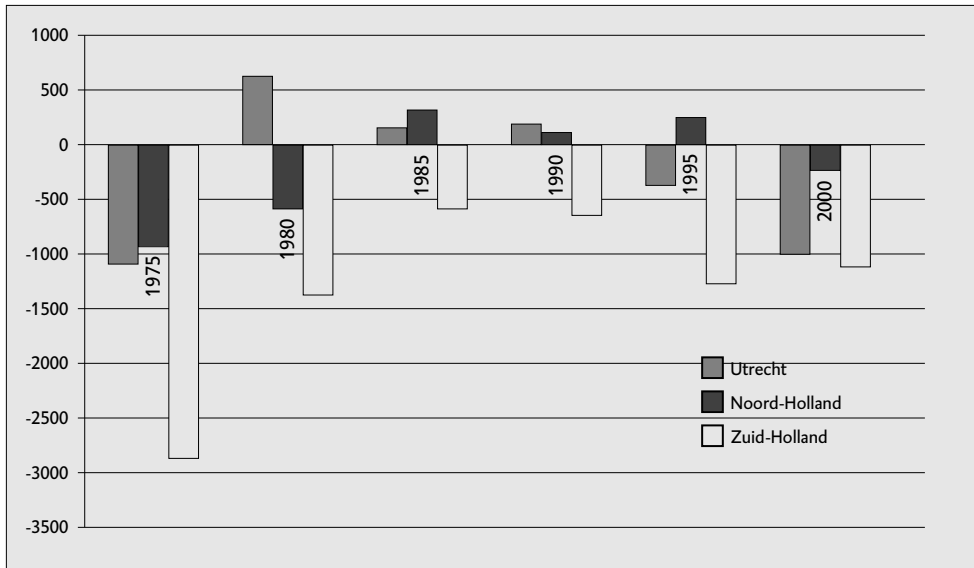
Woonmilieu	Aandeel bevolking in 2000 (percentage)
Centrum stedelijk	7,7
Stedelijk buiten-centrum	38,7
Groen stedelijk	7,5
Centrum dorps	34,6
Landelijk	11,3

14.2.5 VERSTEDELIJKING

In 1977 werd een grote trek verwacht vanuit het westen van Nederland naar het oosten en zuiden, met name naar Gelderland en Noord-Brabant. In de jaren erna bleken vooral inwoners van de provincie Zuid-Holland zich graag in Noord-Brabant en Gelderland te vestigen. Opmerkelijk is dat het vertreksaldo uit de provincies Noord-Holland en Utrecht in 1975 in de jaren daarna is omgeslagen in een bescheiden vestigingssaldo (figuren 14.3 en 14.4). Het zijn overigens vooral de verstedelijkte gebieden in Gelderland en Noord-Brabant die van dit vestigingsoverschot profiteren. De trek uit de Randstad is dus niet zonder meer samengegaan met een toename van het suburbaan wonen.

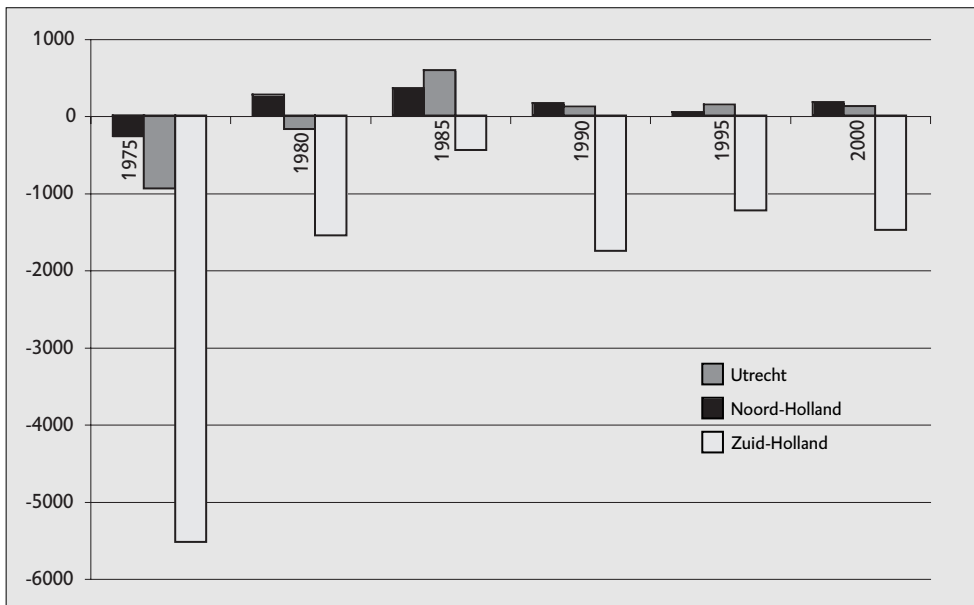
14.2.6 AFSLUITING

In de verkenning zijn vooral de ontwikkelingen in de huishoudensvorming niet voldoende onderkend. Voor de bepaling van de woningbehoefte werd uitgegaan van de min of meer traditionele huishoudensvorming, waarin het huwelijk een

Figuur 14.3 Migratiesaldo uit Randstadprovincies naar Gelderland

Bron: CBS

147

Figuur 14.4 Migratiesaldo uit Randstadprovincies naar Noord-Brabant

Bron: CBS

belangrijk gegeven was. Andere huishoudensvormen waren er al wel, maar ze werden gezien als iets dat niet door de meerderheid van de Nederlandse bevolking zou worden gevolgd.

Daarnaast is de ontwikkeling van de buitenlandse migratie onderschat. De veronderstelling was dat de Nederlandse overheid de werving van buitenlandse arbeidskrachten zou gaan afremmen, de immigratie uit Suriname zou beperken, en de retourmigratie naar Suriname zou gaan bevorderen. De werving van buitenlandse arbeidskrachten is wel stopgezet, maar de retourmigratie kwam niet op gang. Daarnaast kwamen gezinsmigratie en later huwelijksmigratie op. Een nieuw fenomeen in de buitenlandse migratie was de komst van asielzoekers in de jaren negentig. Dat zijn de belangrijkste verklaringen voor het feit dat de bevolkingstoename groter is geworden dan toen werd verwacht.

14.3 WERKEN

14.3.1 ALGEMENE ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN

De verkenning voorspelt een omvang van het arbeidsvolume van 5.522.000 manjaren in 2000. In 2000 blijkt die omvang zo'n 900.000 banen hoger te zijn. Berekend op basis van de ontwikkeling in indexcijfers blijkt het arbeidsvolume in 2000 met 28 procent te zijn toegenomen ten opzichte van 1970, terwijl destijds een groei van 18 procent was voorspeld.

De sterkste afwijking van de werkelijkheid ten opzichte van de destijds gemaakte prognose geldt de periode 1990-2000. In deze jaren groeide de economie aanzienlijk sterker dan was geprognosticeerd. De internationale conjunctuur was gunstig en de wereldhandel trok fors aan. En ook de effectieve koersdaling van de gulden ten opzichte van concurrenten was gunstig voor de Nederlandse export. Dat de bevolkingsomvang groter is geworden dan was voorspeld, zorgde voor een extra economische impuls. Daarnaast nam het aanbod van arbeid toe als gevolg van demografische factoren, maar vooral door een stijging van de participatiegraad, met name die van vrouwen. Ook met een correctie voor de grotere bevolkingsomvang is de economie sterker gegroeid dan was geprognosticeerd.

De werkzame beroepsbevolking (omgerekend naar voltijdse banen) is in 2000 globaal 6 miljoen (4 miljoen mannen en 2 miljoen vrouwen). Dit is 39 procent van de totale bevolking. Van de 460.000 mensen meer (realisatie 15,86 miljoen; prognoses 15,4 miljoen) gaat dus een werkgelegenheidseffect uit van $460.000 \times 39 \text{ procent} = 179.000$ banen. Wanneer deze bij de prognoses worden opgeteld, zijn er in 2000 ruim 5,7 miljoen banen. Ten opzichte van 1970 betekent dat dus niet een groei van 18, maar van 21 procent.

14.3.2 RUIMTELIJKE WEERSLAG

In de verkenning werd gesteld dat er over de ruimtelijke spreiding van bedrijvigheid weinig gegevens voorhanden zijn. De schrijver hield het daarom bij het aangeven van ontwikkelingsrichtingen. Kort samengevat waren deze:

- Een verschuiving binnen de secundaire sector van ruimte-intensieve naar ruimte-extensieve bedrijfstakken. Deze ontwikkeling heeft zich inderdaad voorgedaan.

- Een toename van de benodigde oppervlakte per werknemer binnen een bedrijfstak.

Op regionale en stadsgewestelijke schaal voorzagt de verkenning de volgende ontwikkelingen:

- Er ontstaan complexen van zeehavengebonden industrieën in Groningen en Zeeland. Van de Eemshaven in Groningen bijvoorbeeld is echter later nog maar weinig vernomen!
- In de grote steden loopt de werkgelegenheid in de nijverheid terug en stagneert de tertiaire sector.
- In de middelgrote steden neemt de werkgelegenheid in de dienstensector toe.
- In stadsgewesten is er een beweging naar de rand van de stad en naar de kleinere kernen in de omgeving van de stad. Het aantal arbeidsplaatsen in de binnensteden van de grote steden neemt af. De indruk bestaat dat een gunstige ligging ten opzichte van autosnelwegen een belangrijke vestigingsfactor is geworden. Tevens zal de aantrekkelijkheid van de woonomgeving een steeds belangrijker vestigingsfactor gaan worden.

Mede op basis van de studie van Louter (2002) voor de periode 1973-2000 kan het volgende worden geconstateerd:

- Over de gehele periode van bijna dertig jaar beschouwd, was ruimtelijke deconcentratie de overheersende trend. Het aandeel in de nationale werkgelegenheid nam af voor stadsgewesten en steden. Dit geldt voor alle onderzochte economische sectoren. De verdeling over de vier landsdelen bleef vrijwel stabiel. De belangrijkste ruimtelijk-economische trends blijken zich dus vooral op een lager ruimtelijk schaalniveau te manifesteren.
- De ruimtelijke deconcentratie is het sterkst opgetreden in de periode 1983-1993. In de periode 1993-2000 was, met uitzondering van een lichte mate van suburbanisatie, van ruimtelijke deconcentratie van de totale regionaal-stuwende bedrijvigheid (en van regionaal-verzorgende diensten) geen sprake meer. Geconcludeerd kan dus worden dat de recente ruimtelijk-economische ontwikkelingspatronen een trendbreuk vormen ten opzichte van het verleden.
- Het onderscheid naar economische sectoren levert belangrijke inzichten op. Het blijkt dat de processen van ruimtelijk-economische deconcentratie van industrie en distributieactiviteiten ook na 1993 nog in hetzelfde tempo zijn doorgegaan als ervoor. Dwars door alle ruimtelijk en ruimtelijk-economisch beleid van de laatste drie decennia, vormt dit een constante in de ruimtelijk-economische dynamiek in Nederland. Deze ruimte-extensieve bedrijvigheid 'zoekt de ruimte'. Juist industrie en distributieactiviteiten kennen een grote vraag naar ruimte.
- De kennisdiensten kennen vanaf 1993 geen ruimtelijke deconcentratie meer, in tegenstelling tot de voorafgaande periode. Dit, en het feit dat ook voor regionaal-verzorgende diensten steeds minder sprake is van ruimtelijke deconcentratie, vormt de belangrijkste oorzaak voor de trendbreuk vanaf 1993.

- Dat regionaal-verzorgende diensten geen deconcentratietendensen meer vertonen hangt mede samen met het feit dat bij de bevolkingsontwikkeling sinds 1983 nauwelijks sprake meer is van ruimtelijke deconcentratie. In hoeverre dat een autonome trend is, of het gevolg van ruimtelijk beleid, is moeilijk vast te stellen.
- In het landsdeel West ontliepen de ontwikkeling van de Noord- en de Zuidvleugel elkaar tot 1983 nauwelijks. Daarna liepen ze snel uit elkaar. Dit was vooral het gevolg van de veel betere groeiprestaties van de Noordvleugel voor regionaal-stuwende bedrijvigheid. Voor regionaal-verzorgende diensten waren de onderlinge verschillen tussen Noord- en Zuidvleugel veel minder groot. De economische groeisput van de stad Amsterdam is overigens van een recentere datum, namelijk vanaf het midden van de jaren negentig. In de periode 1973-1983 was de ontwikkeling van de werkgelegenheid in Amsterdam zelfs nog ongunstiger dan in Rotterdam en Den Haag.
- In de loop der tijd is het economisch zwaartepunt van regionaal-stuwende bedrijvigheid in lichte mate naar het oosten verschoven. Wat betreft het inwonertal en een groot deel van de regionaal-verzorgende diensten was van een verschuiving in oostelijke richting nauwelijks sprake. Per saldo verschoof het zwaartepunt van de totale bedrijvigheid marginaal in zuidoostelijke richting. Die verschuiving was volledig het gevolg van ontwikkelingen in de periode 1983-1993.
- Sinds 1973 is het aandeel in de nationale werkgelegenheid van de verschillende landsdelen vrijwel gelijk gebleven. Daarbij is er een verschil tussen de periode voor 1983 en de periode erna. Voor 1983 verloor landsdeel West aandeel, vooral ten faveure van de landsdelen Oost en Zuid. Daarna nam het aandeel van landsdeel West weer toe, terwijl Noord en Zuid aandeel verloren. Binnen West was de ontwikkeling in alle deelperioden gunstiger in de Noord- dan in de Zuidvleugel.
- Het aandeel in de nationale werkgelegenheid van de stadsgewesten bleef vanaf 1983 gelijk, na licht verlies daarvoor. Ontwikkelingen in grote en kleine gemeenten ontliepen elkaar buiten de stadsgewesten niet veel. Binnen de stadsgewesten wonnen de suburbane grote gemeenten meer terrein dan de kleine. Dat hangt met name samen met het groeikernenbeleid. De grootste winst op de kernsteden boekten de suburbs voor 1983. Daarna, vooral vanaf 1993, was in veel mindere mate sprake van suburbanisatie van de bevolking. Dat herstel kwam vooral op het conto van de vier grote steden, waar de groei van het aantal inwoners tussen 1973 en 1983 met 2,2 procent per jaar achterbleef bij het nationaal gemiddelde en tussen 1993 en 2000 met nog slechts 0,3 procent per jaar. Het aandeel van Amsterdam nam in deze periode zelfs nog iets toe.
- Kernsteden zagen hun aandeel in de werkgelegenheid afnemen. Vanaf 1993 nam het aandeel echter aanzienlijk minder snel af dan ervoor. Vooral de suburbane gemeenten hebben geprofiteerd van de afname van het aandeel van de kernsteden, de grote in sterkere mate dan de kleine. Tot 1993 nam overigens tevens het aandeel van de gebieden buiten de stadsgewesten toe (daarna nam het weer af), waarbij het ontwikkelingspad van kleine en grote gemeenten buiten stadsgewesten elkaar niet veel ontliep.

14.3.3 AFSLUITING

De deconcentratie van bedrijvigheid die in 1977 al gaande was, heeft zich tot in het midden van de jaren negentig voortgezet. Daarna is de deconcentratie van industrie en distributieactiviteiten voortgezet. Voor andere, ‘modernere’ bedrijfstakken deed zich een trendbreuk voor die een einde maakte aan de ingezette deconcentratie. De steden bleven voor de economie daarmee belangrijker dan eertijds was voorzien.

14.4 INFRASTRUCTUUR

14.4.1 WERELDBEELD

Om de teksten over infrastructuur in hun tijd te kunnen zien, moeten we bedenken dat op het moment van uitkomen (1975/1977) een lange periode van ononderbroken welvaartsgroei, mobiliteitsgroei en suburbanisatie achter de rug was. De eerste oliecrisis (1974) had wel een schokeffect teweeggebracht, maar het was nog te vroeg om de langetermijngevolgen ervan te overzien; de tweede oliecrisis (1979) en de daaropvolgende economische recessie van begin jaren tachtig lagen nog in het verschiet.

De groei van het autobezit was in de voorafgaande periode ingrijpend geweest; in 25 jaar was het aantal auto's toegenomen van 139.000 in 1950, dat is 14 per duizend inwoners, tot 3.289.000 in 1975, oftewel 242 per duizend inwoners. Tegen die achtergrond is de voorspelling van 420 auto's per duizend inwoners in het jaar 2000 verrassend nauwkeurig: het werkelijke aantal was 400 op 1 januari 2000; het aantal van 420 werd in de loop van 2002 gehaald (CBS Statline).

Van ‘mobiliteitssturend’ of ‘mobiliteitsremmend’ beleid, zo belangrijk in de ruimtelijke ordening van de jaren tachtig en negentig, is nog geen sprake. Op basis van de verwachte toename van het autogebruik werd door het NEI een behoefte becijferd aan uitbreiding van het wegennet met ruim tienduizend kilometer interlokale wegen tussen 1972 en 1980, en nog eens iets meer dan elfduizend kilometer tussen 1980 en 2000. Het verharde wegennet buiten de bebouwde kom is tussen 1983 en 1997 volgens het CBS gegroeid met bijna vijfduizend kilometer van een totale lengte van 53.849 naar 58.822 kilometer. Vergelijkbare gegevens over de hele periode zijn niet beschikbaar. Op grond hiervan lijkt de NEI-prognose duidelijk te hoog. In de verkenning werd overigens ook al opgemerkt dat het *Structuurplan Verkeer en Vervoer* (SVV-1, 1977) een veel bescheiden uitbreiding van het wegennet voorstelde. In de uiteindelijke regeringsbeslissing (1979) is nog een aantal nieuwe wegen, waaronder de roemruchte A3 Amsterdam-Rotterdam, gesneuveld. Ook moet worden opgemerkt dat van de toen geplande uitbreidingen een aantal sterk vertraagd of zelfs nog steeds niet gerealiseerd is, door maatschappelijke en politieke weerstand of om financiële redenen (de A4 Midden Delfland, A27 bij Utrecht, A73 Midden Limburg). Overigens gaat het tegenwoordig vooral om verbeteringen en capaciteitsvergroting van

bestaande wegen; wat dit betreft is het opvallend dat in het rapport alleen sprake was van nieuwe wegen.

14.4.2 INVLOED VAN AUTOMOBILISERING OP RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN

Dat de invloed van de automobilisering verder ging dan alleen de ruimtebehoefte voor nieuwe infrastructuur was de auteur van het rapport al duidelijk. Zo geeft hij aan dat zich een suburbane levensstijl aan het aftekenen was.

