

Trends, dilemma's en beleid

Essays over
ontwikkelingen op
langere termijn



Trends, dilemma's en beleid

Essays over ontwikkelingen op langere termijn

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
Postbus 16164
2500 BD Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00
Telefax (070) 340 70 44

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
<i>deel I. Inleiding</i>	9
Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn P. Schnabel, SCP	11
Economische beleidsafwegingen in langetermijn-perspectief G.M.M. Gelauff en J.A. Vijlbrief, CPB	29
<i>deel II. Internationale trends: internationalisering en kennis</i>	43
Internationalisering en Europese integratie R.A. de Mooij (CPB)	45
Diversiteit in de mondiale kenniseconomie J.M. Pomp, CPB	75
Onderwijs in de 21ste eeuw: ruimte voor diversiteit H.M. Bronneman-Helmers, SCP	103
<i>deel III. De arrangementen van de verzorgingsstaat: behoefte aan differentiatie</i>	115
Kwaliteit van de verzorgingsstaat E. Pommer, SCP	117
Kwaliteit en doelmatigheid in de zorg E.W.M.T. Westerhout, CPB	123
Kwaliteit van de AWBZ-voorzieningen J.M. Timmermans, SCP	145

Veiligheid	153
C. Maas-de Waal en A. van der Torre, SCP	
Arbeid en sociale zekerheid: participatie en differentiatie	163
P.W.C. Koning, CPB	
<i>deel IV. De inrichting van de ruimtelijke omgeving</i>	183
Omgaan met ruimte: de permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten	185
T.H. van Hoek, CPB	

Voorwoord

Op verzoek van het kabinet hebben het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Planbureau (CPB) een beknopte toekomstverkenning gemaakt voor de langere termijn. Vanuit de trends die zich op een aantal terreinen aftekenen, hebben deskundigen van beide planbureaus kwalitatieve beschouwingen geschreven over de uitdagingen en dilemma's waar het beleid zich voor geplaatst ziet op een horizon van tien à vijftien jaar. De bijdragen van het SCP worden ingeleid met een algemene beschouwing, de bijdragen van het CPB met een samenvattend overzicht. Deze bundel bevat deze essays, die nog slechts een lichte bewerking hebben ondergaan nadat zij aan het begin van de zomer door de planbureaus als discussiestukken aan het kabinet waren voorgelegd.

Bij de voorbereiding van de essays hebben de planbureaus contact onderhouden met een kleine klankbordgroep op hoog ambtelijk niveau, onder leiding van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken. In deze contacten is met name gesproken over de keuze van relevante thema's en beleidsclusters. De planbureaus zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de beschouwingen.

Gezien het uiteenlopende karakter van de afzonderlijke beschouwingen, hebben wij ervan afgezien om voor deze bundel nog een ingrijpende redactionele stroomlijning aan te brengen. Dat zou de verschillende auteurs geen recht doen en bovendien afbreuk doen aan de intrinsieke diversiteit van de onderscheiden thema's.

P. Schnabel, directeur SCP

F.J.H. Don, directeur CPB

Den Haag, september 2000

deel I. Inleiding

Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn

P. Schnabel¹

1. De toekomst halen

De ervaringen met de WRR-studie ‘De komende 25 jaar’ (1978) hebben wel geleerd hoe riskant het is – zelfs met de best beschikbare gegevens – ‘voorspellingen’ te doen. Extrapolaties en trends blijken in hun rechtlijnigheid toch minder trefzeker te zijn dan hun historische continuïteit op basis van cijferreeksen over vele jaren zou doen vermoeden. De scenario-benadering – zoals begin jaren negentig toegepast door het CPB – is in ieder geval voor beleidsvorming al veel beter bruikbaar, omdat het accent verschuift van de verwachte loop der dingen naar variaties in beleidskeuzes en wisselingen van perspectief. Het gaat niet om het beloop van de toekomst, maar om het kiezen van beleid dat de toekomst mee vorm zal geven.

Niettemin blijken ook dan de feitelijke ontwikkelingen voor de nodige verrassingen te kunnen zorgen, al was het maar omdat ook in een scenario geen rekening kan worden gehouden met onbekende en ten dele onvoorstelbare nieuwe gegevenheden. In 1978 was de ineenstorting van het Oostblok nog net zo ondenkbaar als de individualisering van de informatica. De etnische minderheden waren inmiddels al geen vreemden meer in Nederland, maar de enorme groei van hun aantal werd toen toch in de WRR-studies nog niet voorzien. In de CPB-scenario's heeft inmiddels het meest ‘zuinige’ scenario al bijna iedere betekenis verloren en ook het meest optimistische scenario loopt niet meer vooruit op de snelle economische groei van de laatste jaren. De scenario's waren ook geen voorspellingen van hoe het zou gaan, maar verkenningen van wat onder bepaalde condities zou kunnen gebeuren. In die zin waren ze beleidsvoorbereidend en beleidsuitlokkend bedoeld.