“Eén van de belangrijkste kenmerken van deze levensstijl is een hoge mobiliteit, mogelijk gemaakt door vaak meervoudig autobezit per gezin. De nabijheid van het werk en van bepaalde voorzieningen speelt steeds minder een rol in het vestigingsgedrag (...) In het verhuispatroon zal dan ook verandering van werkkring van de man steeds minder een belangrijk motief worden (...) Voor gezinnen met één auto of zonder auto zal de bereikbaarheid van het werk van de vrouw een doorslaggevende factor kunnen zijn” (Dekker 1977: 6).

Deze ideeën zijn in het huidige onderzoek naar woonmilieus en verhuisgedrag van tweeverdienerhuishoudens nog altijd zeer actueel. Achteraf gezien is vooral de voorzichtigheid opvallend waarmee ontwikkelingen worden aangeduid die sindsdien in toenemende mate bepalend zijn gebleken voor het dagelijks leven: “De indruk bestaat dat een gunstige ligging ten opzichte van autowegen een belangrijke vestigingsplaatsfactor (voor bedrijven, Derksen c.s.) is geworden.” “Bij een voortzetting van de huidige ontwikkeling zal de relatieve bereikbaarheid van oudere stadsdelen en met name van de binnensteden afnemen.” De conclusie is dan duidelijk: “De steden gaan een steeds lossere samenhang vertonen en worden sterk afhankelijk van de auto.” De auteur zag de stad nog als het middelpunt van een monocentrisch stadsgewest. Om met de door hem aangekondigde lossere samenhang om te gaan, zijn sindsdien concepten ontwikkeld als het polycentrische stadsgewest, het stedelijke veld en de netwerkstad.

Binnen de stad werd in het rapport onderscheid gemaakt tussen oudere stadsdelen, die niet ontworpen zijn voor het gebruik van de auto, en de nieuwere, die dat wel zijn. Voor de oudere stadsdelen werd opgemerkt dat er incidenteel ingrepen werden gepleegd ten behoeve van het autoverkeer en het parkeren, maar dat er in toenemende mate sprake was van beperkende maatregelen betreffende de auto in de stad. Dit is in de jaren daarna nog veel sterker geworden. Verkeersdoorbraken zoals in de jaren zestig zijn sindsdien veel minder uitgevoerd; verkeerscirculatieplannen die de binnenstad en woonwijken door middel van eenrichtingsverkeer verkeersluw houden, voetgangersgebieden in stadscentra, en betaald parkeren daarentegen zijn schering en inslag geworden.

Over de nieuwe stadsdelen werd opgemerkt dat voorzieningen ten behoeve van de auto, zoals brede wegen en grote parkeerterreinen, voor een deel onherbergzaamheid veroorzaken. Het is duidelijk dat stedenbouw uit de tweede helft van de jaren zeventig en uit de jaren tachtig hier een duidelijke reactie op was: “De

klassieke straat maakte plaats voor een ‘kindvriendelijke verblijfsruimte’, netwerken van paden en pleintjes, rustiek beplante hoeken en parkeerplekken. Tot verdriet van veel bewoners mocht de auto niet meer voor de deur” (Van der Cammen en De Klerk 2003: 266).

Vanaf het midden van de jaren tachtig beweegt de slinger weer terug en zien we weer nieuwbouwwijken met een regelmatigere en daardoor overzichtelijker plattegrond. Vaak zijn deze nieuwe wijken ook weer wat toegankelijker voor auto’s, maar zonder de onherbergzaamheid die de hoogbouw wijken uit de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig kenmerkte.

14.4.3 Vliegverkeer

De eerste oliecrisis (1974) was bij het uitkomen van het rapport al achter de rug, maar gevolgen ervan op de langere termijn waren nog niet duidelijk. Wel is het effect van de oliecrisis duidelijk zichtbaar in de bijstelling van de prognose voor het aantal luchtreizigers. Een analyse voor de besluitvorming over de tweede nationale luchthaven uit 1974 rekende op een aantal tussen de 80 en 120 miljoen voor 2000 tegenover bijna 8 miljoen in 1975. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de explosieve groei van het luchtverkeer in de voorafgaande jaren (van ruim 2,5 miljoen luchtreizigers in 1965), mede als gevolg van scherpe prijsdalingen in de economy class. Na de eerste oliecrisis werd deze prognose bijgesteld tot 40 à 60 miljoen. Het werkelijk aantal in 2000 lag dicht tegen deze ondergrens aan: 40.769.000 luchtreizigers.

Een tweede nationale luchthaven, met een geschatte directe ruimtebehoefte van 40 km², waarvan al in 1974 sprake was, is er tot op heden niet gekomen. Dat komt enerzijds doordat de groei van het luchtverkeer iets langzamer heeft plaatsgevonden dan in 1974 werd verwacht, anderzijds doordat de politieke discussie over de locatie van een tweede luchthaven niet tot een breed gedragen voorstel heeft geleid.

14.4.4 Treinverkeer

Over spoorwegen merkt het rapport op dat bij een ongeveer gelijkblijvend vervoer alleen incidentele uitbreidingen zijn te verwachten tussen nieuwe steden en de grote steden. In werkelijkheid is het personenvervoer per spoor snel gegroeid. In de periode 1985-2000 is het aantal reizigerskilometers per spoor verdubbeld van 7,7 miljard tot 15,4 miljard; voor de periode tot 1985 zijn geen vergelijkbare cijfers beschikbaar.

De herwaardering voor het spoor hangt onder meer samen met de toenemende congestie op het autowegennet, maar het imago van het spoor is ook verbeterd door nieuwe technologische ontwikkelingen zoals de hogesnelheidstrein en de magneetzweeftrein. Hoe dan ook, in de jaren tachtig en negentig is na decennia van stilstand flink geïnvesteerd in het spoorwegennet, in de jaren tachtig vooral in enkele nieuwe lijnen (Zoetermeerlijn, Schiphollijn, Ringspoorlijn Amsterdam, Flevolijn) en in de jaren negentig vooral in capaciteitsuitbreiding en verbetering van knooppunten.

14.5 CONCLUSIE

Gezien de omvang en het tempo van de veranderingen in de mobiliteit zijn een aantal prognoses in het rapport opvallend nauwkeurig. Ook over de invloed die deze ontwikkelingen op de inrichting van de ruimte zouden hebben, bevat het rapport een aantal rake observaties. Ontwikkelingen die in het rapport niet zijn voorzien, betreffen vooral de reacties van burgers en overheden op congestie en hinder door het toegenomen autoverkeer: de vertraging bij de realisatie van nieuwe wegen, en de verschuiving van de aanleg van nieuwe wegen naar verbetering en verbreding van bestaande; het toenemend gebruik van de trein en de uitbreiding van het spoorwegennet; ten slotte de veranderingen in de inrichting van nieuwbouwwijken en de wijze waarop daarin met de auto wordt omgegaan.

LITERATUUR

- Cammen, H. van der, en L. de Klerk (2003) *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: Het Spectrum.
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society*, Oxford: Blackwell.
- Dekker, A. (1977) *Huisvesting, woonomgeving en ruimtelijke ontwikkeling. Nota ten behoeve van de Commissie Algemene Toekomstverkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Den Haag: WRR.
- Graham, S. en S. Marvin (2001) *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London: Routledge.
- Louter, A.S. (2002) *De economische hittekaart van Nederland. Waar de economie van Nederland groeit*, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Delft: Bureau Louter.
- Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004) *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: ministerie van VROM.

15 MOBILITEIT EN TOEKOMSTVERKENNING

H. van Gent en P. Rietveld

15.1 INLEIDING

Toekomstonderzoekers worden doorgaans twee keer uitgelachen. De eerste keer op het moment waarop zij hun prognose publiceren en de tweede keer als het planjaar is verstreken. Bij het evalueren van prognoses op het terrein van verkeer en vervoer wordt echter zelden gelachen, aangezien in de achterliggende periode is gebleken dat de vervoer- en verkeerswerkelijkheid nogal weerbarstig is.

In deze bijdrage baseren wij ons met name op variant-A van de achtergrondstudie Verkeer (1977), in het vervolg 'de achtergrondstudie' genoemd. Deze variant is opgesteld door het adviesbureau AGV. Het is een snelle-groei-variant die behoorlijk gedetailleerd is uitgewerkt. Deze variant vormt de basis voor variant-A in het hoofdrapport *De komende vijftiengintig jaar* (1977). Dit hoofdrapport bevat de uiteindelijke officiële uitkomsten die het resultaat zijn van een 'informeel iteratief proces', waarbij de achtergrondstudie als startpunt diende. Het hoofdrapport is door het secretariaat van de Commissie Toekomstverkenning opgesteld. Het komt erop neer dat variant-A in het hoofdrapport weliswaar gebaseerd is op variant-A uit de achtergrondstudie, maar dat aanzienlijke aanpassingen zijn gedaan; de achtergronden daarvan zijn helaas niet terug te vinden.

Daarnaast is in tweede instantie door het secretariaat van de Commissie Toekomstverkenning zelf een lage-groei-variant-B geformuleerd, die voor de volledigheid ook in de achtergrondstudie is opgenomen, maar geheel identiek is met de tekst van het hoofdrapport. Ook aan variant-B besteden we enige aandacht.

15.2 WERELDBEELD

Het verkeerswereldbeeld van waaruit de achtergrondstudie Verkeer (1977) is geschreven, komt niet helder naar voren in het rapport zelf. Dit beeld valt echter wel te reconstrueren. Gedurende de jaren zestig vond in ons land de massamotorisering plaats: het autobezit nam tussen 1960 en 1970 toe met een factor 4,6. Hoewel in de jaren zeventig het groeitempo veel lager was, werd ons land geconfronteerd met de gevolgen van dat proces. De overheid voerde aanvankelijk een zogenaamd vraagvolgend beleid (meer auto's > meer wegen). Echter, in de jaren zeventig riep dit beleid steeds meer weerstand op, omdat de negatieve externe effecten van het autobezit en -gebruik onder de aandacht waren gekomen, al dan niet beïnvloed door het rapport van de Club van Rome. De eerste actiegroepen werden gevormd. De overheid reageerde hierop door in nota's op het terrein van verkeer en vervoer het vraagvolgende beleid in te wisselen voor een zogenaamd vraagsturend beleid, gericht op de afzwakking van de groei van het autogebruik.

Juist ten tijde van deze omslag in het mobiliteitsdenken gaf de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) opdracht tot het schrijven van de

achtergrondstudie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de achtergrondstudie nog sporen draagt van de voortgaande snelle groei van het autopark (variant-A), terwijl de omslag wordt verwoord door de later toegevoegde variant-B.

Hetzelfde geldt voor de toekomstige rol van de luchtvaart. In de jaren zeventig vond de discussie over een tweede nationale luchthaven plaats, gevoed door wel zeer forse prognoses van de luchtvaart. De achtergrondstudie (variant-A) vermeldt dan ook: “Een tweede nationale luchthaven is dus noodzakelijk”, terwijl volgens variant-B “[t]egen het eind van de eeuw nog geen tweede nationale luchthaven nodig is”. Daaraan wordt nog toegevoegd dat op de plaats van het gesloten vliegveld Zestienhoven een woonwijk zal verrijzen.

De periode rondom 1975 was er dus een van onzekerheid. De voorgaande decennia werden gekenmerkt door snelle economische groei en een nog snellere toename van het reizen per auto en vliegtuig. Variant-A van de achtergrondstudie gaat uit van voortzetting van de toename van de arbeidsproductiviteit met drie procent per jaar. De verwachtingen ten aanzien van de bevolkingsgroei waren overigens veel gematigder: uit het hoofdrapport blijkt dat rekening is gehouden met een groei tot 14,6 mln. in 2000. Tegenover de hoge productiviteitsgroei zoals verondersteld in variant-A staat dus een lage bevolkingsgroei. In reactie op de economische stagnatie waarvan de eerste voortekenen zich in die tijd toonden en de milieugrenzen aan de groei, is ook variant-B geïntroduceerd met een afzwakende groei leidend tot nulgroei na 1990.

15.3 VERWACHTING VERSUS REALISATIE

Evenals in de achtergrondstudie zullen we een onderscheid maken tussen de verwachte omvang van de personenmobiliteit en de verwachte omvang van de neveneffecten.

Tabel 15.1 De procentuele ontwikkeling van het personenvervoer in reizigerskilometers (1972 = 100)

	1962 vlg. achter- grond- studie	1972 vlg. achter- grond- studie	2000 vlg. achtergrond- studie		2000 vlg. hoofdrapport		2000 realiteit (CBS)
			Variant-A	Variant-B	Variant-A	Variant-B	
Auto	23	100	228	100	174	100	164
Langzaam verkeer	133	100	75	125	70	125	72
Openbaar vervoer	93	100	108	145	102	145	117
Luchtvaart	21	100	2069	569	1069	569	828
Totaal	54	100	263	131	182	131	168

15.3.1 DE OMVANG VAN DE PERSONENMOBILITEIT

In onderstaande tabel wordt aangegeven hoe de betekenis van de verschillende vervoertakken (in reizigerskilometers) in het jaar 2000 werd voorzien en in welke mate deze afwijkt van de realiteit.

Zoals al aangegeven, komt variant-B in het hoofdrapport exact overeen met variant-B uit de achtergrondstudie, hetgeen niet opgaat voor variant-A. In het algemeen geldt dat in het hoofdrapport de verwachtingen in variant-A naar beneden zijn bijgesteld, vergeleken met de achtergrondstudie. Geconcludeerd kan worden dat de totale in 2000 gerealiseerde mobiliteit ongeveer een middenpositie inneemt ten opzichte van de varianten A en B uit het hoofdrapport. Uit tabel 15.1 komt duidelijk naar voren dat variant-B een veel lager gebruik van de auto en het vliegtuig voorzag dan variant-A, terwijl het langzame verkeer en het openbaar vervoer in variant-B juist hoger werden geraamd. De overschatting door variant-A en het hoofdrapport is met name veroorzaakt door de forse verwachtingen omtrent vliegtuig- en autogebruik. Het openbaar-vervoergebruik is daarentegen onderschat, terwijl de langzame vervoerwijzen (lopen, fietsen en brom/snorfiets) in totaliteit nagenoeg exact zijn voorspeld (uitgezonderd door variant-B).

De overschatting van het autogebruik in variant-A van de achtergrondstudie wordt met name veroorzaakt door een veel te hoge veronderstelde gemiddelde bezetting van auto's (2,0 tegen 1,34). Blijkbaar hebben potentiële carpoolers de voorkeur gegeven aan het openbaar vervoer.

Ten aanzien van het langzame personenvervoer – (brom)fiets en lopen – werd een daling van het personenkilometrage voorzien als gevolg van de onbelemmerde groei van het autosysteem. In totaliteit benadert de verwachting de werkelijkheid van 2000, zij het dat het gebruik van de bromfiets enorm is overschat; men moet zich realiseren dat de bromfiets in de jaren vijftig en zestig een zeer belangrijk vervoermiddel was en het gebruik van de fiets en het lopen zijn onderschat.

Over het gebruik van het openbaar vervoer was men enigszins negatief vanwege de voorziene onveranderde aantrekkelijkheid van het autobezit en -gebruik. Het openbaar vervoer zou in 2000 slechts degenen dienen “die niet of niet meer over een eigen auto beschikken (huisvrouwen, jeugdigen, ouderen, gehandicapten, gastarbeiders, mensen met lage inkomens en voor speciale gevallen)”. Zelfs indien wordt afgezien van het openbaar-vervoergebruik door houders van de OV-Studentenjaarkaart (introductie in 1991), dan nog kan van een onderschatting worden gesproken.

Wat betreft de luchtvaart maakt de achtergrondstudie melding van 40 miljoen passagiersbewegingen in 2000. Het gaat hier om Nederlanders. Het boeiende is dat er in 2000 op Schiphol inderdaad ca. 40 miljoen passagiersbewegingen werden geregistreerd, maar dan wel door alle nationaliteiten.

Indien we ons beperken tot het vliegtuiggebruik door Nederlanders, dan blijkt

daar, afgezien van het door de NV Luchthaven Schiphol genoemde aantal vluchten van acht miljoen in 2000, geen verdere informatie over beschikbaar te zijn. Volgens eigen berekeningen⁶ komt het aantal door Nederlanders verrichte personenkilometers in 2000 uit op 48 miljard. Ofwel, de achtergrondstudie (variant-A) overschatte in de luchtvaart het aantal door Nederlanders verrichte personenkilometers met een factor 2,5. De belangrijkste oorzaak van deze overschatting blijkt het aantal passagiersbewegingen per inwoner te zijn. De achtergrondstudie (variant-A) ging uit van 2,8 (gerekend over de bevolking van zes jaar en ouder), terwijl dat in het jaar 2000 ca. 0,9 blijkt te zijn (eveneens gerekend over de bevolking van zes jaar en ouder).

Concluderend kan voor variant-A worden gesteld dat de dynamiek in het autobezit dermate groot werd geacht dat deze alle andere vervoerwijzen schade zou berokkenen. Met de keerzijde van het toenemend autogebruik (files) werd nog niet serieus rekening gehouden. Files blijven opvallend genoeg vrijwel ongevoemd in de achtergrondstudie en in het hoofdrapport. Variant-B gaat daarentegen uit van een matige economische groei die geleidelijk afzwakt in de richting van nulgroei. Het wekt verbazing dat hieraan gekoppeld is dat het autobezit en -gebruik in 2000 zou uitkomen op het niveau uit 1972. De gematigde economische groei maakte immers nog steeds een toename in autogebruik waarschijnlijk, dit nog los van cohorteffecten naar leeftijdsgroepen in relatie tot rijbewijsbezit, die zelfs bij economische nulgroei nog tot extra autobezit zouden leiden. De achtergrond hiervan is dat in variant-B uitgegaan is van een explosieve introductie van huurauto's. De onderschatting van de bevolkingsomvang in 2000 met zo'n tien procent heeft in variant-B ongetwijfeld invloed gehad op de onderschatting van de totale mobiliteit, terwijl de overschatting in variant-A nog hoger zou zijn uitgevallen. Immers, indien alle variabelen, uitgezonderd de bevolkingsomvang, correct zouden zijn ingeschat, dan zouden de prognoses tien procent hoger uitvallen.

15.3.2 DE NEVENEFFECTEN VAN MOBILITEIT

De achtergrondstudie noemt de volgende neveneffecten op:

- a) het ruimtelijk activiteitenpatroon;
- b) het ruimtebeslag;
- c) het energieverbruik;
- d) de luchtverontreiniging;
- e) de onveiligheid.

Ruimtelijk activiteitenpatroon

Onder het ruimtelijk activiteitenpatroon wordt in de achtergrondstudie gesteld dat de gesignaleerde verschuiving van de mobiliteit naar de auto een 'natuurlijke' drang tot suburbanisatie inhoudt en dat daarmee de expansiemogelijkheid van de groeikernen en de vitaliteit van de grote steden en hun centra daalt, omdat ook de arbeidsplaatsen zich gaan spreiden.

Opvallend is dat in de afgelopen 25 jaar de spreiding van arbeidsplaatsen beperkt bleef en dat door beleidsinterventies de suburbanisatie is bijgestuurd: concentra-

tie in groeikernen met Almere en Zoetermeer als grote voorbeelden; VINEX; compacte stad: de bevolking van Amsterdam is weer gaan groeien na 1986, edg. Kortom, het ruimtelijk ordeningsbeleid heeft ertoe geleid dat de verwachtingen niet helemaal bewaarheid zijn geworden. Of dit op zijn beurt heeft geleid tot een beduidende verlaging van de groei in het autogebruik mag overigens betwijfeld worden.

Ruimtebeslag

Terecht wordt in de achtergrondstudie geconstateerd dat uitbreiding van infrastructuur het ruimtebeslag beïnvloedt en dat niet alleen rekening moet worden gehouden met het directe ruimtebeslag, maar ook met het indirecte. Wat betreft dit ruimtebeslag geeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor 1996 een indicatie (dus exclusief indirect ruimtebeslag):

- totale Nederlandse ruimte: 41.526 km²
- waarvan gebruikt door verkeer: 1.340 km² = 3,2%
- door spoor-, tram- en metro infrastructuur: 99 km²
- door verharde wegen: 1.132 km²
- door onverharde wegen: 81 km²
- door vliegvelden: 28 km²

Het directe beslag op de ruimte door verharde wegen in 1996 (1.132 km²) is daarmee een factor 8 hoger dan de 140 km² die in de achtergrondstudie werd vermeld. Dit verschil wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een verschil in definitie (auto-wegen versus verharde wegen).

Energieverbruik

Wat betreft het energieverbruik had de achtergrondstudie een vooruitziende blik waar het gaat om de weinig positieve vooruitzichten op een overgang op grote schaal naar alternatieve energiebronnen. In de achterliggende jaren werden we geconfronteerd met de eerste elektrische auto's en bussen, rijdend op aardgas en waterstof. Maar van een overgang op grote schaal op deze energiebronnen is geen sprake geweest.

Door verschil in statistische registratie is het niet mogelijk de verwachting uit de achtergrondstudie te leggen naast het in 2000 gerealiseerde energieverbruik. Vandaar dat in tabel 15.2 het totale energieverbruik door mobiele bronnen wordt vergeleken met het verwachte verbruik volgens het hoofdrapport.

Tabel 15.2 Het energieverbruik door mobiele bronnen in het jaar 2000 (x PJ)

	Verwachting volgens het hoofdrapport		Realisatie volgens het RIVM
	Variant-A	Variant-B	
Totaal vervoer	687	387	522

Evenals in tabel 15.1 ten aanzien van de mobiliteit zien we ook hier dat de realisatie in 2000 een middenpositie inneemt ten opzichte van de varianten A en B uit het hoofdrapport. Vergelijken we tabel 15.2 met 15.1 voor variant-A en de realisatie in 2000, dan kan daaruit worden afgelezen dat de werkelijke verbetering in het energieverbruik per reizigerkilometer wat sneller is geweest dan voorzien in 1977. Toch is deze verbetering tot nu toe beperkt geweest. Verbeterde voertuigtechnologie werd de afgelopen decennia in sterke mate gecompenseerd door zwaardere en krachtiger voertuigen. Hierdoor is de opgave van reductie van CO₂ binnen conventioneel transport niet eenvoudig gebleken.

Luchtverontreiniging

De luchtverontreiniging blijkt in de achtergrondstudie voor het jaar 2000 zwaar onderschat te zijn, zoals blijkt uit tabel 15.3, waaruit voor het jaar 2000 de CO₂-emissies zijn verwijderd om de beide tabellen vergelijkbaar te kunnen maken:

Het blijkt dus dat de achtergrondstudie de emissies met een factor 3,6 te hoog heeft voorzien, terwijl de varianten A en B uit het hoofdrapport geringere emissies hebben verwacht. Schonere motoren, loodvrije benzine en de katalysator hebben de afgelopen decennia goede resultaten opgeleverd. Tabel 15.3 geeft aan dat dit in de achtergrondstudie onvoldoende is meegenomen, terwijl daarentegen in de hoofdstudie eerder sprake is van een overschatting van de mogelijkheden.

Tabel 15.3 De verkeersemissies in het jaar 2000 (x mln. kg)

	Verwachting volgens de achtergrondstudie		Verwachting volgens het hoofdrapport		Realisatie volgens het RIVM
	Variant-A	Variant-B	Variant-A	Variant-B	
CO	n.b.	180	300	180	447
VOS	n.b.	-	-	-	117
NOX	n.b.	132	206	132	303
PM10	n.b.	-	-	-	20
CH ₄ Aërosolen + SO ₂	n.b.	109	176	109	-
Totaal	3.225	421	682	421	887

Bron: RIVM

Verkeersonveiligheid

Wat betreft de verkeersonveiligheid was men, zowel in de achtergrondstudie als in het hoofdrapport, tamelijk pessimistisch gestemd. Het onderstaande overzicht geeft daar blijk van (zie tabel 15.4).

Onderschat zijn in beide varianten onder meer de effecten van maatregelen die zijn genomen, gericht op zowel de weggebruiker zelf (verkeersopvoeding, verplicht dragen van helmen en veiligheidsgordels), als op het voertuig (kreukel-

Tabel 15.4 Het aantal verkeersdoden in 2000

	Verwachting volgens de achtergrondstudie		Verwachting volgens het hoofdrapport		Realisatie volgens de SWOV
	Variant-A	Variant-B	Variant-A	Variant-B	
Fiets	670	445	460	445	198
Bromfiets	190	320	260	320	107
Motorfiets/scooter	235	95	190	95	89
Voetganger	315	190	150	190	106
Auto	885	510	765	510	513
Bus, tram, metro	7	7	6	7	0
Trein	10	18	16	18	0
Vliegtuig	140	25	40	25	0
Overig	100	60	60	60	69
Totaal	2.552	1.670	1.947	1.670	1.082

Bron: swov

zones, kooiconstructies, airbags, APK-keuring) en de verkeersinfrastructuur (aanleg van ringwegen, snelheidsbeperkingen, scheiding van verkeerssoorten). Bij de meeste van deze maatregelen heeft de overheid een beslissende rol gespeeld. De kans op actief overheidsbeleid is dus in beide varianten onderschat.

15.3.3 TECHNOLOGIE VERSUS MOBILITEITSGROEI

Het verschil tussen prognose en realisatie in de indirecte effecten hangt zowel af van de veronderstellingen ten aanzien van de mobiliteitsgroei als van de effecten per eenheid transport. Het blijkt dat zeker de laatste factor erg bepalend is voor het verschil tussen prognose en realisatie. Met name op het terrein van milieueffecten, energieverbruik en verkeersveiligheid is de ontwikkeling een stuk gunstiger uitgepakt dan men in 1977 voorzag. Een belangrijke les is dat bij toekomststudies de technologie minstens even belangrijk is als het gedrag, tot uiting komend in vervoersvolumes. Uiteraard geldt hierbij dat de technologische ontwikkeling in forse mate gestuurd wordt door beleid. Bij mobiliteit is dit evident bij zaken als de introductie van loodvrije benzine, de geregelde driewegkatalysator en een hele reeks van verkeersveiligheidsmaatregelen. Ook de private sector (automobiellindustrie) heeft hierbij een duidelijke bijdrage geleverd. Kortom, de uitkomst van de verwachtingen van 1977 blijkt in sterke mate samen te hangen met de inspanningen die overheden en private partijen leveren en geleverd hebben om optredende knelpunten aan te pakken. Daarbij geldt verder dat deze inspanningen niet per se nationaal bepaald zijn. De internationale dimensie is dus van groot belang. Deze dimensie heeft in de achtergrondstudie wel enige aandacht gekregen, maar bij het thema verkeer is er weinig van terug te vinden.

15.4 IS DE TOEKOMSTVERKENNING GEBRUIKT?

De indruk bestaat dat de WRR-toekomststudie op het terrein van verkeer en vervoer niet of nauwelijks is gebruikt. Daarvoor zijn op zijn minst twee redenen. Allereerst waren er in de jaren zeventig op dit terrein meer studies. Het meest in het oog springende onderzoek was de *Integrale Verkeers- en Vervoerstudie* uit 1972. Daaraan was meegewerkt door welhaast alle toenmalige gerenommeerde externe onderzoeksbureaus. Deze studie was overigens ook een belangrijke input in de voorstudie. Concurrentie van andere toekomststudies maakte dus de impact van de WRR-studie op dit terrein beperkt.

Ten tweede was de timing van de WRR-studie op het terrein van verkeer en vervoer ongelukkig, omdat net daarvoor een belangrijke overheidsnota verscheen vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat: het Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (1977). De WRR-studie verscheen dus als mosterd na de maaltijd. Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer verscheen pas veel later (1988); toen had de WRR-studie al lang zijn relevantie verloren.

15.5 DE VOORONDERSTELLINGEN EN DE GEVOLGDE REDENERINGEN

De achtergrondstudie (variant-A) is in zekere zin een poging tot synthese van eerdere voorspellingen ten aanzien van de transportvraag in de eerste helft van de jaren zeventig. Daarbij is ook wel gekeken naar ontwikkelingen in andere landen. Een centrale vraag betrof de ontwikkeling van het autobezit: in de toenmalige literatuur werd het verzadigingsniveau geschat op een waarde tussen de 300 en 600 per 1000 inwoners. Aangenomen werd dat Nederland dit plafond in 2000 nog niet bereikt zou hebben; een niveau van 420 werd plausibel geacht. Uitgaande van een vrijwel gelijkblijvend aantal gereden kilometers per auto van circa 16000 km per jaar – een voor Nederland inderdaad opmerkelijk constant blijvend jaarlijks kilometrage – volgde in variant-A een schatting van de ontwikkeling van het autogebruik die achteraf niet slecht was. Het grote verschil tussen de achtergrondstudie en de hoofdstudie zit hem in de bezettingsgraad van de auto's: die was in de achtergrondstudie inderdaad wel erg hoog verondersteld.

15.6 OMISSIES

Wat verder opvalt, is dat het goederenvervoer in de achtergrondstudie (varianten A en B) geheel buiten beschouwing is gebleven, terwijl daaraan in het hoofdrapport wel een bladzijde is gewijd. In tabel 15.5 worden de verwachtingen voor 2000 geconfronteerd met de gerealiseerde cijfers.

Het goederenvervoer is dus enigszins overschat in variant-A, met name de binnenvaart. De verwachte groei van het goederenvervoer over de weg had de opstellers meer zorgen mogen baren. Dit vervoer levert een grote bijdrage aan de luchtvervuiling. Vandaar dat in het streven naar *sustainable transport* niet alleen

Tabel 15.5 Goederenvervoer in het jaar 2000 (x mln. ton)

	1975 volgens het hoofdrapport	Verwachting volgens het hoofdrapport		Realisatie volgens het CBS
		Variant-A	Variant-B	
Wegvervoer	386	562	448	585
Binnenvaart	247	602	460	315
Railvervoer	15	31	39	28
Pijpleiding	21	65	48	104
Totaal	669	1.260	995	1.032

Bron: CBS

de nationale overheid, maar ook de EU streeft naar een *modal shift* ten gunste van het goederenvervoer per spoor en per binnenvaart.

Een andere omissie is het hiervoor al vermelde niet-onderkennen van een toenevende verkeerscongestie. Dit kan zijn veroorzaakt door de gedachte dat de overheid tot het jaar 2000 de aanleg van nieuwe autowegen voortvarend ter hand zou blijven nemen.

Interessant is de extreme inschatting van de rol van de huurauto in het jaar 2000. In variant-B komt deze plotseling naar voren en wel in ruime mate. Van de 8,1 miljoen autogebruikers in 2000 zou zelfs 57 procent een auto huren, in verband met de stagnatie van de inkomens. Inmiddels weten we dat dit extreme percentage bij lange na niet is gehaald en dat ook systemen van deelauto's alleen in specifieke nichemarkten floreren.

15.7 AANBEVELINGEN VOOR TOEKOMSTIGE TOEKOMSTVERKENNINGEN

Interessant is dat een belangrijke drijvende kracht bij de toekomstverkenning in 1977 de ontwikkeling van het autobezit was, en dat voor het schatten daarvan geen standaardinstrument beschikbaar was. In de afgelopen 25 jaar hebben de modellen op het terrein van verkeer en vervoer een sterke ontwikkeling vertoond. Met name netwerkgerelateerde modellen zoals het Landelijk Model Systeem (LMS) hebben een belangrijke positie verworven in de beleidsanalyses. Tegelijk valt op dat juist deze modellen weinig geschikt zijn voor langetermijnstudies omdat ze zijn gericht op autogebruik, en niet op autobezit. Daardoor hebben ze een kortetermijnnoriëntatie. Dit kwam onder meer aan het licht in studies van de afgelopen jaren naar de invloed van een kilometerheffing, of andere vormen van variabilisatie, op autobezit en -gebruik. De huidige modellen kunnen die vragen niet goed aan.

Wil men autogebruik en vliegverkeer de komende 25 jaren voorspellen, dan ligt het voor de hand om meer systematisch dan voorheen te letten op internationale ontwikkelingen in landen zoals de Verenigde Staten en Canada. Gezien de enorme ruimtelijke verschillen tussen Nederland en deze landen is het de moeite waard om daarbij niet de nationale schaal te hanteren, maar om te letten op buitenlandse regio's die qua omvang en structuur op Nederland lijken. De uitdaging is om daarbij ook rekening te houden met verschillen in allerlei achtergrondvariabelen: cultuur, demografie, functioneren arbeidsmarkten, fiscale regimes, enzovoort.

Van belang is ook het inzicht dat in het verleden de verschillende vervoerwijzen aan sterke langetermijncycli onderhevig bleken. In de negentiende eeuw speelden de binnenvaart en de trein een dominante rol die gaandeweg veel beperkter werd. Is de auto eenzelfde lot beschoren? In de afgelopen 25 jaar wees nog niets daarop. En vooralsnog zijn er weinig tekenen dat dit de komende 25 jaar wel gaat gebeuren. De belangrijkste wijziging in de Verenigde Staten is de toename van het aandeel van het vliegtuig. In termen van aandelen personenkilometers is dit een gewichtige ontwikkeling, maar voor het verkeer over kortere afstanden, waar zich nog altijd bijna alle verplaatsingen afspelen, heeft het weinig gevolgen.

Rest de vraag of de auteurs de WRR-toekomstonderzoekers uit de jaren zeventig nog hebben uitgelachen. In alle beslotenheid hebben zij geschaterd om de voorziene voorname rol van de huurauto. De overschatting van het aantal verkeersdoelen heeft tot een tevreden glimlach heeft geleid.

NOTEN

- 1 Het aantal van 8 miljoen vluchten dient met twee te worden vermenigvuldigd teneinde het aantal passagiersbewegingen te krijgen: 16 miljoen. Met een gemiddelde vliegafstand van 3000 km wordt een aantal personenkilometers van 48 miljard verkregen.

16 ENERGIE EN DE HIERDOOR VEROORZAAKTE MILIEUVERONTREINIGING

J.L.A. Jansen

16.1 INLEIDING

In 1977 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn advies *De komende vijftiwintig jaar* uit. Aan het rapport lagen een aantal voorstudies ten grondslag zoals de sectorverkenning omtrent de milieu-effecten van de energievoorziening: de nota *Energie en de hierdoor veroorzaakte milieuverontreiniging*. Om voor het maken van toekomstige toekomstverkenningen te leren van de ervaringen kan men zich nu, een kwart eeuw later, afvragen wat er van de toekomstverkenning is uitgekomen? En vooral: waarom is dat wel of niet gebeurd? Deelvragen daarachter zijn bijvoorbeeld:

- Wat was het oorspronkelijke ‘wereldbeeld’ van waaruit de verkenning is geschreven?
- Wat waren de vooronderstellingen en welke redeneringen zijn gevolgd?
- Hebben de oorspronkelijke auteurs van de nota bepaalde belangrijke ontwikkelingen over het hoofd gezien? En zo ja, hoe komt dat?
- Welke (wetenschappelijke) methoden zijn toegepast bij het maken van de toekomstverkenning?
- Wat zou men nu anders doen? En welke aanbevelingen voor een nieuwe toekomstverkenning over hetzelfde onderwerp komen hieruit voort?

In deze publicatie zal op die vragen worden ingegaan.

Hoewel “de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de nota berust bij de auteur en niet bij de Commissie Algemene Toekomst Verkenning” (verder CATV) kan deze sectorverkenning niet los worden gezien van het werk van de CATV, uiteindelijk uitmondend in het hoofdrapport *De komende vijftiwintig jaar*. De nota levert bouwstenen aan en gaat daarbij nadrukkelijk uit van de door de CATV ‘aangeleverde’ vooronderstellingen. Dat geldt met name de arbeidsproductiviteit, de economische ontwikkeling en het daarmee verbonden energiegebruik (WRR 1977, blz. 120). Daarop wordt in de nota dan ook geen eigen visie ontwikkeld. Wel wordt door de auteurs op enkele punten twijfel geuit ten aanzien van het realiteitsgehalte van elementen uit de vooronderstellingen. Dit geldt met name de consequenties daarvan op de omvang in 2000 van de chemische industrie en de landbouw en de inzet van kernenergie.

Een tweede band met het hoofdrapport (blz. 30) betreft het accepteren van “beperkingen voor een algemene, integrale toekomstverkenning door beperkingen in tijd, mankracht en voorstellingsvermogen”. Dit leidt tot de keuze voor “het voortzetten van bestaande verhoudingen” in twijfelgevallen. Dit heeft onmiskenbaar een stempel gedrukt op de opzet van deze sectorverkenning.