In dit algemene essay ter inleiding op enkele beschouwingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de beleidsvragen van de toekomst in een aantal sectoren van de samenleving wil ik proberen op een aantal verschillende manieren een toekomstge-

¹ Directeur SCP.

richte verkenning uit te voeren. We beginnen met een onderscheid in zekerheden, problemen en uitdagingen voor de toekomst, gevolgd door een beschouwing over een verschuiving in het type individualisme dat kenmerkend is voor de Westerse rechtsstaat en verzorgingsstaat. Kwantitatief individualisme kan in de 21e eeuw plaatsmaken voor kwalitatief individualisme. Vervolgens bekijken we een aantal lange termijn processen die niet alleen historisch van belang zijn, maar ook de toekomst nog tot op grote hoogte zullen bepalen. Daarna bekijken we de wijze waarop deze processen zich in het verleden gemanifesteerd hebben en hoe dit in de toekomst het geval zou kunnen zijn. De consequenties van deze veranderingen en verschuivingen voor het overheidsbeleid zijn in veel gevallen nog niet precies aan te geven, maar de benoeming van de verandering geeft wel de richting aan van het denken daarover.

2. De toekomst brengen

Voor een regering is de toekomst een project. Dat roept de behoefte op aan een beeld van datgene waar het project betrekking op moet hebben, wat ermee beoogd wordt en waar rekening mee dient te worden gehouden. Waar in een verkenning van de toekomst in ieder geval nooit rekening mee gehouden kan worden, is het allerergste: een diepe economische crisis, een oorlog met buurlanden, een verwoestende milieuramp. Als het goed is, is er overigens wel een draaiboek dat aangeeft wat er gedaan moet worden als zo'n calamiteit optreedt. Dat is geen toekomstverkenning, maar een planning van activiteiten voor het geval dat de ramp waar het draaiboek betrekking op heeft, zich werkelijk voordoet.

Uiteraard verliest het denken in termen van toekomstverkenningen en scenario's ook iedere zin, wanneer we ervan uit zouden moeten gaan dat er niets zal, kan of hoeft te veranderen. Scenario's scheppen ruimte voor beleidskeuzes door ze als hypothese uit te werken en in een omgeving te plaatsen. Waar geen ruimte is voor verandering of waar beleidsmatig ingrijpen de loop der dingen niet kan beïnvloeden, heeft de opstelling van een scenario of toekomstverkenning nauwelijks zin. In toekomstscenario's is geen plaats voor rampen, maar ook niet voor volledig verrassingsvrije ontwikkelingen.

Denken over de toekomst wordt pas aantrekkelijk als de toekomst nog als open kan worden gezien, als 'een tuin om te bewerken', zoals Voltaire het door Candide liet zeggen. In essentie blijft de toekomst natuurlijk onzeker en verrassend. Tegelijkertijd weten we dat het niet te verwachten is dat in een tijdsbestek van tien of twintig jaar 'alles' anders zal kunnen zijn. Daarvoor ligt al te veel vast, in mensen, in huizen, in wegen, in contracten en in wetten. Bij alle onzekerheid zijn er toch ook veel zekerheden, die – wil beleidsontwikkeling enige zin hebben – beter niet gerelativeerd kunnen worden. Anders gezegd, in elke toekomstverkenning en in elk toekomstscenario zullen zij hun plaats moeten hebben als vaste gegevenheid of als autonome ontwikkeling. Dat betekent niet, dat zij zelf niet gevoelig zouden zijn voor beleid, maar wel dat de

beleidsvrijheid beperkt is door wat er al is en dat zij in belangrijke mate ook conditioneel zijn voor beleid op andere gebieden. In een enkel geval zal de zekerheid overigens juist bestaan uit een fundamentele mate van onzekerheid. In beide gevallen betekent 'zekerheid' niet meer dan dat de ontwikkeling doorgaat, ongewis blijft hoe de ontwikkeling precies zal zijn en zeker in welke mate het beleid daar invloed op zal hebben. Dat zal juist onderwerp van discussie moeten zijn.

3. Zekerheden met hun onzekerheden

We beperken ons bij de zekerheden tot de ontwikkelingen die zich op het niveau van de overheid en de maatschappij (bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld) nu al in belangrijke mate manifesteren en dat in de komende decennia nog in versterkte mate zullen doen.

A Versterking van de invloed van de Europese Unie – op korte termijn het meest direct zichtbaar in de invoering van de Euro, op wat langere termijn steeds meer voelbaar in de greep die de EU zal gaan ontwikkelen op de arrangementen van de nu nog sterk nationaal bepaalde verzorgingsstaat. Rekening houden met de invloed van 'Europa' zal een steeds belangrijker onderdeel van toekomststudies worden. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg heeft onlangs al laten zien hoe onhoudbaar typisch Nederlandse oplossingen voor problemen in de gezondheidszorg kunnen zijn in het licht van de bovenschikkende Europese regelgeving. In de gevallen dat men marktwerking wil vermijden, zal dit leiden tot een scherpere formalisering en juridisering van de gewenste oplossing.

De invloed van de Europese Unie zal door de invoering van de Euro meer nog dan al door het verdrag van Schengen de realiteit van alledag gaan bepalen. De afspraken op EU-niveau zullen de sterke verbinding tussen overheid en maatschappij – het corporatistische karakter van veel van de Nederlandse arrangementen – lossen maken ten gunste van een sterker marktgerichte oriëntatie. De in Nederland groeiende horizontalisering van de verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten ('convenanten') komt dwars te staan op de verticalisering van de Europese regelgeving.

De uitbreiding van de EU met aanzienlijk meer landen is nog met veel onzekerheden omgeven en zal de eerste jaren nog niet actueel zijn. De discussie over de uiteindelijke vormgeving van Europa is dat wel en verdient het ook in Nederland gevoerd te worden (het federaliseringsvoorstel van Fischer).

B Vergrijzing van de bevolking, zowel door het toenemen van de levensverwachting als door het geleidelijk afnemen in omvang van de jongere generaties. De vergrijzing zelf is niet gevoelig voor politieke besluitvorming, de consequenties ervan op economisch en sociaal gebied des te meer en zelfs al op korte termijn. Daarin passen pleidooien voor een verhoging van de gemiddelde pensioen leeftijd, een garantie voor voldoende

zorgmogelijkheden voor ouderen en een vergroting van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Scenario's die uitgaan van een feitelijk dalende bevolking lijken minder realistisch dan scenario's van voortgaande immigratie. De belangrijkste ontwikkeling op dit moment is de stijgende arbeidsparticipatie en de zichtbaar wordende wens van (een deel van de) ouderen te kunnen blijven werken. Nederland heeft op dit gebied een 'achterstand' van ongeveer 35% op de Verenigde Staten en van ongeveer 20% ten opzichte van het VK en de Scandinavische landen. De verschillen met de directe nabuurlanden zijn ingelopen, maar de inzet van de 'uitgeschakelden' (WAO, VUT, AOW, WW, Bijstand) en nog niet ingeschakelden (vooral vrouwen) blijft een belangrijk issue om de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden in balans te houden.

C Verhoging van het algemene opleidingsniveau – nu al heeft meer dan 25% van de werkende bevolking een opleiding op hbo- of wo-niveau. Dat percentage – hoger nog in de omringende landen – blijft stijgen met iedere nieuwe generatie. Met het opleidingsniveau stijgt ook het aspiratie- en het mondigheidsniveau. Verhoging van het opleidingsniveau leidt overigens ook tot een zekere nivellering. Dat leidt er weer toe dat bovenop of na de formeel hoogste opleidingen gezocht wordt naar mogelijkheden voor meer 'specialisatie' of 'excellentie'. De vraag is of het nieuwe topniveau op opleidingsgebied een zaak zal worden van internationaal werkende particuliere aanbieders. Zal de overheid in het Nederlandse opleidingssysteem ruimte laten voor meer differentiatie tussen universiteiten of de ontwikkeling van 'een leven lang leren' daadwerkelijk gaan stimuleren? Zal de relatief constante hoeveelheid werk van lager niveau (ongeveer 1 miljoen banen) steeds opnieuw door nieuwe golven immigranten moeten worden opgepakt? Zal de zekerheid van de vaste baan plaats maken voor flexibelere vormen van emplot en zullen jonge generaties weer meer kiezen voor het vrije ondernemerschap? Zal de verandering in arbeidscultuur ook tot een verandering in de regelingen rond ziekte en arbeidsongeschiktheid leiden? Zullen gemeenschappelijke regelingen voor de arbeidsvoorwaarden steeds meer plaatsmaken voor geïndividualiseerde pakketten van 'employee benefits'? Het antwoord op al deze vragen is bevestigend, al is niet duidelijk in welk tempo en in welke mate het antwoord gegeven zal worden.