16.2 EEN TERUGBLIK NA 25 JAAR

16.2.1 SAMENVATTING VAN DE VERKENNING

De algemene vooronderstellingen uit *De komende vijftientig jaar*, aangevuld met meer specifieke vooronderstellingen omtrent motoren en energiegebruik in economische sectoren, zijn de basis voor een vooruitberekening van de milieueffecten van het energiegebruik. Daarbij is extrapolatie overheersend en wordt energiegebruik naar evenredigheid met ‘de productie’ aangenomen. Technologische verbeteringen worden slechts mondjesmaat verondersteld. In de gepolariseerde wereld van die dagen lijkt voorzichtigheid de leidraad. Ook bij het noemen van technieken om de knelpunten op te lossen is gekozen voor bewezen techniek.

16.2.2 WERELDBEELD

De sectorverkenning kwam tot stand in een uiterst turbulente periode in een maatschappelijk en politiek gepolariseerd klimaat. De polarisatie betrof met name het verschijnsel economische groei, de aard van de energievoorziening en het democratisch gehalte van de samenleving. Er was druk op – en verzet tegen – beleid om consequenties te verbinden aan het rapport van de Club van Rome, de eerste wereldmilieuconferentie in Stockholm (1972) en aan de democratiseringsbeweging. Beleidsmatig resulteerden deze drijfveren in de Nederlandse politiek in de *Nota Selectieve Groei* van minister Lubbers van Economische Zaken (1975), de wet op de investeringsrekening, de wet op de ondernemingsraden en vele milieuwetten in wording. De Energienota van minister Lubbers was op dat moment in voorbereiding.

De WRR – in 1976 formeel van start gegaan – zelf kan beschouwd worden als één van de planningspoten voor beleid naast het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Ruimtelijk Planbureau, of misschien zelfs wel als het overkoepelend wetenschappelijk orgaan van de planbureaus.

In de CATV waren onder de deskundigen verschillende stromingen te herkennen, zoals Hueting (1977):

“Wij achten de kans groot dat de energievoorziening de productiegroei niet zal kunnen bijhouden als gevolg van het te kort schieten van het aanbod van olie en gas, het groeiend verzet tegen de bouw van snelle kweekreactoren, de moeilijkheden en het tijdvergend karakter van het omschakelen op kolen en de invoering van zonne-energie en het arbeidsintensieve karakter van energiebesparingprogramma’s. Op grond hiervan achten wij de kans gering dat het productieniveau in 2000 een factor 1,6 à 2,5 hoger zal liggen dan in 1975.”

De onderhavige sectorverkenning heeft het karakter van een nauwgezette en voorzichtige doorrekening van een toekomstverkenning uitgaande van de vooronderstellingen van de CATV en met toepassing van technologieontwikkeling ‘binnen bereik’. Dit past in de opzet van het hoofdrapport dat door Kleijn (1978)

gekenmerkt wordt als: “Iemand met een wat brede belangstelling zal in het rapport relatief weinig hem onbekends en voor hem onverwachts aantreffen. Hoogstens wordt het hem bekende wat nader uitgewerkt en wat meer genuanceerd.” Kortom: ter wille van een brede acceptatie in een gepolariseerde samenleving en gezien de diverse samenstelling van de commissie, wetenschappelijk degelijk koersen op geleidelijke ontwikkeling. Ook de auteurs van de nota hebben deze lijn gevolgd.

16.3 VOORONDERSTELLINGEN, VERKENNING EN REALISATIE

De cijfers

In de vergelijking tussen de uitkomsten van de verkenning en de realisatie in 2000 wordt hierna een onderscheid gemaakt tussen:

- de vooronderstellingen (tabel 16.1);
- uitkomsten met betrekking tot de prestaties van mobiele verbrandingsmachines (tabel 16.2);
- uitkomsten met betrekking tot het productievolume van sectoren (tabel 16.3);
- uitkomsten met betrekking tot het verbruik van energie in de productie (tabel 16.4);
- uitkomsten met betrekking tot de emissies (tabel 16.5).

De vergelijking zal gemaakt worden tussen de uitgangstoestand in 1975, de uitkomsten van de verkenning in 2000 en de realisatie in 2000 voor de meest belangwekkende grootheden.

Het resultaat neergelegd in de tabellen 16.1 tot en met 16.5 is wat betreft de realisatie gebaseerd op gegevens van de sites van CBS en RIVM. Het is zeer wel mogelijk dat op detailniveau de vergelijking onnauwkeurigheden bevat als gevolg van verschillen in definities van weergaven in de tabellen tussen 1975 en 2000. Wel kan ervan uitgegaan worden dat het beeld in grote lijnen juist is.

De vergelijking tussen de verkenning en de realisatie in de tabellen 16.1 tot en met 16.5 leidt tot de volgende conclusies:

- In de vooronderstellingen is de omvang van bevolking en beroepsbevolking ongeveer elf procent groter dan de realisatie. In de verkenningsmethodiek van de nota zou dit hebben moeten leiden tot een ruim tien procent hogere productie en navenant energieverbruik. Kennelijk is dit effect ruimschoots door andere factoren gecompenseerd. Eenzelfde verschijnsel doet zich voor bij de volgende waarneming.

Tabel 16.1 Vooronderstellingen

	1975	2000 verkenning	2000 realisatie
Bevolkingsomvang (mln.)	13,60	14,28	16,0
Beroepsbevolking (mln.)	4,88	6,1	6,9
Reële Energieprijs (index)	100	200	150

Tabel 16.2 Prestaties mobiele verbrandingsmachines

	1975	2000 verkenning	2000 realisatie
Aantal personenauto's (mln.)	4,3	6,1	6,3
Prestatie personenauto's (mrd. autokm.)	51,7	87,0	93,1
Omvang goederenvervoer totaal (mln. ton) (excl. pijpleiding en zeevaart)	648	1195	929
Waarvan:			
weg	386	562	585
rail	15	31	28
binnenvaart	247	602	315
Passagiersbewegingen vier grootste luchthavens (mln.)	8	35	41

Bronnen: RIVM site Milieu en Natuurcompendium

Tabel 16.3 Productievolume van sectoren (index)

	1975	2000 verkenning	2000 realisatie
Landbouw	100	204,1	200
Nijverheid	100	287,0	304
Waarvan chemische Industrie	100	393,5	413
Bouwnijverheid	100	134,1	354
Diensten	100	278,5	555 (incl. vervoer)

Bron: realisatie: CBS Statline-Productie, verbruik en inkomensvorming

- De energieprij is minder gestegen dan voorspeld. Het effect daarvan lijkt in tegenspraak met de lagere dan verwachte stijging van het energiegebruik. Allereerst hebben in veel sectoren de energiekosten slechts een gering aandeel in de productiekosten met als gevolg een lage elasticiteit voor de energieprij. Wellicht speelt ook een rol dat over de beschouwde periode de ontwikkeling van de energieprij geenszins een gelijkmatig verloop heeft gehad. Eerder was sprake van aanzienlijke prijsschommelingen zoals tijdens de zogenoemde tweede energiecrisis van 1979. Deze gebeurtenis, het effect van strengere milieunormen ten aanzien van zwaveldioxide en de beschikbaarheid van technologie kunnen wellicht deze tegenstrijdigheid verklaren. Nadere analyse zal daarover uitsluitsel kunnen geven.
- Het personenvervoer per auto ligt in werkelijkheid enigszins hoger, goederenvervoer daarentegen beduidend en wel een kwart lager, met name door veel lagere prestatie van de binnenscheepvaart.
- De producties in de bouw en de diensten + overheid zijn beduidend hoger dan voorspeld, respectievelijk 2,5 en 2 maal de verkenning.

Tabel 16.4 Energiegebruik van sectoren

Sector	1975	Elektra	2000 Verkenning		2000 Realisatie Totaal vgl. met 1975 op basis PJ*
	Brand- stof		Brand- stof	Elektra	
<i>In de verkenning gerelateerd aan productie</i>					
Landbouw	100	100	204	204	} 124
Chemische industrie	100	100	394	394	
Raffinaderijen	100	100	302	302	
Ov. Nijverheid (<i>Verwarming, verlichting e.d.</i>	100	100	276	276	} 122
<i>in de verkenning gerelateerd aan aantal werknemers)</i>					
Nijverheid	100	100	125	144	} 152
Bouwnijverheid	100	100	134	134	
Diensten	100	100	174	215	} 72
Overheid	100	100	166	191	
Gezinnen (<i>brandstof 2000 uit VEGIN/Gasunie publicatie</i>)	100	100	100	198	

* Petajoule = 10^{15} joule

Bron: RIVM Milieu en Natuurcompendium energieverbruik door combinaties in PJ te vergelijken met opgaven 1975 uit de nota

Tabel 16.5 Emissies (mln. kg)

	1975	Verkenning	2000	Realisatie
		voor maatregelen	na maatregelen	1990 / 2000
Koolmonoxide (CO)	1640	600	600	1130 / 702
Stikstofoxiden (NOx)	380	600	280	599 / 447
Zwavel dioxide (SO2)	410	1150	340	204 / 91
Koolwaterstoffen/Vluchtige organische stoffen	420	490	400	490 / 267
Lood	2,8	0,0	0,0	0,33 / 0,03
Fijn stof				81 / 51

Bron: RIVM site Milieu en Natuurcompendium Emissies naar lucht 1990-2002

- Over de gehele linie is er een veel lager energieverbruik dan in de verkenning werd voorspeld.
- De uitstoot van koolmonoxide en stikstofoxiden ligt hoger en de uitstoot van zwavel dioxide en vluchtige organische stoffen aanzienlijk lager.

Verklaring in grove trekken

Een verklaring van het verschil tussen verkenning en realisatie ten aanzien van de sectorstructuur (aandeel bouw en diensten + overheid) en van het lagere goederenvervoer moet gevonden worden in de algemene analyse van het hoofdrapport. Voor het achterblijven van vervoer per binnenschip zijn wellicht de volgende factoren van invloed: vooral groei van het regionaal Nederlands goederenvervoer, de forse uitbreiding van de weginfrastructuur en ten dele de relatief lage energieprijzen.

Het verschil ten aanzien van het energieverbruik vindt zijn oorzaak in de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de milieutechnologie met als gevolg 'ontkoppeling' in plaats van de één-op-éénkoppeling als uitgangspunt in de nota. Hetzelfde geldt voor de betere prestaties ten aanzien van zwaveldioxide (ontzwaveling en rookgasreiniging) en vluchtige organische stoffen c.q. koolwaterstoffen (het brede VOS-programma, de inzet van uitlaatkatalysatoren bij auto's en de overgang op dieselmotoren ook in personenauto's). Het achterblijven van stikstofoxiden en van koolmonoxide heeft een relatie met diezelfde technologie waarbij met name de overgang op diesel een rol speelt.

De achtergrond voor deze andere technologie ontwikkeling ligt in de overgang van effectgericht milieubeleid in de jaren zeventig naar een brongericht milieubeleid in de jaren tachtig en in het verlengde daarvan de themabespreking van toenmalig minister Winsemius (1982-1986) met onder andere sterke aandacht voor bestrijding van de verzuring. Dit had vooral consequenties voor de stationaire verbrandingsmachines die voor een deel in publieke handen waren.

16.4 DE GEBRUIKERS EN HUN INTERESSEN

Ook hier kan de nota niet los gezien worden van het hoofdrapport. De doelgroep van het hoofdrapport omvat primair de beleidsmakers op nationaal niveau. Gezien de betrekkelijk beperkte nieuwheid moet worden vastgesteld dat de invloed op beleid beperkt gebleven is. Voor de verkenning in de onderhavige nota geldt hetzelfde. Geen verreichende vooronderstellingen en perspectieven. Bovendien zal de output voor de energie en milieu deskundigen weinig tot geen nieuwe aangrijpingspunten geboden hebben, aangezien verondersteld mag worden dat de input tevens uit hun kringen afkomstig was via raadpleging en literatuuronderzoek.

16.5 GEMISTE ONTWIKKELINGEN

'Gemist' wordt hier opgevat als te voorzien maar niet meegenomen. In deze nota zijn in dat kader twee elementen nadrukkelijk aan te wijzen: de ontwikkeling van milieutechnologie en het energieverbruik in relatie tot de productie. In beide gevallen gaat het om de opzet van de verkenning: met voorzichtigheid uitgaan van veronderstellingen die gezien de stand van zaken op het moment van de verkenning feitelijk verdedigbaar waren. Niettemin was het bouwwerk van de milieuwetgeving volop in ontwikkeling en had de energiecrisis van 1972 zijn sporen in het denken niet nagelaten.

In de economische veronderstellingen van de CATV is uitgegaan van een inhoudelijk onbenoemde stijging van de arbeidsproductiviteit. In die zin zou er ruimte hebben moeten zijn om ook ten aanzien van milieu-efficiency en energie-efficiency vergelijkbare vooronderstellingen te hanteren. Bijvoorbeeld een jaarlijkse verbetering van de energie-efficiency en de milieu-efficiency van de productie met een à twee procent bovenop het invoeren van op dat moment bekende maatregelen. In de nota wordt in het geheel niet gerept over de afvalverbranding die toch in die periode op gang is gekomen (denk met name aan de Afval Verbranding Rijnmond).

16.6 NIEUWE ONTWIKKELINGEN EN ONVOORZIENE GEBEURTENISSEN

In het tijdsbestek van het opstellen van de nota waren in het oog springende milieu-effecten: opwarming van oppervlaktewater, lozing van organische stoffen op water met als gevolg vissterfte en botulisme, en aantasting van de volksgezondheid als gevolg van luchtverontreiniging, hetgeen bijvoorbeeld aanleiding was tot het saneringsplan Rijnmond.

Kwesties als de bodemverontreiniging (Lekkerkerk in 1978), de verzuring, de mondiale ozonproblematiek lagen nog in een ver verschiet (hoewel over ozon al in 1974 kamervragen zijn gesteld!). Het zijn juist deze verschijnselen die tot een intensivering van het milieubeleid hebben geleid. Hoofdaandachtsvelden waren van achtereenvolgende ministers Vorrink (1973-1977; wetgeving), Ginjaar (1977-1981; normstelling), Winsemius (1982-1986 organisatie), Nijpels (1986-1989; voorzorgbeginsel en duurzaamheid op de – internationale – politieke agenda). In die lijn valt ook de verschuiving van de prioriteit van effect- naar bronbestrijding, en naar internationalisatie met een toenemend belang en effect, zoals tentoongespreid door de World Commission on Environment and Development (1987).

Verrassingen in energie

In 1975 was ook niet te voorzien dat de patstelling op kernenergiegebied zou leiden tot de maatschappelijke discussie energiebeleid (de zgn. Brede maatschappelijke Discussie; zie het Tussenrapport en het Eindrapport uit 1983 en 1984) met een groot effect op het bewustzijn aangaande de samenhang economie – energie – milieu.

Uiteraard waren de kernenergieongevallen 'Three Miles Island' (1979) en 'Tsjernobyl' (1986) niet te voorzien terwijl die toch een behoorlijk effect hebben gehad op het energiebeleid. Dat de beloften van kernenergie, ook van kweekreactoren en kernfusie, wat overtrokken waren, moest wegens 'gevoeligheid' wel buiten het denkraam vallen. Evenmin te voorzien was 'het optrekken van het IJzeren Gordijn', met als gevolg het toegankelijk worden van de aardgas- en olievelden in de voormalige Sovjet-Unie.

Ook de dioxineaffaire, met indringende gevolgen voor de gasreiniging van de afvalverbrandingsinrichtingen en doorwerking naar andere stationaire verbrandingsinrichtingen, was een onverwachte ontwikkeling met aanzienlijke consequenties voor de uitstoot door deze verbrandingsinrichtingen.

16.7 HET VERKENNEN VANUIT 1975

De basis voor de verkenning van de omvang van emissies naar de lucht als gevolg van energiegebruik berust op aannamen in het hoofdrapport ten aanzien van economische ontwikkeling (blz. 122), demografische ontwikkeling (blz. 49), en transport in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling (blz. 139, 142). Op grond van deze aannamen worden met behulp van aanvullende technische aannamen zoals omtrent de ontwikkeling van brandstofverbruik per prestatie-eenheid, emissienormen voor verkeer en vervoer, emissies per eenheid brandstofgebruik en toepassing van emissie reducerende maatregelen en technieken, de emissies berekend.

De berekeningen op zich zijn 'rechttoe rechtaan' te volgen. De kern van de verkenning ligt in de aannamen. De auteurs van de nota uiten twijfel over de realiteitswaarde van de hoofdaannamen. Met name betwijfelen ze de doorwerking van de aannamen met betrekking tot de toename van de arbeidsproductiviteit in het volume van de productie in de nijverheid en de landbouw (blz. A4) en de aannamen ten aanzien van de inzet van 5000 MW kernenergie (blz. A39) op grond van radioactief afval problematiek, proliferatie en plaatsings(on)mogelijkheden. In de verkenning wordt dit verder terzijde gelaten (blz. A20). De aanvullende aannamen in deze nota zijn voorzichtig en passen in wat redelijkerwijs mogelijk is. Op enkele aannamen ga ik hieronder in.

Over verbrandingsmotoren

De technologische ontwikkeling is autonoom en wordt gedreven door meer stringente milieuwetgeving en EEG-beleid, met duurdere brandstoffen in een concurrerende markt.

Over energie, productie en transport

De energiebehoefte is in nagenoeg alleen energiegebruikende sectoren evenredig aan de geleverde prestatie aangenomen. Geen ont koppeling dus! Een uitzondering betreft personen en bestelauto's; daarvoor wordt een tien procent zuiniger gebruik verondersteld. Omgekeerd wordt in de landbouw een dertig procent hoger energiegebruik per eenheid aangenomen. Verder zorgen loodvrije benzine en motoraanpassing voor minder schadelijke uitlaatgassen.

Over brandstofinzet

Alleen nieuwe centrales op steenkool met uitzondering van de (voorgenomen) kerncentrales en de eenheden op stookolie of aardgas.

Over normen voor uitstoot

Voor na 1980 worden streefwaarden van de Verenigde Staten aangehouden, maar met nuances op grond van gebruiks- en technische factoren. Voor verbrandingsovens geldt toepassing van in die tijd gebruikelijke technieken.

16.8 VERKENNEN NU

Van extrapolatie...

De kernenergiemogelijkheid van minister Langman in 1971 mikte op een geïnstalleerd vermogen voor elektriciteitsopwekking van 50.000 MW waarvan 25.000 MW kernenergie (ter vergelijking anno 2000: 16.000 MW waarvan 600 MW kernenergie, afkomstig van de centrale in Borssele). Deze cijfers waren totstandgekomen door extrapolatie van de ontwikkeling van het elektriciteitsgebruik in de jaren zestig van de vorige eeuw.