D Verandering van de ruimtelijke indeling – Nederland herschept zichzelf voortdurend, maar de vrijheidsgraden in het gebruik van de ruimte zijn toch minder groot dan de beperkingen opgelegd door wat er al is aan huizen, wegen, havens, industrie, natuur en landbouw. De regel is dat meer welvaart met een grotere behoefte aan individuele en collectieve ruimte en een grotere actieradius voor verschillende activiteiten gepaard gaat. Ruimte wordt een probleem in relatie tot de groei van de bevolking, de groei van de individuele inkomens, de groei van de mobiliteit, de groei van de economie en de groei van de tijd-in-actie van de bevolking. Nog altijd wordt 75% van de ruimte in Nederland gebruikt voor agrarische functies. Door de sanering in de landbouw zelf en door de druk van andere sectoren zal dat areaal zeker kleiner worden: intensieve veeteelt

zal voor een belangrijk deel ‘binnen’ kunnen gebeuren. Meervoudig ruimtegebruik (combinaties rood/groen, rood/blauw, enz.) zal belangrijker worden.

De zintuiglijke spanning (stank, vieze smaak) die op *milieugebied* bestond, is dankzij bewust en effectief beleid inmiddels opgeheven, de zintuiglijke spanning (lawaaï, lelijkheid, horizonvervuiling) op ruimtelijk gebied is groter geworden door een sluipend proces van herverkaveling. Ook hier zal beleid nodig zijn, al is de politieke mobilisatiekracht van dit thema anders dan bij de direct betrokkenen duidelijk minder dan voor het milieu gold.

E Vergroting van de mobiliteit – welvaart, tweeverdienershuishoudens, suburbaan wonen, de scheiding van wonen, winkelen en werken, de behoefte aan recreatie, de beschikbaarheid van voertuigen, de ontwikkeling van een diensteneconomie, de toename van internationale contacten, het heeft er allemaal toe geleid dat de mobiliteit van jaar op jaar nog sterk toeneemt. Sinds 1960 is het autobezit en -gebruik met een factor 10 toegenomen. In het algemeen geldt: *meer mensen gebruiken meer alleen meer vervoermiddelen op meer tijdstippen voor meer functies*. Tijd is belangrijker geworden dan afstand, comfort belangrijker dan de prijs en vrijheid belangrijker dan doelmatigheid. Openbaar vervoer is maar zeer beperkt een alternatief voor de auto gebleken en dat blijft zo.

F Verhoging van het nationale inkomen – dit is tegelijkertijd op termijn de grootste onzekerheid, al is de verwachting dat het de eerste jaren nog snel zal blijven groeien. Met een daling van het inkomen wordt geen rekening gehouden en het wordt ook steeds moeilijker voor te stellen op welke wijze een eventuele nieuwe recessie zich zal manifesteren. Mede gezien het sterk gestegen niveau van langlopende zware financiële verplichtingen (hypotheek, consumptieve schulden), de toename van het aantal tweeverdieners en de sterke verhoging van het consumptieniveau zal het beeld zeker anders zijn dan bij eerdere recessies. Zal inkomensondersteuning straks de vorm moeten aan gaan nemen van een hypotheeksubsidie? Zullen juist gepensioneerden hun bijdrage aan de solidariteit moeten verhogen? Zal de WAO opnieuw gebruikt worden als verkapte werkloosheidsvoorziening?

Naarmate overigens naast het nationale inkomen ook het *nationale vermogen* groeit – en dat is nu zeer sterk het geval – zal ook dat als factor meegenomen moeten worden in de beleidsverkenningen voor de toekomst. Alles wijst erop dat in de 21e eeuw privékapitaal weer een belangrijke factor wordt, maar anders dan in de 18e eeuw meer na en naast inkomen uit productief werk en minder in plaats daarvan. De gevolgen daarvan beginnen nu al zichtbaar te worden: de doorstroming op de koophuizenmarkt raakt beperkt tot huizenbezitters, de bestemmingen voor goede doelen (fondsen op naam e.d., alleen al het Prins Bernhard Fonds beheert er meer dan honderd) nemen snel toe, ‘Tante Agaath’-kredieten worden talrijker, erfenissen worden weer belangrijker, zij het op een

gemiddeld veel later moment in het leven dan vroeger (wat zou er gebeuren als het erfrecht in de toekomst niet de kinderen, maar juist de kleinkinderen zou begunstigen?). Systematisch beleid anders dan belastingbeleid is er op dit gebied nog niet.