...naar transitie management

In het huidige tijdsbestek wordt van de regering het tot stand brengen van een beeld van de toekomst van Nederland gevraagd om strategische beslissingen voor de toekomst te kunnen ontwikkelen. Vier ministeries, te weten Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, experimenteren met transitie management (Rotmans 2003): een benadering die voortbouwt op duurzame technologieverkenningen uit de jaren negentig van de vorige eeuw (Weaver 1999, Jansen 2003).

Van extrapolaties naar beleidsgerichte verkenningen

Tussen deze twee uitersten ligt een ontwikkeling van het denken over toekomstverkenning en het praktiseren daarvan. Daarin spelen de volgende elementen een rol:

- De aard van de verkenning: explorerend vanuit de huidige situatie of normatief oriënterend (Jantsch 1969) vanuit een realistisch toekomstbeeld. Peter Hall (1977): “which start from a realistic image or images of the future, described in terms of a number of objectives to be realised”;
- De vorm van de verkenning: integraal en interactief of sectoraal, met of zonder terugkoppelingen;
- Mono-, multi- of interdisciplinariteit;
- De deelname aan de verkenning: de keuze voor alleen deskundigen of voor een bredere participatie;
- De schaal van de verkenning in tijd en ruimte.

Welke combinatie in een concrete verkenning het meest aangewezen is, hangt af van:

- het doel van de verkenning;
- de doelgroep;
- de beschikbare tijd en de beschikbare middelen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het beschikbaar komen van rekentool met grote capaciteit in de laatste twintig jaar denkbeelden van vroeger omtrent verkenningen mogelijk maakt waarvan destijds alleen gedroomd kon worden. Veel van wat nu praktijk is werd rond 1970 al gedacht, zoals in het Bellagio Symposium in 1968 waarvan Jantsch (1969) en Forrester (1969) getuigen.

Het hoofdrapport en de nota in verband daarmee zijn in deze termen te karakteriseren als:

- explorerend;
- integraal;
- zonder terugkoppelingen;
- multidisciplinair;
- opgesteld door deskundigen;
- op nationale schaal, en;
- voor een periode van 25 jaar.

Daarbij moet de toenmalige rekencapaciteit goed in het oog gehouden worden. In de nota wordt aangegeven dat voor energievoorziening een periode van 25 jaar gezien de omvang en levensduur van de investeringen aan de korte kant is. Tegen die achtergrond is het niet goed denkbaar dat een vergelijkbare opdracht (naar inhoud, doel en doelgroep) als voor de komende 25 jaar opnieuw gegeven zou worden.

Voor een nationale (of Europese) toekomstverkenning als raamwerk voor verdiepende verkenningen voor strategische ontwikkeling in deelregio's, economische sectoren of instituties (zoals hoger onderwijs of bestuurlijke inrichting) zou in ieder geval moeten gelden dat ze:

- normatief oriënterend is;
- werkend vanuit enkele toekomstbeelden waarin zowel robuuste, dat wil zeggen breed gedragen, dominante trends als programma's van basale (kwaliteits)eisen gebaseerd op onderscheiden waarden- en normenpatronen tot uitdrukking komen;
- integraal is, zodat terdege rekening kan worden gehouden met wisselwerkingen tussen economische, sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen in onderscheiden maatschappelijke sectoren en instituties;
- wordt teruggekoppeld, dat wil zeggen dynamisch is, opdat correcties kunnen plaatsvinden op verkende ontwikkelingen die als onacceptabel ingeschat worden of die inconsistent zijn met uitgangswaarden en normenpatronen;
- transdisciplinair is, dat wil zeggen met inschakeling van betrokkenen (de mate waarin zal afhangen van beschikbare tijden en middelen – een minimum moet echter gewaarborgd zijn) wordt uitgevoerd; en
- een periode van minstens vijftig jaar (globaal) bestrijkt, met eventueel tussentijdse doorsneden op twintig en tien jaar met meer precisie.

LITERATUUR

- Brundtland, G.H. (1987) World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Forrester, J. (1968) 'Planning under the dynamic influences of complex social systems', blz. 237-254, in E. Jantsch, *Perspectives of planning*, Parijs: OECD.
- Hall, P. (1977) *Europe 2000*, London: Gerald Duckworth & Co Ltd.
- Huetting, R. (1977), in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De komende vijftienvijftig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Jansen, L. (2003) 'Technology in sustainable development. A reflection on Dutch policies, Towards joint EU Action on Environmental Technologies', Expert conference Vienna, May 26-27, www.umweltmanagement.at, www.umwelttechnik.co.at
- Jansen, L. (2003) 'Sustainable Development from vision to action, Towards joint EU Action on Environmental Technologies', Expert conference Vienna, May 26-27, www.umweltmanagement.at, www.umwelttechnik.co.at
- Jantsch, E. (1968) 'Integrative planning of technology', blz. 179-185, in E. Jantsch, *Perspectives of planning*, Parijs: OECD.
- Kleij, A. (1978) 'De komende vijftienvijftig jaar', *Nederlandse Gemeente*.
- Ministerie van Economische Zaken (1974) *Selectieve groei. Economische structuurnota*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13.955 nrs. 1-3.
- Rotmans, J. (2003) *Transitiemanagement; sleutel voor een duurzame samenleving*, Assen: Van Gorcum.
- Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid (1983) *Het tussenrapport, Te belangrijk om aan deskundigen over te laten*.
- Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid (1984) *Het eindrapport*.
- VEGIN en Gasunie (1975) Rapport van de Commissie *Debiets-analyse en Prognose (DAP)*, Scenario 7B, variant 36/14.
- Weaver, P. E.A. (1999) *Sustainable technology development*, Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *De komende vijftienvijftig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

17 LANDSCHAP EN NATUURLIJK MILIEU

J.M.C. Dirven

17.1 INLEIDING

‘Landschap en natuurlijk milieu’ is de titel van een compact geschreven toekomstverkenning van tien pagina’s. G.J. Baaijens van het toenmalige Rijksinstituut voor Natuurbeheer en R. Meijer van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hebben vanuit hun wereldbeeld, en op grond van literatuurgegevens, in 1977 een kernachtig beeld geschetst van de achteruitgang van natuur en landschap in Nederland. Met talloze voorbeelden adstrueren zij dat die achteruitgang in de twintigste eeuw almaar toeneemt en dat dit de komende vijftientig jaar nog zal verergeren.

Nu, ruim vijftientig jaar later, kijken wij daarop terug om ervan te leren. Maar wel vanuit een tegenwoordig wereldbeeld, met veel meer kennis van de vroegere en huidige situatie en met meer inzicht in mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het gebied van natuur en landschap. Daarbij kan dankbaar gebruik worden gemaakt van de door RIVM opgestelde Nationale Natuurverkenning 2: 2000-2030. Maar ook de gesprekken die ik kon hebben met ervaringsdeskundigen vanaf het eerste uur waren verhelderend om de betekenis van de WRR-verkenning uit 1977 voor het beleid, alsook voor huidige toekomstverkenningen, beter te doorgronden.⁷

Na een beschrijving op hoofdlijnen van de inhoud van de verkenning in paragraaf 17.2, wordt in paragraaf 17.3 de aard en de betekenis ervan aan de orde gesteld. In paragraaf 17.4 wordt ingegaan op de aard en betekenis van nieuwe toekomstverkenningen over dit vraagstuk, en in paragraaf 17.5 wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen.

17.2 INHOUD VAN DE TOEKOMSTVERKENNING VAN LANDSCHAP EN NATUURLIJK MILIEU

Aan de hand van vele voorbeelden wordt in 1977 de achteruitgang van natuur en landschap gedurende de voorafgaande vijftig jaar geschetst. Toenemende suburbanisatie, uitbreiding van haven- en industrieterreinen, verdichting van transportinfrastructuur en uitbreiding van recreatiegebieden hebben de vrije ruimte sterk beperkt en de resterende gebieden doorsneden, waardoor evenzovele barrières in natuurlijke ecosystemen zijn gevormd.

Ook de landbouw heeft een soortgelijk effect veroorzaakt. Door mechanisatie en gebruik van kunstmest konden natuurlijke beperkingen worden doorbroken. Grote oppervlakken natuurgebieden – de zogenoemde woeste gronden – zijn ontgonnen. Vele kleinere natuurlijke elementen, zoals geriefbosjes, heggen, drinkputten en steilwallen werden gesloopt. Deze sterke vermindering van de varieerbaarheid van het landschap heeft nadelige invloed op flora en fauna en op

de belevingswaarde. Daarbij komt dat verontreiniging van bodem, water en lucht ook een bedreiging vormt voor het natuurlijk milieu en het landschap.

De vermindering van de gevarieerdheid, de areaalverkleining, de barrièrevorming en de versnippering enerzijds en de verontreiniging anderzijds zijn factoren die elkaar versterken bij de aantasting van natuur en landschap.

Wat betreft de fysieke aantasting – dus los van de verontreiniging – zal bij voortgaande productiegroei de toekomstige ontwikkeling naar alle waarschijnlijkheid nauwelijks afwijken van de ontwikkeling die de laatste vijftig jaar tot de verarming van natuur en landschap hebben geleid. Door bewustwording van de bedreigingen en een verstandige ruimtelijke ordening is het in principe mogelijk om de negatieve ontwikkelingen af te buigen. Maar bij realisatie van de te verwachten productiegroei mag hiervan niet veel worden verwacht.

Omdat het vrijwel onmogelijk is toekomstige ontwikkelingen te kwantificeren, adstrueren de auteurs deze ontwikkelingen aan de hand van enkele punten.

Zo verwachten ze dat de landbouwproductie tussen 1975 en 2000 zal verdubbelen. Exclusief landschapsparken moet dat op 78 procent van het areaal cultuurgrond. Dat lijkt volgens de auteurs nauwelijks mogelijk. Daartoe moeten een

aantal productiefactoren wel optimaal worden ingezet, zoals: ontwatering, beregening, bemesting, biocidegebruik. Ook zal het cultuurlandschap grootschaliger en eenvormiger worden. Planten- en diersoorten die gebonden zijn aan half-natuurlijke ecosystemen en een voorkeur hebben voor voedselarme omstandigheden zullen zeer zeldzaam worden of uitsterven. Het aantal plantensoorten in het agrarische cultuurlandschap zal teruglopen van enkele honderden tot enkele tientallen, voornamelijk bestaande uit gecultiveerde gewassen en hardnekkige onkruiden. En het aantal bedreigde diersoorten zal een veelvoud zijn van het aantal bedreigde plantensoorten. Voor de kwartelkoning en grutto – soorten die nagenoeg uitsluitend in het extensief gebruikte cultuurland voorkomen – betekent dit een bedreiging voor het voortbestaan van de soort.

Het gevolg van dit alles is dat landschap en natuurlijk milieu omstreeks 2000 buiten natuurgebieden en landschapsparken nauwelijks nog enige betekenis kunnen hebben. En het is de vraag of van de geïsoleerde natuurgebieden en landschapsparken veel te verwachten is wat betreft de instandhouding van planten- en diersoorten. Temeer daar in deze gebieden wegen worden aangelegd en er de toenemende recreatie zal worden opgevangen. Daar komt bij dat het areaal natuurlijke terreinen met 300 vierkante kilometer zal afnemen en dat drinkwater- en infiltratiebekkens worden aangelegd in nationale parken als de Biesbosch en enkele duingebieden.

De auteurs concluderen dat, ondanks het feit dat in het voorgaande slechts globaal en onvolledig is aangestipt hoe de ontwikkeling voor landschap en natuurlijk milieu precies verloopt, met vrij grote zekerheid kan worden verwacht dat de achteruitgang in verscheidenheid en kwaliteit van ecosystemen zal voortgaan. Zelfs in die mate dat het overgrote deel van ons land nauwelijks nog van betekenis zal zijn voor natuur en landschap, zodat volgens de auteurs sprake is van een ernstig knelpunt.

17.3 AARD EN BETEKENIS VAN DE VERKENNING

17.3.1 EEN NATUURCENTRISTISCH TIJDSBEELD IN 1977

In de jaren zeventig werden de gevolgen van de groei na de Tweede Wereldoorlog steeds sterker merkbaar. Het was de tijd van signalering en bewustmaking van natuur- en milieuproblemen door opkomende natuur- en milieuoorganisaties, door kritische wetenschappers, individuele politici, en door meer of minder gezaghebbende groepen. Het boek *Silent spring* van Rachel Carson en het rapport *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome zijn in dat verband iconen van hun tijd. In dat tijdsbeeld kan ook de WRR-toekomstverkenning met door wetenschappelijk onderzoekers opgestelde achtergrondstudies als een gezaghebbend rapport worden opgevat.

De achtergrondstudie 'Landschap en natuurlijk milieu' heeft dan ook alle kenmerken die nodig zijn voor een krachtige signaalfunctie, en voor pogingen om dit vraagstuk op de politieke en maatschappelijke agenda te krijgen. In kwalitatieve zin worden in het rapport alle belangrijke factoren die natuur en milieu beïnvloeden aan de orde gesteld. In kwantitatieve zin konden de auteurs zich nauwelijks baseren op onderzoekgegevens omdat die ook nauwelijks voorhanden waren. De diverse bevindingen zijn vooral onderbouwd met anekdotische waarnemingen. Ook in die gevallen waarbij ze berusten op gedegen onderzoek, was in veel gevallen niet vast te stellen of de specifieke situatie een incident was of een voorbeeld van een algemener probleem.

Wat de toekomstverwachtingen betreft, ligt de keuze van de onderzoekers voor verrassingsvrije veronderstellingen en lineaire-trendextrapolatie dan voor de hand. Dit betekent dat geen rekening gehouden wordt met mogelijke effecten als gevolg van veranderende maatschappelijke dynamiek en visies (van cultuur- en natuurlandschap naar consumptielandschap met recreatieve, vestigings-, gezondheids- en belevingswaarden), van veranderende internationale verhoudingen (grote invloed van Brussel) of van stringente overheidsmaatregelen (mede gelegitimeerd door kennis en gezag van maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en het Milieu- en Natuur Planbureau). De studie krijgt daardoor een sterk natuurcentristisch karakter. Dit leidde regelrecht tot een bijzonder somber en defaitistisch toekomstbeeld voor met name de natuurontwikkeling in ons land. Niet gepresenteerd als pamflet van de protestgeneratie van die tijd, maar uitgegeven als een serieuze en wetenschappelijk zo goed mogelijk onderbouwde toekomstverkenning door en met het gezag van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zowel ondanks als dankzij het feit dat het vraagstuk van landschap en natuurlijk milieu in die tijd onderdeel was van het omvattende vraagstuk van de grenzen aan de groei, miste dat zijn uitwerking niet op de maatschappelijke en politiek agendering ervan. Zo werden na enkele jaren belangrijke delen van de WRR-verkenning overgenomen in de Inleiding van Deel 1 van het *Structuurschema natuur en landschapsbehoud*. Dat de discussies langdurig en moeizaam verliepen, blijkt uit het feit dat Deel 2 van dit Structuurschema pas vijf jaar nadien het parlement bereikte.

Ook heeft de WRR-verkenning het maatschappelijk en politiek debat in die tijd over agrarisch natuurbeheer en over landschapsparken gestimuleerd. Een debat dat ook nu nog actueel is.

17.3.2 EEN VERANDERD BEELD IN 2004

Met de kennis en inzichten van vandaag kunnen we constateren dat het beeld van toekomstige ontwikkelingen dat de verkenning uit 1977 schetste, slechts deels is uitgekomen. Enerzijds is dat beeld deels wel uitgekomen, dat wil zeggen dat de door de onderzoekers gesignaleerde problemen en ontwikkelingen inderdaad manifester zijn geworden, en door maatschappelijke ontwikkelingen of beleid onvoldoende of niet het hoofd werden of konden worden geboden.

Anderzijds is dat beeld voor een belangrijk deel niet uitgekomen. Ten eerste omdat verwachte ontwikkelingen zich deels niet hebben voorgedaan en problemen zwaar werden overschat. Ten tweede omdat de dramatische voorstelling van toekomstige ontwikkelingen op het gebied van natuur en landschap de politieke en maatschappelijke agendering van het vraagstuk, en daarmee te nemen maatregelen, succesvol heeft bevorderd. Een derde factor is dat maatschappelijke processen en verhoudingen zich danig hebben gewijzigd. Ten slotte zijn er nog de destijds niet gesignaleerde vraagstukken die later wel van betekenis werden. Zo bezien biedt de tekst van de verkenning aanleiding tot de navolgende zes observaties.

- 1 *De ernst van de destijds gesignaleerde problemen is wel onderkend, adequate maatregelen zijn evenwel goeddeels uitgebleven en de omvang van het probleem neemt nog verder toe.*

Hierbij valt te denken aan de – soms sterke – verlaging van het grondwaterpeil in vele gebieden en de daaraan gekoppelde noodzaak van het inlaten van voedselrijk oppervlaktewater, dat ook weer problemen geeft. Weliswaar zijn er op allerlei plaatsen maatregelen genomen, vooral ter bescherming van natuurgebieden (aanleggen van stuwen, extra wateropslag), maar deze hebben echter vaak meer het karakter van schadebeperking dan van het aanpakken van de kern van het probleem. Dat komt ook omdat de aard van het beleidsprobleem zich heeft gewijzigd: eerst van peilverlaging naar waterhuishouding en daarna naar water als ordenend principe.

- 2 *De ernst van de destijds gesignaleerde problemen is wel onderkend, maar niet door iedereen als voldoende ernstig beschouwd, maatregelen zijn lang uitgebleven, de omvang van het probleem neemt af.*

Het meest pregnante voorbeeld daarvan is wellicht de mestproblematiek: de belasting van het milieu met een overmaat aan mineralen. Al in het begin van de jaren tachtig was vastgesteld dat de overbesteding ernstige gevolgen had voor oppervlaktewater en grondwater en voor flora en fauna. Door de grote financiële en economische belangen en een onvoorzien sterke groei van de veestapel, heeft het echter nog heel lang geduurd voordat het probleem aan de bron werd aangepakt. Pas door de melkquotering en (veel) later de maatregelen rond de varkens-

stapel verminderde het probleem. Althans wat betreft de fosfaatbelasting, maar niet de nitraatbelasting. Om te voldoen aan de nitraatrichtlijn worden momenteel ingrijpende beleidsmaatregelen voorbereid.

3 *Problemen zijn destijds zwaar overschat; het bleken non-problemen.*

Het meest duidelijke voorbeeld hiervan betreft de gevolgen van recreatie voor de flora en vooral voor de fauna. Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, werd gevreesd voor zeer veel verstoring. Achteraf is gebleken dat met betrekkelijk eenvoudige maatregelen, zoals zonering, afsluiting van bepaalde wegen, inrichten van gemarkeerde routes, heel veel bereikt kan worden. Zelfs kan worden vastgesteld dat recreatie ook voordelen kan hebben: het is een van de belangrijkste redenen om natuurgebieden in stand te houden of uit te breiden. Terreinbeheerders spelen daarop in door het bouwen van bezoekerscentra, het organiseren van excursies en het verstrekken van voorlichtingsmateriaal.

4 *De ernst van het destijds gesignaleerde probleem is snel onderkend, er zijn adequate maatregelen genomen en het probleem is geheel of gedeeltelijk verholpen.*

Het meest sprekende voorbeeld hiervan betreft de persistente bestrijdingsmiddelen. Van grote invloed daarbij is uiteraard geweest het boek *Silent spring* van Rachel Carson, en specifiek in Nederland de decimering van de grote sterns en de ineensstorting van roofvogelpopulaties. Na het verbod op de genoemde bestrijdingsmiddelen zijn onze roofvogelbestanden weer snel groter geworden. Een sprekend voorbeeld daarvan is de havik en ook de gegevens over de grote stern wijzen in de richting van een hernieuwde toename van de populatie, hoewel daar ook andere factoren een rol spelen.

Een ander voorbeeld is de problematiek van de vervuiling van het oppervlaktewater. Dat probleem is snel en goed aangepakt, waardoor de kwaliteit van het oppervlaktewater sterk is verbeterd en extreme situaties niet meer voorkomen. De problematiek van de vervuilde waterbodems vraagt nog wel om een oplossing.

Ook wat betreft het tegengaan van versnippering en de toename van zowel het areaal natuur als van het aantal ecosysteemttypen is het beleid na 1990 zichtbaar succesvol geweest. Toen werd in het Natuurbeleidsplan het concept aangekondigd van de Ecologische Hoofdstructuur: het aanleggen van grote aaneengesloten natuurgebieden in dertig jaar. De aanleg daarvan werd geholpen door een landinrichtingsinstrumentarium, dat in de plaats kwam van ruilverkaveling. Maar ook door stringente EU-richtlijnen en nationale regelgeving op het gebied van water, bodem, biodiversiteit en habitats namen de problemen niet dramatisch toe, zoals in de verkenning werd voorzien, maar juist af. Het tempo waarin dat gebeurt, lijkt zich overigens steeds langzamer te voltrekken. Deze problemen zijn dan ook nog maar gedeeltelijk verholpen.

5 *Problemen zijn destijds adequaat gesignaleerd, maar door veranderde maatschappelijke opvattingen, verhoudingen en processen is de omvang ervan sterk afgenomen ten opzichte van de verwachtingen.*

Een voorbeeld hiervan is de stelling van de auteurs dat landschap en natuurlijk

milieu omstreeks 2000, buiten natuurgebieden en landschapsparken, nauwelijks nog enige betekenis kunnen hebben. In de natuurcentristische visie van destijds was de landbouw een belangrijke veroorzaker van de achteruitgang van de natuur en de verwachte verdubbeling van de landbouwproductie zou dat alleen maar verergeren. Die visie is in de loop der jaren sterk veranderd. Het Centrum voor Landbouw en Milieu heeft een belangrijke rol gespeeld om verbindingen te leggen tussen landbouw en natuur, en daarmee ook de oude scheidingsfilosofie helpen doorbreken. Dat bood ruimte voor een nieuwe visie die steeds breder werd gedragen: twee miljoen hectaren landbouwgrond is te omvangrijk en te belangrijk om daar niet iets met natuurontwikkeling te willen doen. Dit maakte een meer integrale benadering van landbouw en natuur mogelijk, met nieuwe bondgenoten en coalities. Het heeft ertoe bijgedragen dat het verlies aan biodiversiteit minder groot is geworden dan in de verkenning was verondersteld; ten opzichte van de situatie in 1977 is de biodiversiteit zelfs toegenomen. En in plaats van een afname, is er sprake van een toename van het areaal natuur, terwijl de landbouwproductie intussen zelfs ongeveer is verdrievoudigd. Wat betreft landbouw en recreatie is er nooit een dergelijke verbindende beweging geweest, en evenmin met betrekking tot verstedelijking en groen. In die tijd is eenvoudigweg niet nagedacht over de toename van de vrije tijd, de gevolgen en de potenties daarvan.

6 *Destijds niet-gesignaleerde vraagstukken, waar pas later aandacht voor ontstond.*

Bekende voorbeelden daarvan zijn klimaatverandering en genetische modificatie van organismen. Die vraagstukken waren destijds nog niet of nauwelijks aan de orde. Het feit dat ze momenteel prominent op de agenda prijken, is op zich al kenmerkend voor de snelheid waarmee maatschappelijke en ecologische veranderingen zich voltrekken.

Intussen heeft de natuurcentristische visie ‘natuur voor natuur’ allang plaatsgemaakt voor de visie ‘natuur voor mensen, mensen voor natuur’, zoals in de gelijknamige regeringsnota van 2000 is uitgewerkt. De omgeving verandert van een productieruimte naar een consumptieruimte. Doelen veranderen en er ontstaan nieuwe coalities van partijen die daar, uit welbegrepen eigenbelang, op in kunnen haken. Van landgoedeigenaren, boeren en recreanten, tot drinkwaterwinbedrijven en ANWB. Zelfs Defensie stelt zijn oefenterreinen open voor publiek.

Dit roept de vraag op of we nu en in de te verwachten toekomst vooral te maken hebben met de exploitatie van de omgeving als consumptieruimte in de *beleveniseconomie*, die gedreven wordt door de ‘markt van natuur, welzijn en geluk’? Of valt het te verdedigen dat dit belangrijke innovaties zijn op weg naar een gewenste toekomst, dat wil zeggen naar duurzame ontwikkeling van natuur en landschap, waarbij in de verhouding mens-natuur *belevingswaarden* meer centraal komen te staan? Of zoals Van der Zande (2004) het uitdrukt: waar liefde voor natuur en landschap en zorg voor de aarde gaat ontstaan? Om die vragen te beantwoorden, zijn nadere verkenningen van zowel de verwachte als de gewenste toekomst nuttig en wenselijk.

17.4 AARD EN BETEKENIS VAN NIEUWE TOEKOMSTVERKENNINGEN NATUUR EN LANDSCHAP

Er kunnen drie typen toekomstverkenningen worden onderscheiden: die van *verwachte* toekomsten, van *mogelijke* toekomsten en van *gewenste* toekomsten. Op elk van deze verkenningen, die een eigen aard en betekenis voor beleid hebben, wordt hierna kort ingegaan.

Verkennen van verwachte toekomsten

Evenals het rapport van de Club van Rome had de WRR-verkenning typisch het karakter van een *verwachte* toekomst: indien ontwikkelingen van dat moment zich zouden doorzetten, worden ernstige problemen en rampen voorzien. Vanwege de *ceterus paribus*-clausule is de verkenning beleidsarm en worden maatschappelijke problemen verondersteld zich als lineaire of zelfs exponentiële trends te voltrekken. Daarmee is het geen integrale verkenning naar samenhangende ontwikkelingen in meerdere maatschappelijke domeinen en op meerdere schaalniveaus, maar vooral een sectorale of *single issue*-verkenning. Wanneer vraagstukken zich nog in een signaleringsfase bevinden, en er dus nog nauwelijks kennis en beleid is ontwikkeld, is dat ook een logische benadering. Zulke verkenningen kunnen dan een schokeffect teweegbrengen van bezorgdheid en bewustwording, en daarmee het maatschappelijk en politiek agenderingsproces versnellen. De WRR-verkenning heeft daar mede aan bijgedragen: ledenaantallen van natuur- en milieuorganisaties namen sterk toe, natuur- en milieuvraagstukken kregen een prominentere plaats in programma's van politieke partijen en regeerakkoorden, en er ontstond een toenemend draagvlak voor robuustere beleidsmaatregelen. De verkenning is deels uitgekomen, maar deels ook niet. Echter de relevante vraag bij verkenningen naar verwachte toekomsten is niet of de verkenning is uitgekomen, maar of de verkenning een functie en betekenis heeft gehad in een proces van bewustmaking en agendering van het vraagstuk en in de versterking van het besef dat er iets moest gebeuren. Wat dat betreft moet de WRR-verkenning positief worden beoordeeld.

In vergelijking met 1977 is het karakter van het natuur- en landschapsvraagstuk danig veranderd: van productieruimte in de welvaartseconomie naar consumptieruimte in de beleveniseconomie. Dat maakt opnieuw een verkenning van de verwachte toekomst van dit vraagstuk bijzonder interessant.

Verkennen van mogelijke toekomsten

Wanneer het draagvlak voor beleid toeneemt, wordt de vraag óf er iets moet gebeuren veel minder interessant. Dan wordt de vraag urgent wát er moet gebeuren, om welke vraagstukken en problemen het gaat. Om ook rekening te kunnen houden met effecten op langere termijn, is het antwoord op die vraag afhankelijk van de wijze waarop belangrijke maatschappelijke trends en veranderingen zich voltrekken. Dus van de vraag welke toekomst zich zal ontwikkelen. We kunnen de toekomst niet voorspellen, maar we kunnen wel verschillende scenario's van *mogelijke* toekomsten schetsen en vervolgens bezien of het voorgenomen beleid

voor elk van die mogelijke toekomst, voldoende robuust is. Het schetsen van mogelijke toekomst is dus een geheel ander type verkenningen, met een ander doel en andere betekenis dan die van verwachte toekomst.

Met betrekking tot natuur en landschap is wat dit betreft de eerder gememoreerde *Natuurverkenning 2* (2002) interessant. Deze technisch wetenschappelijke verkenning wil nagaan in hoeverre het in de *Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (2000) geformuleerde beleid kan worden gerealiseerd, gegeven externe ontwikkelingen en het op andere terreinen gevoerde beleid, zoals landbouw, water, milieu, ruimtelijke ordening. Er worden vier mogelijke toekomst geschetst in de vorm van integrale omgevingsscenario's: de individualistische wereld (grootschaligheid, ruim wonen), de samenwerkende wereld (grootschalige landbouw, compact bouwen), de individualistische regio (differentiatie, mozaïeklandschap) en de samenwerkende regio (kleinschalig, duurzaam, compact). In de ene maatschappelijke omgeving is meer kans om natuur- en landschapsdoelen te realiseren dan in de andere. Dat komt omdat beleid op het gebied van de veranderende groene ruimte van productie- naar consumptielandschap en op het gebied van landbouw, waterbeheer, grondmarkt en bestuur als exogeen wordt beschouwd, dus per scenario verschilt.

Met de scenario's worden verschillende ontwikkelingsmogelijkheden geschetst. Bijvoorbeeld of natuur meer een collectief of een particulier goed wordt, en of er meer aandacht is voor biodiversiteit dan wel voor groen wonen en recreatienatuur. Ook leidt de studie tot de bevinding dat het voorgenomen beleid op een aantal punten onvoldoende is en dat daar wat aan moet gebeuren. Voorbeelden zijn biodiversiteit in zee, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten, realisering van de Ecologische Hoofdstructuur en het behoud van biodiversiteit. Deze studie heeft er ongetwijfeld mede toe bijgedragen dat bij de besluitvorming over het regeerakkoord van het huidige kabinet, waar 14 miljard euro werd bezuinigd op de rijksbegroting, ongeveer een half miljard extra werd gereserveerd voor natuurbeleid.

Verkennen van gewenste toekomst

Van de beleidsvraagstukken die de *Natuurverkenning 2* (2002) schetst, herkennen we er overigens een aantal die ook al in de WRR-studie van 1977 werden genoemd. Het gaat kennelijk om hardnekkige en moeilijk stuurbare vraagstukken. Vraagstukken zijn hardnekkig wanneer ze sterk verankerd zijn in bestaande maatschappelijke structuren en instituties. De aanpak ervan vraagt dan ook om ingrijpende structurele en institutionele veranderingen. Deze transformatieprocessen oftewel transitie hebben niet alleen betrekking op het sociaal-culturele (*people*), het ecologische (*planet*) en het economische (*profit*) domein, maar vooral ook op het politiek-bestuurlijke (*politics*). Verschillende typen vraagstukken vragen immers om verschillende typen beleidsprocessen en sturingsvormen. Het gaat erom ruimte en condities te scheppen voor systeeminnovaties, experimenten en (sociale) leerprocessen in meerdere maatschappelijke domeinen op meerdere schaalniveaus, door meerdere partijen. Zowel overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties als kennisinstellingen werken daarbij samen in horizontale innovatieve vernieuwingsnetwerken.

Bij de parlementaire behandeling van het *Nationaal milieubeleidsplan 4* (2001) waren regering en parlement eensgezind in de opvatting dat transitiebeleid noodzakelijk is om bedoelde maatschappelijke transformatieprocessen te bevorderen en richting te geven, vanuit een op lange termijn duurzaam en aansprekend toekomstperspectief. Dus vanuit een *gewenste* toekomst. Dit is het derde type toekomstverkenningen: van belang voor de vraag *hóe* te veranderen.

Omdat we gewenste toestanden op lange termijn – zoals toekomstige generaties die zullen zien – niet kennen, is het belangrijk meerdere opties te schetsen en die zo lang mogelijk open te houden. Van daaruit kunnen, al terugredenerend tot het heden, tussendoelen worden geformuleerd en zogenaamde transitiepaden ontwikkeld. Het langetermijnkarakter van deze transitiepaden maakt het wenselijk dat daarbij ook rekening wordt gehouden met verschillende mogelijke toestanden waarin deze paden zich zouden kunnen ontwikkelen. Deze transitiepaden zijn dan richtinggevend voor kortetermijnbeleid in de context van duurzame ontwikkeling op lange termijn.

Innoveren, experimenteren en leren zijn trefwoorden van transitiebeleid in alle sturingsfasen, dus zowel in de agenderings- en instrumentatie-, als in de uitvoeringsfase. Een verkenning van een gewenste toekomst kan dan worden opgevat als een zoektocht naar de wijze waarop aan de realisering daarvan vorm en richting kan worden gegeven. Naar aanleiding van het *Nationaal Milieubeleidsplan 4* (2001) hebben Dirven e.a. (2002) een dergelijke verkenning uitgevoerd. Dit essay beschrijft en analyseert hetgeen volgens de auteurs op dat moment al doende is geleerd. Het stuk is bedoeld als inspiratiebron voor nieuwe experimenten en innovaties, dus om al lerende te doen.

Zoals gezegd hebben transities en daarmee deze experimenten en innovaties betrekking op alle maatschappelijke domeinen, waaronder het politiek-bestuurlijke. In het Project 'Andere overheid' van minister De Graaf zijn een groot aantal bestuurlijke vraagstukken en knelpunten ondergebracht. Dit project zou mede bedoeld kunnen zijn om ook huidige complexe en hardnekkige vraagstukken beter aan te kunnen pakken. Dat pleit ervoor om het politiek-bestuurlijk functioneren, dat op zichzelf als hardnekkig vraagstuk al dertig jaar in de agenderingsfase is blijven steken, ook als transitieproces op te zetten. Dat wil zeggen daartoe een horizontale veranderingsorganisatie in te richten en deze de ruimte en rugdekking te geven om te experimenteren met horizontale beleidsprocessen en sturingsvormen. Dus door al lerende te doen en al doende te leren.

Waar verkenningen van de *verwachte* toekomst van betekenis kunnen zijn voor bewustwording bij politiek en beleid *dát* er iets moet veranderen en verkenningen van *mogelijke* toestanden voor de vraag *wát* er moet veranderen, hebben verkenningen van *wenselijke* toestanden tevens betekenis voor de vraag *hóe* te veranderen. Anders dan bij verkenningen van mogelijke toestanden zijn bij verkenningen naar gewenste toestanden andere beleidsterreinen dan die van natuur en landschap, alsmede het domein van politiek en bestuur zelf, geen exogene maar endogene factoren. Daarom zijn innovatieve beleidsprocessen en sturingsvormen hier integraal onderdeel van de transitie zelf. Participanten in

vernieuwingsnetwerken zijn dan ook zelf onderwerp van verandering en dat maakt dat transitiebeleid het karakter heeft van een sociaal leerproces.

17.5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1 *Verwachte toekomst*

Een verkenning van de verwachte toekomst heeft betekenis voor de vraag óf er iets moet gebeuren en kan een impuls zijn om te bewerkstelligen dát er iets gaat gebeuren, dat een vraagstuk op de agenda komt. Daarvoor is geen integrale toekomstverkenning nodig en heeft een sectorale of *single issue*-verkenning wellicht een groter effect. De WRR-verkenning naar ontwikkelingen met betrekking tot natuur en landschap was zo'n sectorale verkenning en heeft bijgedragen aan de agendering van het vraagstuk. Om de betekenis van de verandering van productie- naar consumptielandschap te verhelderen, is opnieuw een verkenning naar de verwachte toekomst van dit vraagstuk aan te bevelen.

2 *Mogelijke toekomst*

Een verkenning naar mogelijke toekomst is van betekenis voor de vraag wát er moet veranderen. Die vraag wordt urgent in de fase van beleidsontwikkeling. De natuurverkenningen van RIVM zijn voorbeelden die hun uitwerking op het beleid niet hebben gemist.

3 *Wenselijke toekomst*

Verkenningen naar wenselijke toekomst hebben betekenis bij transitieprocessen van hardnekkige vraagstukken; zowel wat betreft de vraag hóe wenselijke toekomst er uit kunnen zien, als de vraag hóe transitieprocessen in gang te zetten. Omdat duurzame ontwikkelingen op het gebied van natuur en landschap ook hardnekkige problemen kennen, is tevens een nadere verkenning van de gewenste toekomst van dit vraagstuk gewenst. De doorwerking van zulke verkenningen naar transitiebeleid is nog nauwelijks succesvol. Dit komt omdat een maatschappelijke transitie ook een politiek-bestuurlijke transitie vereist, hetgeen op zich ook een hardnekkig vraagstuk blijkt te zijn. Politiek-bestuurlijke vernieuwing bevindt zich na decennia van analyses en discussies immers nog slechts in een bewustmakings- en agenderingsfase. Wat dit betreft zou het huidige Project 'Andere overheid' van minister De Graaf veel meer ruimte moeten krijgen en als een impuls moeten fungeren om deze politiek-bestuurlijke transitie te versnellen. Door daadwerkelijk te gaan experimenteren met horizontale beleidsprocessen en sturingsvormen wanneer complexe en hardnekkige vraagstukken in het geding zijn.