4. De problemen van nu en de toekomst

Naast de zekerheden met een blijvend karakter kunnen we ook een aantal problemen onderscheiden, die naar hun aard, ook als ze oplosbaar zijn, nog vele jaren in hoge mate beleidsrelevant en zelfs beleidsbepalend zullen zijn. Bij de zekerheden gaat het over meer van hetzelfde dat uiteindelijk tot andere uitkomsten leidt en daaraan aangepast beleid nodig maakt. Bij de problemen gaat het om 'steeds hetzelfde', bestaande opdrachten, die in de praktijk bijzonder moeilijk te realiseren blijken te zijn of steeds weer opnieuw opgelost moeten worden, ten dele met vertrouwde methoden en middelen, ten dele ook met aan de situatie aangepaste, nieuwe strategieën. De zekerheden zijn niet nieuw, maar worden niet steeds als gebied van beleidsopgave herkend. De problemen zijn allang geïdentificeerd en aan hun oplossing wordt ook al lang in meerdere of mindere mate gewerkt. De problemen worden hier kort aangeduid, omdat ze al deel uitmaken van het huidige beleid en ten dele ook in de sectorale bijdragen nader worden besproken.

A De integratie van grote groepen allochtonen in de Nederlandse samenleving – inmiddels is 9% van de bevolking van Nederland, maar ongeveer 30% van de bevolking van de drie grootste steden en meer dan 50% van de kinderen daar onder de 12 jaar 'allochtoon'. De schoolresultaten blijven achter, de werkloosheid is nog altijd relatief hoog, de criminaliteit verontrustend en de beheersing van de Nederlandse taal onvoldoende. Het aantal illegalen neemt toe evenals het aantal allochtonen uit landen waar niet eerder banden mee bestonden. Formeel is Nederland geen immigratieland (wat zou het betekenen als we wel voor dat model zouden kiezen?), materieel is er geen Europees vreemdelingenbeleid en feitelijk lukt het verwijderen van niet-erkende asielzoekers nauwelijks. Het is moeilijk Nederland nog zonder allochtonen te denken – toch zou het als gedachtenexperiment interessant zijn dat eens te doen om zo beter de maatschappelijke 'winst-en-verlies'rekening te kunnen vaststellen en die weer te confronteren met het gevoerde en voorgenomen beleid. Een onvoldoende meegewogen aspect van het probleem is dat in een land dat in het kader van zijn eigen sociale ontwikkelingen met heel andere problemen bezig is, steeds weer voorzieningen op een basisniveau (alfabetisering bijvoorbeeld, of TBC-bestrijding) moeten worden geschapen. Is het wel verstandig deze te beschouwen als behorend bij het reguliere systeem van bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg? Ligt de verantwoordelijkheid van de overheid hier ook niet heel anders? Het is min of meer vanzelfsprekend geworden hier nu bij uitstek een taak van de verzorgingsstaat te zien, maar de verzorgingsstaat is naar zijn aard toch een 'contrat social' van gevestigde burgers. De 'integratie-arrangementen'

leiden uiteindelijk wel tot participatie aan de verzorgingsstaat, maar zijn toch anders van karakter.

B De bestrijding van de criminaliteit, de sociale onveiligheid en het geweld (zie hiervoor Veiligheid).

5. De uitdagingen

Behalve zekerheden waarmee rekening moet worden gehouden in het beleid, en problemen waar het beleid zich al voor langere tijd op richt, zijn er ook uitdagingen die om nieuw beleid vragen. Bij de uitdagingen gaat het echt om de ‘kwaliteitsslag’ met het oog op de toekomst. Zoals aan de ene kant van de zekerheden de ‘achterstandsproblemen’ liggen, zo liggen aan de andere kant de ‘voorsprongskansen’, de uitdagingen om de toekomst zo interessant en hoogwaardig mogelijk vorm te geven.

De uitgangspunten daarvoor zijn goed. Economisch gezien: een sterke verhoging van het BBP per hoofd van de bevolking (Nederland hoort nu inderdaad tot de top-5 van de Europese Unie, tien jaar geleden hoorden we nog bij de laatste 5), lage werkloosheid, lage inflatie, aanhoudende economische groei, relatief dalende staatsschuld, sterke pensioenvoorzieningen, gunstig vestigingsklimaat. Sociaal en cultureel gezien: sociale stabiliteit, hoog opleidingsniveau, internationale oriëntatie, beëindiging kwantitatieve woningnood, nog altijd goed stelsel sociale voorzieningen, prettig leefklimaat. Op de wereldranglijsten van ‘gelukkige’ landen scoort Nederland hoog, ook de scores op de UN Human poverty index en op de internationale ‘literacy’ index zijn gunstig. Het gaat meestal om een plaats bij de eerste tien landen (van de in totaal bijna 200). Daarbij moet wel aangetekend worden dat het om een algemeen hoog gemiddelde gaat: Nederland hoort tot de landen met de geringste variatiebreedte tussen de scores: weinig mensen met heel hoge inkomens, weinig met heel lage inkomens; weinig mensen met een extreem lage score op de literacy-lijst, weinig mensen met een heel hoge score.