NOTEN

- 1 Met dank aan Leon Braat van het Milieu- en Natuur Planbureau, Walter Kooy van de Raad voor het Landelijk Gebied, Roel Meijer van het Centraal Bureau voor de Statistiek en André van der Zande van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, voor de bereidheid om hun inzichten met mij te delen.

LITERATUUR

- Baaijens, G.J. en R. Meijer (1977) *Landschap en natuurlijk milieu. Nota ten behoeve van de Commissie Algemene Toekomstverkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.*
- Dirven, J.C.M., J. Rotmans en A.P. Verkaik (2002) *Samenleving in transitie: een vernieuwend gezichtspunt*, Den Haag: InnovatieNetwerk groene Ruimte en Agrocluster.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990) *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*, Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000) *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001) *Nationaal milieubeleidsplan 4. Een wereld en een wil; werken aan duurzaamheid*, Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- RIVM en DLO (2002) *Natuurverkenning 2: 2000–2030*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Zande, A. van der (2004) *Tussen onland en verwonderland: over passie voor natuur en landschap*, Westhofflezing 1 april 2004.

18 DE TOEKOMST IN HET LICHT VAN NU

P.A. van der Duin en C.A. Hazeu

18.1 INLEIDING

Het werkzame leven van een toekomstonderzoeker bestaat grotendeels uit het verrichten van twee activiteiten. De eerste, en meest beoefende, activiteit is natuurlijk het voorspellen of verkennen van de toekomst of mogelijk verschillende toekomsten. De tweede activiteit is het terugkijken naar hoe in het verleden werd voorspeld of verkend. Deze bundel is het resultaat van de tweede activiteit, maar wél met het oog op de eerste: wat zouden we anders en beter doen dan de manmoedige Algemene Toekomstverkenning *De komende vijftwintig jaar* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 1977? Hebben we iets geleerd? Zijn we verder gekomen?

Het terugkijken op hoe in het verleden de toekomst werd verkend (*past futures*), is leerzaam – naast dat het zo nu en dan ook enige verstrooiing biedt. De vermakelijke kant van ‘terugkijken’ is dat we zien hoe ver we naast bepaalde ontwikkelingen hebben gezeten. Wie zich in dat vermaak laat meeslepen, zou kunnen concluderen dat vanwege het hoge foutenpercentage toekomstonderzoek eigenlijk nauwelijks wetenschappelijk is, en ook niet erg nuttig voor de strategie- en beleidsvorming van de overheid of van een bedrijf.

Overigens zijn het vooral *voorspellende* studies die soms aanleiding zijn voor vermaak. Dat komt omdat ze het best (lees: meest nauwkeurig) toetsbaar zijn, en daarmee ook kwetsbaar. De meeste toekomststudies richten zich tegenwoordig echter op het *verkennen* van mogelijke toekomsten. Ze zijn in het algemeen conditioneler en voorzichtiger, meer controleerbaar, maar minder toetsbaar, omdat ze een palet aan mogelijkheden bieden in plaats van ‘puntschattingen’. Toekomstverkenningen zijn ook meer geschikt om lessen uit te kunnen trekken hoe het onderzoeken van de toekomst verbeterd kan worden. Dit brengt ons op de hoofdfunctie van ‘terugkijken op de toekomst’: de educatieve – want wie zei dat de geschiedenis van de toekomst geen lessen biedt voor later?

In dit slothoofdstuk gaan we niet alle bijdragen in deze bundel nog eens kort samenvatten of nabespreken. Wél proberen we in de verschillende bijdragen aanknopingspunten te traceren voor het ontwerp van mogelijk *toekomstig* toekomstonderzoek. Op die manier kunnen toekomstige toekomstverkenningen leren van toekomstverkenningen uit het verleden. In het vervolg behandelen we de lessen die we trekken uit de verschillende bijdragen, en die in onze opvatting het meest waardevol zijn met het oog op toekomstige onderzoekingen van de toekomst. Ze hebben betrekking op de methode (par. 18.2), de tijdshorizon (par. 18.3), de onderwerpen (par. 18.4), en de trefzekerheid (par. 18.5). Uiteraard zijn

het *onze* conclusies, en zal een ander mogelijk andere conclusies trekken – zo blijft de toekomst een open debat.

18.2 METHODE

Algemene toekomstverkenning

Bij de ATV is door de WRR destijds gekozen voor de methode van de ‘verrassingsvrije’ extrapolatie, later uitgewerkt in een A-variant (voortgezette economische groei) en een B-variant (aan het eind van de voorspelperiode is de economische groei tot stilstand gekomen). Deze twee varianten waren bedoeld als de boven- en ondergrens van een plausibel geachte ontwikkelingsruimte. Doel van de verrassingsvrije aanpak was om in beeld te brengen welke ontwikkelingen tot knelpunten zouden kunnen leiden.

Deze benadering heeft destijds al veel discussie opgeroepen, zowel binnen de WRR als daarbuiten. Een bevinding achteraf van de auteurs van de ATV was dat het met de ATV gestelde doel om een objectief, consistent en plausibel beeld van de toekomst neer te zetten, moeilijk bereikbaar was. Zo waren veel uitkomsten meer te zien als resultaat van intersubjectieve groepsprocessen, dan gebaseerd op louter theoretische overwegingen (wat wél de oorspronkelijke pretentie was). Over de plausibiliteit van ontwikkelingen bleek zeer uiteenlopend te worden gedacht, wat o.a. tot uitdrukking kwam in de latere introductie van een B-variant ten aanzien van de mogelijke economische groei naast de A-variant. Anders dan bij de start van de ATV was voorzien, bestond er dus een grote ruimte voor subjectieve en normatieve argumenten, en ontbrak er een theoretische grondslag die nodig is om tot een consistent beeld te komen.

Ook de door de auteurs op methodische gronden veronderstelde continuïteit van maatschappelijke ontwikkelingen riep in die tijd al veel discussie op. Uit de reacties bleek dat er eveneens behoefte bestond aan informatie over de mogelijkheid en gevolgen van uiteenlopende ontwikkelingen, uiteenlopend bijvoorbeeld naar verschillende normen en waarden, of naar de rol van de overheid in de samenleving; meer algemeen: uiteenlopend naar factoren die maatschappelijk en politiek als controversieel kunnen worden gezien (Schoonenboom 1986: 219). De lering die de WRR daarom een kwart eeuw geleden al uit zijn ATV-ervaring trok, was om in zijn volgende grote toekomststudie – de Beleidsgerichte toekomstverkenning (BTV) van 1980 en 1983 – te gaan werken met verschillende scenario’s, gebaseerd op ‘karakteristieke visies’.

18.3 DE ACHTERGRONDSTUDIES VOOR DE ATV

Wanneer we de verschillende achtergrondstudies in ogenschouw nemen, dan hebben die zich wel moeten conformeren aan de algemene uitgangspunten van de ATV, maar voor het overige wekken ze niet de indruk dat ze gebruik hebben gemaakt of konden maken van ‘vaste’ methodologieën voor toekomstverkenningen. Daarbij moet overigens gezegd worden dat het feit dat veel rapporten niet spreken over de gehanteerde methoden, niet automatisch wil zeggen dat die ook

niet zijn gebruikt – al doet het ontbreken van mededelingen daarover dat wél vermoeden!

Gezien het veelvuldig ontbreken van methodische verantwoording in de verschillende rapporten rijst de vraag: waren er destijds wel goede methoden van toekomstonderzoek beschikbaar? Immers, wat er niet is kan niet gebruikt worden. De destijds net opgerichte WRR heeft in het eerste jaar van de ATV-studie dan ook erg geworsteld om een methodologie te ontwikkelen, alvorens aan het inhoudelijk onderzoek te beginnen naar de toekomst op veel beleidsterreinen; van die worsteling wordt in de ATV (WRR 1977) ook openhartig verslag gedaan.

Alhoewel er in de jaren zeventig, en zelfs aan het eind van de jaren zestig, al enige publicaties beschikbaar waren die een overzicht boden van de destijds beschikbare methoden, heeft men toch veel energie gestoken in het zelf uitvinden van het wiel. Een bekende publicatie over methoden was bijvoorbeeld Jantsch (1967) die bijna honderd forecasting-methoden beschrijft. Verder verscheen kort ná de uitkomst van de ATV, in 1978, het *Handbook of futures research*, onder redactie van Jib Fowles.

Bij de verschillende achtergrondstudies zien we niet of nauwelijks gebruik van standaardmethoden voorzover ze al ontwikkeld waren. Wellicht heeft dat te maken met het feit dat de auteurs van de rapporten, om de terminologie van futuroloog Joel Barker te gebruiken, voornamelijk *content experts* zijn. Oftewel: experts op deelgebieden die uit hoofde van hun expertise bestaan niet alleen veel weten van wat er speelt op een bepaald terrein, maar daardoor ook geacht worden om een onderbouwde opvatting te kunnen geven van het toekomstige verloop daarvan. Deze *content experts* kunnen onderscheiden worden van *process experts* die inhoudelijk gezien minder expertise hebben, maar daarentegen over meer procesmatige vaardigheden beschikken om een toekomstverkenning te produceren (bij de ATV werd die rol van *process experts* vervuld door de Commissie ATV). De onderlinge verhoudingen tussen beide typen experts komt tot uitdrukking bij het toepassen van de Delphi-methode waarbij de ‘facilitator’ fungeert als *process expert* en de afzonderlijke experts die hun input geven als *content experts*. Het meer gebruiken van *process experts* bij de verschillende deelrapporten had dan ook mogelijk geresulteerd in meer aandacht voor het toepassen van methoden van toekomstonderzoek of, in het minste geval, in openheid over het al dan niet gebruik daarvan. Nu zijn enkele van de achtergrondstudies nogal personalistisch van aard; het sterkst geldt dat voor de onderwijsbijdrage van prof. Wiegersma – zoals ook de ATV zelf aangeeft. Het gevaar bij de verschillende deelstudies (te) afhankelijk te zijn van één auteur wordt overigens in de ATV zelf al erkend, maar men was onder tijdsdruk komen te staan en had geen andere mogelijkheden meer.

Het blijft overigens de vraag of een het expliciet toepassen van methoden van toekomstonderzoek en/of het vergroten van de rol van *process experts* de kwaliteit van de verkenningen significant verbeterd zou hebben. Immers, het

‘probleem’ waar men destijds mee worstelde was niet zozeer hoe toekomstige ontwikkelingen in verschillende deelgebieden (enigszins) juist voorspeld dienden te worden, maar veeleer hoe al die ontwikkelingen in de deelgebieden met elkaar samenhangen en er als geheel in de toekomst zouden uitzien. En ondanks de grote (methodische) aandacht voor een onderwerp als ‘systeemdenken’ of ‘systeemdynamica’, en de beroemde studie van de Club van Rome waarin die methode werd toegepast, bleek ze vooralsnog tekort te schieten om de ambitie van de WRR op dit gebied waar te maken. Het aantal mogelijke relaties en verbanden tussen alle variabelen in alle deelgebieden was eenvoudigweg te groot om te kunnen behappen in één model.

Maar hoewel het opstellen van één alomvattend model voor de toekomst zowel toen (de aanvankelijke pretentie van een *integrale* toekomstverkenning had men werkendeweg al laten varen) als nu enige bruggen te ver is, moet ook gezegd worden dat de beschrijving van afzonderlijke trends op verschillende deelgebieden zoals weergegeven in de rapporten, weer een andere uiterste is. Hieruit valt de conclusie te destilleren dat het raadzaam is om in het vervolg op zoek te gaan naar een aanpak waarbij beide benaderingen gecombineerd worden. Oftewel, de toekomst niet opvatten als één groot systeem, maar als een verzameling subsystemen, maar wel met veel aandacht voor hoe de verschillende trends elkaar kunnen beïnvloeden.

Methodische verbeteringen

Veel auteurs van deze bundel doen ook suggesties voor methodische verbeteringen. Allereerst pleiten een aantal auteurs, waaronder Van der Duin en Bouwman (hfdst. 10) en Van Steenberghe (hfdst. 12) voor het systematischer gebruik van de scenariomethode – een punt waarop we in het vervolg van deze paragraaf nog wat verder ingaan. Daarnaast pleiten een aantal auteurs, zoals Metzke (hfdst. 6) en Snellen (hfdst. 2), voor meer aandacht voor een discoursanalyse. Snellen ziet voor discoursanalyse een rol weggelegd om *weak signals* te detecteren die zich aan de periferie bevinden van het dominante (wetenschappelijke) denken. Hij pleit dan ook voor meer ruimte voor mensen die niet deel uitmaken van de *mainstream* en stelt dat “men toekomstverkenningen het beste kan opdragen aan personen die zich in een randpositie bevinden en die zich niet met enig belang identificeren”. Metzke, in haar bijdrage over de toekomst van besturen, participatie en organisatie, gaat hierin mee en beschrijft de invloed van verschillende achtereenvolgende ‘discourseen’ door te verwijzen naar kernbegrippen als de ‘postindustriële samenleving’ in de jaren zeventig, het neoliberale discours in de jaren negentig, en nu – aan het begin van de 21^e eeuw – de ‘kennissamenleving’. Ze voegt daar nog aan toe dat niet alleen aandacht voor de niet-dominante ideeën belangrijk is, maar dat juist de aanwezigheid van een grote diversiteit aan ideeën – dominant en niet-dominant – essentieel is voor het voeren van een debat over de toekomst waarin al deze ideeën “tegen elkaar strijden”.

Misschien wel de belangrijkste uitkomst van een discoursanalyse is dat veel toekomstverkenningen en andere studies de toekomst sterk bekijken in het licht van het heden. Ze zitten ‘gevangen’ in een dominant discours. En zeker als men

zich daar onvoldoende bewust van is, kunnen daardoor de ogen gesloten blijven voor nieuwe ontwikkelingen die nu nog onbeduidend zijn, maar in de toekomst een grote rol zouden kunnen spelen.

Aan de andere kant betekent dit niet dat men de automatische piloot kan aanzetten door voorspellen te vereenvoudigen tot het afwijzen van het huidige dominante discours als baken voor de toekomst, en geluiden vanuit de periferie wél als zodanig te zien. De geschiedenis is een bron van bewijs dat de (nieuwe) toekomst zich vaak trager meldt dan verwacht of soms gehoopt. Zo doen we nog steeds niet allemaal aan telewerken en het zal het ook nog wel geruime tijd duren voordat iedereen in een auto rijdt met een *fuel cell*. Voor een goede verkenning en voorspelling blijft het echter noodzakelijk om iedere ontwikkeling, dominant of niet, kritisch onder de loep te nemen.

Hoe zou de controleerbaarheid van de ‘betogen’ c.q. ‘verhalen’ kunnen worden vergroot? Bij het maken van de ATV is dat gedaan door een aantal systematische terugkoppelingen naar en via de ATV-Commissie. Een andere oplossing zou zijn om de auteurs (ook) te vragen om *verschillende* ‘verhalen’ of ontwikkelingen naast elkaar te presenteren. Als ze dan A plausibeler vinden dan B, moeten ze dat gemotiveerd (kunnen) aangeven. Hierdoor kan voorkomen worden dat een auteur al te zeer voor één anker gaat liggen. Een alternatief hiervoor is om bij een onderwerp de opdracht uit te zetten bij verschillende auteurs die het liefst duidelijk verschillende opvattingen koesteren. Op deze wijze blijft het spectrum breed van waaruit de toekomst in beschouwing wordt genomen.

Dit houdt tevens een pleidooi in voor het toepassen van een scenarioanalyse of scenariomethode. Die aanpak dwingt (een) auteur(s) als het ware om meerdere mogelijke plausibele richtingen te beschrijven. De toegevoegde waarde hiervan in vergelijking met een enkelvoudige voorspelling is dat er meer zicht komt op (mogelijke) toekomstige ‘afhankelijkheden’: door juist die toekomstige onzekerheden te benoemen waarvan verondersteld kan worden dat die een groot effect zullen hebben op het onderhavige beleidsterrein, wordt de toekomst meer inzichtelijk gemaakt. Een scenariostudie geeft meerdere (toekomstige) opties aan en benadrukt hoe die opties zijn ontstaan, terwijl een voorspelling slechts één toekomstige eindsituatie aangeeft. Met een scenariostudie kan daarom ook de koppeling met overheidsbeleid directer gelegd worden omdat ook aangegeven wordt wat de belangrijkste interventiepunten daarvoor zijn.

Volledige zekerheid dat scenario’s de toekomst beter in beeld brengen dan een voorspellende benadering, is er echter niet. De praktijk laat ook (te) vaak zien dat scenariostudies bij de overheid op niets zijn uitgelopen en niet gebruikt zijn in de beleidsvorming (Schoonenboom 2003). De ATV is destijds nog enigszins halfslachtig met het opkomende scenariodenken omgegaan. Uitgangspunt was dat men één omvattend, ‘verrassingvrij’, toekomstbeeld van het jaar 2000 wilde produceren, gericht op het detecteren van mogelijke knelpunten. Maar, zoals gezegd, werkendeweg – in een periode waarin de economische groei plotseling structureel stagneerde – werd er ook een B-scenario geïntroduceerd waarin de economische groei op termijn geleidelijk volledig tot stilstand zou komen. Het

blijft daarbij echter kwetsieus om één enkele variabele te beschouwen – te weten de economische groei – als schakelpunt voor de toekomstige ontwikkelingen op een grote diversiteit aan maatschappelijke gebieden. Hoe belangrijk ook, de mogelijke toekomst wordt nu eenmaal door meer zaken beïnvloed dan alleen de ontwikkelingen van de economie.

18.4 TIJDSHORIZON

De achtergrondstudies werden geacht om 25 jaar vooruit te kijken. Wat opvalt bij deze termijn is dat dit op zichzelf een lange periode is, en dat *alle* rapporten deze termijn meekregen. Hoewel 25 jaar voor die tijd niet vreemd was – De Club van Rome deed dat in 1972 ook al; het jaar 2000 sprak zeer tot de verbeelding – kan wel gesteld worden dat dit voor sommige onderwerpen (bijv. energie, klimaat, milieuverontreiniging) een betekenisvolle periode is, maar in andere gevallen is het een te lange, ‘niet-meer-controleerbare’ termijn. Het moet dan haast wel leiden tot ‘gefantaseer’ waarbij auteurs bestaande persoonlijke beelden, voorkeuren en verhalen – vaak onwillekeurig – gaan uitvergroten; in veel sciencefiction valt hetzelfde procédé te herkennen.

Onze conclusie is dat uit oogpunt van beleidsrelevantie en betekenis voor en voeding van strategisch overheidsbeleid, in veel gevallen kortere perioden van tien, hooguit twintig, jaar betekenisvoller kunnen zijn.

Een belangrijke factor voor het bepalen van de ‘ideale’ tijdshorizon is de mate van dynamiek op een bepaald beleidsterrein. De ontwikkelingen c.q. veranderingen op het gebied van informatie en communicatie gaan nu eenmaal sneller dan op het gebied van energie. Dat is niet alleen nu zo, maar dat gold in de jaren zeventig ook al. In de toekomst zal dus meer aandacht moeten worden besteed aan het bepalen van de tijdshorizon van een studie, waarbij het vasthouden aan één en dezelfde tijdshorizon niet wenselijk is; kortom: een zekere sectorafhankelijke specificering van tijdshorizons dunkt ons ook een leermoment.

18.5 ONDERWERPEN

Naast de feitelijke inhoud en de mate van trefzekerheid van de rapporten, kan er ook op meta-niveau gekeken worden naar de verzameling rapporten. Waarom is er destijds gekozen voor deze zeventien onderwerpen en niet voor andere? Immers, het is mogelijk dat een bepaald rapport een raak toekomstig beeld heeft geschetst, maar dat het onderwerp als zodanig tegenwoordig minder relevant wordt geacht. Ten aanzien van de lijst met onderwerpen kan in de eerste plaats gesteld worden dat gezien het ruime aantal het niet echt waarschijnlijk was dat er belangrijke ontbraken. Hier komt nog bij dat sommige onderwerpen zeer breed waren geformuleerd, zoals bijvoorbeeld de studie naar ‘Massamedia, informatie en communicatie’. Daarom is het nog niet zo eenvoudig om hedendaagse thema’s naar voren te brengen die niet in de lijst voorkomen. Toch zijn er wel een aantal ‘grote’ thema’s aan te wijzen die nu vermoedelijk wél zelfstandig onderwerp van een achtergrondstudie zouden zijn, zoals: technologie, migratie, nationale en internationale veiligheid.

De spiegelbeeldige vraag is of alle onderwerpen van ‘toen’, zoals bijvoorbeeld participatie, sociale dienstverlening en sociale hulpverlening, opnieuw dezelfde aandacht zouden krijgen als er nu een vergelijkbare omvattende toekomststudie zou worden opgezet.

Vaak geldt dat niet alleen de inhoud van een toekomstverkenning zelf, maar ook de keuze van de onderwerpen een product is van de tijd waarin ze tot stand zijn gekomen. De toekomstverkenningen worden dan ook vervat in termen die destijds gangbaar waren waardoor ook vaak echt nieuwe situaties, ontstaan door trendbreuken, niet benoemd konden worden. Hier doet zich de ‘toekomstparadox’ voor: wat je niet weet (i.e. de toekomst), kun je niet onder woorden brengen. Toch staan we niet helemaal machteloos. Creativiteit kan een wapen zijn om te jagen op mogelijke nieuwe ontwikkelingen die de toekomst anders zouden kunnen kleuren dan we logischerwijs verwachten. En ook wat betreft de keuze van onderwerpen is er winst te behalen door niet alleen de toekomst te beschrijven van een gekozen onderwerp, maar ook de keuze van de onderwerpen te laten afhangen van een toekomstverkenning. Het gaat dan niet meer om de vraag wat er in de toekomst gaat gebeuren op het gebied van bijvoorbeeld vrije tijd, maar om de vraag of vrije tijd over 25 jaar nog steeds een onderwerp van belang is. Door het verrichten van een toekomstverkenning op metaniveau kan ervoor gezorgd worden dat men niet alleen bezig is met *doing things right* (i.e. een kwalitatief goede toekomstverkenning), maar ook met *doing the right things*, oftewel het bij de hoorns vatten van de juiste, dat wil zeggen toekomstbestendige, onderwerpen.

18.6 TREFZEKERHEID

Zoals een spits bij voetbal wordt afgerekend op het aantal doelpunten dat hij scoort, zo wordt een toekomstverkenner beoordeeld op basis van de mate waarin hij de toekomst trefzeker heeft beschreven. Tenminste, als de toekomstverkenner tot doel heeft om de toekomst te voorspellen. Zoals gezegd, liggen bij het *verkennen* van de toekomst de zaken genuanceerder omdat er dan niet gemikt wordt op het beschrijven van een specifieke (eind-)situatie van een bepaalde variabele. Voorspellen en verkennen moeten hierbij overigens niet opgevat worden als elkaar uitsluitende categorieën; het zijn eerder twee uitersten van een continuüm.

Het karakter van de besproken rapporten houdt in het algemeen het midden tussen beide typen toekomststudies. Dat maakt het lastig om de trefzekerheid van de rapporten vast te stellen. Voorzover de rapporten een voorspellende uitspraak doen, is dat niet zo moeilijk: de voorspelde waarde vergelijken met de feitelijke waarde. Deze bundel bevat tal van voorbeelden van dergelijke vergelijkingen.

Bij een verkennende uitspraak is het daarentegen lastiger om iets te zeggen over de ‘kwaliteit’ van de uitspraak. Andere criteria zijn nodig om de kwaliteit te meten, bijvoorbeeld de mate waarin de verkenning voor nieuwe inzichten heeft gezorgd, of het inzichtelijk maken van de samenhang van mogelijke toekomstige

ontwikkelingen, of – vanuit het perspectief van de beleidsmaker – de bruikbaarheid van de toekomstverkenning. In ieder geval is het valideren van verkennende studies geen eenvoudige zaak omdat een uitgewerkte set van criteria ontbreekt, zoals bij voorspellingen. Niet voor niets kunnen de verschillende bijdragen in deze bundel dan ook niet al te veel zeggen over hoe de rapporten zijn gebruikt.

Met de hierboven gemaakte opmerkingen in ons achterhoofd willen we nu toch een poging wagen om de algemene trefzekerheid van de rapportenreeks vaststellen, waarbij we in enkele gevallen onderscheid maken tussen de A- en B-variant. We streven daarbij geen volledigheid na, maar enkele pregnante conclusies uit deze bundel willen we aanstippen.

Allereerst is de economische ontwikkeling heel behoorlijk ingeschat en zat deze uiteindelijk dichterbij het A- dan bij het B-scenario. De mogelijkheid van toekomstige nulgroei was toch vooral een beeld waar men in de jaren zeventig mee worstelde – of naar uitzag!

Wat de toekomstige energievoorziening betreft, laat de bijdrage van Correljé (hfdst. 3) zien dat de olieprijs – een belangrijke economische variabele – destijds veel te hoog is ingeschat. Waarschijnlijk is dit gebeurd omdat men toen, in de tijd van de oliecrisis, sterk onder de indruk was van de macht van het OPEC-kartel. Men heeft zich blijkbaar niet goed kunnen voorstellen dat het prijs- en marktmechanisme op langere termijn voor allerlei accommodaties (nieuwe energiebronnen, zuiniger gebruik, edg.) zou zorgen en het oliekartel zou ondermijnen.

Mobiliteit (hfdst. 15) laat eveneens een ietwat gemengd beeld zien. Zo is in variant-A het autogebruik overschat en het openbaar-vervoer gebruik onderschat, terwijl variant-B foutief veronderstelde dat het autobezit in 2000 overeen zou komen met dat in 1972. Tevens schoot variant-B mis bij het inschatten van de toekomstige omvang van de langzame vervoerwijzen (lopen, fietsen en brom-/snorfiets), waarbij overigens variant-A wél goed zat. Wat betreft de algemene trefzekerheid stellen de auteurs: “Geconcludeerd kan worden dat de totale in 2000 gerealiseerde mobiliteit ongeveer een middenpositie inneemt ten opzichte van de varianten-A en -B uit het hoofdrapport.”

Het rapport van Schuurmans destijds over klimaatveranderingen, en de analyse van Swart daarvan (hfdst. 4), laten zien dat trefzekerheid niet alleen betrekking heeft op voorspellingen, maar ook op de aard van de mogelijke toekomstige problematiek van het beleidsveld. Het blijkt dat het WRR-rapport uit 1977 terecht het onderwerp al op de (Nederlandse) agenda heeft gezet, maar dat het toen nog niet in staat was om de relatie te leggen met twee elementen die van grote invloed zijn op de ontwikkeling van het klimaat: energie en voedsel (-voorziening). Wat betreft energie en de relatie met milieuverontreiniging (hfdst. 16) wordt, net als bij Correljé in hoofdstuk 3, verwezen naar de lagere olieprijs dan verwacht was (die niettemin niet zo’n groot effect sorteert vanwege de lage prijsinelasticiteit). Daarnaast wordt er gewezen op het over de gehele linie lagere energieverbruik dan was voorspeld.

Tot slot kan in algemene zin nog gewezen worden op de grote invloed van een juiste raming van de bevolkingsomvang, c.q. groei op diverse variabelen zoals mobiliteit, energie en milieu. Zo stellen Van Gent en Rietveld in hun beschouwing over mobiliteit (hfdst. 15) dat de onderschatting van de bevolkingsomvang in 2000 met zo'n tien procent effect heeft gehad op de onderschatting van de totale mobiliteit in variant-B, terwijl de overschatting in variant-A nog hoger zou zijn geweest. Nijeboer wijst er in zijn bijdrage over de gezondheidszorg (hfdst. 7) op dat demografie alleen als bevolkingstoename is gezien, en niet breder is opgevat zodat ook de veranderende samenstelling van de bevolking (door bijv. vergrijzing) en het verwachte effect daarvan op de vraag naar zorg is meegenomen.

18.7 CONCLUSIE

Geconcludeerd kan worden dat het op waarde schatten van de achtergrondrapporten lastig is. Dit heeft wellicht deels te maken met het ontbreken van een concrete probleemstelling als grondslag van het ATV-project. Er werd uitgegaan van een 'verrassingsvrije' toekomst, en de problematisering moest komen van de vraag waar bepaalde ontwikkelingen tot mogelijke knelpunten zouden leiden. Dit pleit ervoor om toekomstige toekomststudies vooraf te laten gaan van een explicietere probleemstelling en bovendien duidelijk te maken aan welke doelgroep zij gericht zijn: waarom doen we het? Voor wie doen we het? Wat zien we op voorhand als problematisch? In de wereld van projectmanagement is het gangbaar om een opdrachtgever en andere stakeholders te hebben. En ook de overheid en overheidsonderdelen denken tegenwoordig vaker in dit soort termen (vgl. bijv. Eggelte en Hazeu 2001).

Daarnaast zal er aandacht moeten worden besteed aan de ontwikkeling van een raamwerk waarmee de meer verkennende toekomstverkenningen geëvalueerd kunnen worden. Een dergelijk raamwerk zal minder aandacht hebben voor de trefzekerheid van een verkenning, maar zich richten op zaken als: de kwaliteit van het proces waarin de toekomstverkenning geproduceerd is, de toepassing van de gekozen methode, de reikwijdte van de verkenning (tijdshorizon, betrokken actoren, geografisch gebied van de verkenning), alsmede de interactie met de opdrachtgever(s).

Ondanks alle nagestreefde objectivering was de ATV ook een kind van haar tijd; een tijd van grote bevlogenheid en pretenties; een tijd waarin men ook probeerde vat te krijgen op de ontwikkelingen op de lange termijn. De idee de toekomst in de hand te hebben, al is het maar een beetje, lijkt tegenwoordig daarentegen (weer) ver weg. Tegenwoordige en toekomstige toekomstverkenningen zijn methodologisch wellicht verder, maar vergeleken met de ATV tevens meer oefeningen in bescheidenheid. Ook daarin hebben we blijkbaar geleerd. Maar alle tijden hebben weer tijden – dat leert de geschiedenis van de toekomst óók.

LITERATUUR

- Eggelte, J.J.A. en C.A. Hazeu (2001) 'De economie van de politiek; over de principalen en agenten in een democratisch staatsbestel', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 22, 4: 69-89.
- Fowles, J., ed. (1978) *Handbook of futures research*, Westport/London: Greenwood Press.
- Jantsch, E. (1967) *Technological forecasting in perspective*, Paris: OECD.
- Schoonenboom, I.J. (1986) 'Een nieuwe toekomstverkenning', *Beleid & Maatschappij*, 13, 4: 219-220.
- Schoonenboom, I.J. (2003) 'Toekomstscenario's en beleid', *B&M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 30, 4: 212-229.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *De komende vijftientig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Rapporten aan de Regering nr. 15, Den Haag: Staatsuitgeverij.

OVER DE AUTEURS

Dr. W.A.G.A. (Harry) Bouwman, van origine politicoloog, is universitair hoofddocent aan de TU Delft, sectie ICT van de faculteit Techniek, Bestuur en Management. Hij is gespecialiseerd in methoden en technieken van onderzoek, statistiek, en communicatiewetenschappen.

Prof. dr. F.A.G. (Frank) den Butter is hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit, Amsterdam. Van 1998 tot 2003 was hij lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Dr. A.F. (Aad) Correljé is politicoloog. Hij is werkzaam bij de Sectie Economie van de Infrastructuren van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management (TBM) van de TU Delft. Hij houdt zich bezig met energievraagstukken, regulering en liberalisering van de energiesector, en duurzaamheid. Daarnaast is hij verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

Prof. dr. W. (Wim) Derksen is socioloog. Hij is directeur van het Ruimtelijk Planbureau en hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van 1993 tot 2000 was hij lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Ir. drs. ing. J.M.C. (Jan) Dirven is adviseur Strategisch Management op het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Drs. P.A. (Patrick) van der Duin is politiek econoom. Hij is als toegevoegd onderzoeker verbonden aan de TU Delft, faculteit Techniek, Bestuur en Management, en is bezig met een promotieonderzoek naar de relatie tussen toekomstonderzoek en innovatieprocessen bij commerciële organisaties.

Drs. Ch.L. (Leo) Eichenperger is demograaf. Hij is senioronderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau (tot 1 juli 2004).

Prof. dr. H.A. (Henk) van Gent is hoogleraar Vervoerseconomie aan de Afdeling Ruimtelijke Economie van de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit, Amsterdam.

Dr. C.A. (Cock) Hazeu is institutioneel econoom. Hij is als wetenschappelijk medewerker en projectcoördinator verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Eerder was hij o.a. universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. ir. J.L.A. (Leo) Jansen is scheikundige. Hij bekleedde diverse functies bij VROM, was voor de PPR-lid van de Tweede Kamer van 1973 tot 1981, en werd in 1990 hoogleraar Milieutechniek. Thans is hij met emeritaat en vervult een aantal functies op het gebied van milieu en chemie.

Drs. E.J.G. (Erik) van der Linde is biofysicus. Hij was directeur van de Stichting Toekomstbeeld der Techniek (STT). Tegenwoordig is hij adviseur innovatiebeleid aan de Universiteit Leiden, gedetacheerd vanuit NWO.

Drs. T.A.P. (Tamara) Metz is afgestudeerd in de politicologie en in de wetenschaps- en technologiestudies. Haar huidige promotieonderzoek aan de Universiteit van Amsterdam gaat over innovatie van besluitvorming in de ruimtelijke ordening.

Drs. J.J.B. (Hans) Nijeboer is hoofd Onderwijs, Kwaliteit, Research and Development van de Hogeschool INHOLLAND. Eerder was hij als onderwijsdirecteur verbonden aan de studierichting Algemene Gezondheidswetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Drs. K.M. (Kees) Paling is wetenschappelijk medewerker van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Prof. drs. P. (Paul) Rademaker is voorzitter van het Netwerk Toekomstverkenningen (NTV). Hij is socioloog, is verbonden geweest aan Philips, en is emeritus hoogleraar Toekomstverkennen aan de Universiteit Twente.

Prof. dr. P. (Piet) Rietveld is hoogleraar Vervoerseconomie aan de Afdeling Ruimtelijke Economie van de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit, Amsterdam.

Dr. J.R. (Jan) Ritsema van Eck is sociaal-geograaf. Hij is als senioronderzoeker verbonden aan het Ruimtelijk Planbureau.

Drs. I.J. (Jan) Schoonenboom is socioloog. Hij is als wetenschappelijk medewerker en projectcoördinator verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid. In de periode 1989-1995 was hij bijzonder hoogleraar Toekomstverkenning en beleid aan de Landbouwniversiteit Wageningen.

Dr. D.M.E.G.W. (Daniëlle) Snellen is bouwkundige. Zij werkt als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau.

Prof. dr. mr. I.Th.M. (Ig) Snellen is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarvoor is hij verbonden geweest als hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Brabant en aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, en aan Philips.

Prof. dr. B. (Bart) van Steenberg is socioloog. Hij was universitair hoofddocent bij de Vakgroepen Planning en Beleid en Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Utrecht. Momenteel is hij bijzonder hoogleraar toekomstonderzoek aan de Universiteit Nijenrode.

Dr. ir. R. (Rob) Swart bekleedde na zijn studie aan de TU Delft diverse functies op het gebied van internationale milieuproblematiek, onder meer bij de WHO en de Amerikaanse *Environmental Protection Agency*. Momenteel is hij hoofd van het Europese Thematische Centrum voor Lucht en Klimaatverandering (ETC/ACC) van het Europese Milieuagentschap (EEA).

Prof. dr. R. (Rein) de Wilde is filosoof. Hij is als hoogleraar Wijsbegeerte verbonden aan de Faculteit Cultuurwetenschappen van de Universiteit Maastricht. In 2000 publiceerde hij het boek *De voorspellers. Een kritiek op de toekomstindustrie*.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

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

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europese Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europese Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)

Rapporten aan de Regering nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Klantenservice, Binckhorstlaan 403, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

Rapporten aan de Regering nrs 68 en 69 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat

Verkenningen nrs 1 t/m 4 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vijfde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 cснов (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur
- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970

- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen
- V110 H. Dijstelbloem en C.J.M. Schuyt, red. (2002) De publieke dimensie van kennis
- V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong, red. (2002) Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken
- V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen en Bart Wissink (2002) Stad en Land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek
- V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land.
- V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid
- V115 Gabriël van den Brink (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers
- V116 Willem Witteveen, Bart van Klink, met bijdragen van Wouter de Been en Peter Blok (2002) De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat
- V117 Rein de Wilde, Nikki Vermeulen en Mirko Reithler (2003) Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel

Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)
- De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld (2002)