De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden veel meer gekenmerkt door uitersten: diepe dalen en hoge toppen. In Nederland blijkt een fysieke laagvlakte zijn weerspiegeling te vinden in een even egale sociale, economische en culturele hoogvlakte. Daarbij past de benoeming tot ‘berg’ van wat in een landschap met dalen en pieken nauwelijks als heuvel opgemerkt zou worden. Anders gezegd, ‘benchmarking’ op internationaal niveau moet helpen de verschillen in proportie te blijven zien. Het probleem bij benchmarking als vervanger van meer ideologisch gedefinieerde uitgangspunten is overigens niet de vergelijking op zich, maar de keuze van de hoogte van het referentieniveau. De overwegingen daarachter blijven vaak impliciet, maar hebben te vaak meer met concurrentie tussen staten dan met kwaliteit in eigen land te maken.

Op sociaal, maatschappelijk en cultureel gebied zijn er twee grote uitdagingen:

A Het behouden en verhogen van de leefbaarheid van de samenleving en het land – in de 17e eeuw telde Nederland 1,6 miljoen inwoners, in 1900 waren het er al meer dan drie keer zoveel en nu zijn het er tien keer zoveel. Een grote bevolkingsdichtheid in een omgeving van landen met eveneens een grote bevolkingsdichtheid. Nog niet eens de absolute ruimte op zich is het grootste probleem, maar de feitelijk ter beschikking staande woon-, leef-, werk- en beweegruiimte per individu. De verhouding tussen cultuur en natuur, tussen milieu en mobiliteit, tussen orde en vrijheid, tussen verloedering en verfraaiing, tussen ‘rood’ en ‘groen’ is een steeds grotere uitdaging aan het worden. Het grootste deel van het Amsterdamse huurwoningbestand bestaat uit etagewoningen van minder dan 80m² zonder eigen ‘buiten’ en zonder voldoende groen of vrije straat om te spelen in de buurt. Openbare ruimten in Nederland zijn groezelig en vuil geworden, overlast is een bepalende factor in het leefklimaat van de binnensteden en de oude wijken geworden.

Stadsvernieuwingsprojecten hebben laten zien dat alleen verbetering van de bouwsubstantie niet voldoende is om een aantrekkelijk leefklimaat te krijgen. De discussies in het kader van de Vijfde Nota, de Nota Wonen en het Verkeers- en Vervoersplan laten zien dat nieuwe benaderingen nodig zijn om tot een redelijk compromis tussen vaak sterk tegenstrijdige eisen te komen. De vraag naar een gemiddeld hogere woonkwaliteit – meer ruimte in en om het huis, meer groen, meer eigen bouwstijl – zal een aanzienlijke ruimtedruk met zich meebrengen. Planologisch kunnen ‘Belgische toestanden’ misschien nog gemeden worden, maar op huisvestingsgebied staan ‘Belgische toestanden’ juist voor het zo gewenste meer aan variatie en vrijheid.

B Het behouden en vergroten van de arbeidsparticipatie.

De formele werkloosheid is in Nederland inmiddels wel sterk teruggelopen, maar als gekeken wordt naar de feitelijke arbeidsreserve, dan is het beeld toch minder gunstig: hoge werkloosheid bij allochtonen (10-20%), ruim 900.000 mensen in de WAO, enkele honderdduizenden in de bijstand en meer dan een half miljoen vervroegd gepensioneerden naast een grote groep huisvrouwen die niet meer in het arbeidsproces is ingeschakeld. De arbeidsparticipatie in Nederland ligt 35% onder de Amerikaanse en bijna 25% onder de Britse en de Zweedse. We bevinden ons ongeveer op hetzelfde niveau als België en Duitsland en wat boven Italië en Frankrijk.

Zekerheden, problemen en uitdagingen bakenen een belangrijk deel van het overheidsbeleid van de komende jaren af. Het is niet toevallig dat het bij uitdagingen om ‘behoud’ gaat, om het vasthouden van een kwaliteit die door bepaalde ontwikkelingen in gevaar gebracht wordt, bij zekerheden om ‘groei’ en bij problemen om de ‘continuïteit’ van bepaalde opgaven. De voortdurend wisselende onderlinge verhouding tussen groei,

behoud en continuïteit bepaalt voor een belangrijk deel de dynamiek van het overheidsbeleid.

6. Kwalitatief en kwantitatief individualisme

Beperken we het perspectief tot de veranderingen die optreden en nog nodig zijn in het kader van de verzorgingsstaat, dan kan het model van het onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief individualisme behulpzaam zijn om greep te krijgen op de processen. Het model biedt ook interessante aanknopingspunten voor het ontwerpen van beleid en het legitimeren ervan.

De relatie tussen individu en staat wordt in moderne samenlevingen gekenmerkt door een *kwantitatief individualisme*, de relatie tussen individu en maatschappij door een *kwalitatief individualisme*. Om het verschil tussen beide duidelijk te maken, is het nuttig om de belangrijkste kenmerken kort tegenover elkaar te zetten en te vergelijken:

<i>Kwantitatief individualisme</i>	<i>Kwalitatief individualisme</i>
- Gelijkheid van alle mensen belangrijkste principe	- Vrijheid van ieder mens als belangrijkste principe
- Verbonden met staat en wetgeving	- Verbonden met samenleving en maatschappij
- Legalistisch en rationeel georiënteerd	- Moreel en emotioneel georiënteerd
- Nadruk op mens als teleenheid, 'Eenzelheit', hetzelfde als ieder ander (kwantitatief principe)	- Nadruk op mens als leefeenheid, 'Einzigheid', anders dan alle anderen, eigen bijzonderheid (kwalitatief principe)
- Atomistische en ahistorische oriëntatie	- Sociale en historische (culturele) oriëntatie
- Accent op gelijke rechten en plichten Voorkeur voor gelijke kansen	- Accent op bijzondere, persoonlijke kwaliteiten. Voorkeur voor eigen mogelijkheden en keuzes
- Zonder aanzien des persoons	- Uitgaand van de persoon

De beide vormen van individualisme staan niet tegenover elkaar maar hun onderlinge relatie is wel gespannen. *Historisch gezien gaat het kwantitatieve individualisme* (de 18e

eeuwse rationalistische opvatting van individualisme) aan *het kwalitatieve individualisme* (de 19e eeuwse romantische opvatting) *vooraf*, zowel wat betreft de theorie als de praktijk. In moderne staten is het kwantitatieve individualisme, met name ook in de verzorgingsstaten, zeer ver ontwikkeld. Daar waar een democratische staatsvorm samen gaat met een hoog ontwikkelde economie heeft nu ook het kwalitatieve individualisme kansen gekregen. Dat geldt met name voor West Europa en Noord-Amerika. Het geldt niet voor Japan, waar het onderscheid tussen staat en samenleving traditioneel gering is en beide ondergeschikt zijn gemaakt aan het primaat van de (nationale) economie. Het gold evenmin voor de communistische landen van het Oostblok, waar staat en samenleving ondergeschikt waren gemaakt aan het regime van een partij. Zodra dit begon te veranderen, werd ook een kwalitatief individualistische stroming onmiddellijk zichtbaar.

In het onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief individualisme komt niet alleen het verschil tussen de openbare en de publieke sfeer tot uitdrukking, maar wordt ook een differentiatie in het *broederschapsstreven* van de Verlichting zichtbaar. In het *kwantitatieve* individualisme, met gelijkheid als belangrijkste principe, krijgt de verbondenheid tussen mensen op het niveau van de staat vorm als solidariteit op fiscale grondslag. Met als uitgangspunt het principe van de verdelende rechtvaardigheid worden middelen bijeen gebracht zonder aanzien des persoons en verdeeld zonder aanzien des persoons, alles op grond van redelijk objectieve maatstaven met betrekking tot inkomen. Zeker in de verzorgingsstaten is er sprake van een gegeneraliseerde solidariteit, waarbij oude systemen van persoonlijke afhankelijkheid vervangen zijn door een systeem waar in zekere zin iedereen van afhankelijk is geworden, maar waarbij zich dat nooit manifesteert als een directe afhankelijkheidsrelatie tussen personen. Tussen geldgever en geldontvanger heeft de staat een herverdelingsmachine geplaatst, die beiden het zicht op elkaar ontnemt. Bovendien is de geldgever van het ene moment (de belastingbetaler) in een andere rol op een ander moment ook zelf weer de ontvanger (als uitkeringsgerechtigde of gewoon als burger die van voorzieningen gebruik maakt) van via belastingen of sociale verzekeringen vergaarde middelen.

In het *kwalitatieve* individualisme, met vrijheid als belangrijkste principe, krijgt de verbondenheid tussen mensen op het niveau van de samenleving vorm op affectieve en morele grondslag. De relaties tussen mensen zijn op een historisch unieke manier en in steeds toenemende mate gebaseerd geraakt op wederzijdse toeneiging, gemeenschappelijke belangstelling en onderlinge afspraken. Familie-, gezins- en huwelijksbanden zijn nog altijd zeer belangrijk, maar nauwelijks meer bepalend voor wat dan ook en worden uiteindelijk alleen als zinvol voor de dagelijkse omgang en interactie beschouwd, wanneer ze voorzien in een affectieve behoefte en ook alleen voor zover ze daarin voorzien. Zelfs de verplichting voor de kinderen te zorgen is daaraan ondergeschikt geraakt.

Het interessante is dat een ontwikkeling, die mensen meer en meer aan elkaar gelijk maakt in rechten en plichten, niet alleen een verzwakking inhoudt van het machtsaspect

in tussenmenselijke relaties, maar ook een versterking van de neiging als individu anders te willen zijn dan de anderen. Dat dit in de praktijk vaak minder dramatische vormen aanneemt dan de theorie of zelfs de eigen pretentie lijkt voor te schrijven, doet aan dit principe niets af. De ruimte voor zelfverwerkelijking neemt toe en daarmee de accentuering van verschillen, die men zelf als bijzonder of interessant wil zien. De verplichting tot wederzijdse instemming bij bepaalde gemeenschappelijke ondernemingen – een seksuele relatie, een huishouding – versterkt ook het onderhandelingskarakter van de relaties die eraan ten grondslag liggen. Het vrijheidsprincipe vraagt in toenemende mate om beheersing van gedrag en een hoge graad van civilisatie in de onderlinge omgang.

Daarin komt ook weer de werking van het gelijkheidsprincipe tot uitdrukking, dat het gebied van de vrijheid steeds meer beperkt tot de eigen persoon en het eigen leven. De vrijheid om het leven van anderen te bepalen is zeer klein geworden. Het gelijkheidsprincipe ontkracht zo het machtsaspect van de vrijheid. De verzorgingsstaat is in bijna al zijn arrangementen nog zeer sterk kwantitatief individualistisch ingesteld, terwijl de samenleving steeds sterker kwalitatief individualistisch bepaald wordt. Veel mensen herkennen zich steeds minder in het aanbod van de verzorgingsstaat en beleven dat als een ontkenning van hun individualiteit. Als zij op grote schaal nu over een breed gebied de voorkeur gaan geven aan alternatieve aanbieders op de markt, zal uiteindelijk zowel hun bereidheid bij te dragen aan de verzorgingsstaat afnemen als de mogelijkheid van de verzorgingsstaat zich te vernieuwen en kwalitatief op niveau te blijven. De verzorgingsstaat zal zelf ook de beweging richting kwalitatief individualisme moeten maken. Dat is een aanpassing aan een ontwikkeling in de samenleving die de verzorgingsstaat mede zelf mogelijk heeft gemaakt.

7. Toekomstbepalende processen en ontwikkelingen

Naast de eerder ten behoeve van de beleidsontwikkeling onderscheiden zekerheden, problemen en uitdagingen en het model van het kwantitatieve en kwalitatieve individualisme kunnen we een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en processen identificeren die onvermijdelijk ook hun invloed zullen hebben op het overheidsbeleid van de toekomst. Ten dele zullen ze zich manifesteren in het beleidsproces zelf, ten dele zullen ze ook om een beleidsreactie vragen. Deze ontwikkelingen zijn in enkele gevallen al zeer lang aan de gang (individualisering, maar ook internationalisering), zijn soms kenmerkend geweest voor de 20e eeuw (informalisering en intensivering) of zullen met zekerheid bepalend zijn voor de 21e eeuw (informatisering). Het gaat in alle gevallen om lange termijn processen, die zich op een breed vlak van de samenleving manifesteren en ook vaak weer hun eigen tegenbewegingen oproepen. Ze manifesteren zich in veel vormen en op veel manieren, die vaak ook weer op zichzelf als stromingen, ontwikkelingen of bewegingen worden gezien.

A Individualisering

Individualisering is het nog altijd voortgaande proces van *verminderende afhankelijkheid van het individu* van een of enkele personen in zijn directe omgeving en van toenemende vrijheid van keuze met betrekking tot de inrichting van het eigen leven. Directe, persoonlijke en volledige afhankelijkheid maakt plaats voor ketens van functionele, anonieme en partiële afhankelijkheid. De verhoudingen tussen mensen worden daardoor minder machtsbepaald en meer egalitair. Hoewel individualisering bij uitstek verbonden lijkt te zijn met het principe van de vrijheid, is de verbinding met het principe van de gelijkheid fundamenteeler van karakter. Individualisering wordt als maatschappelijke beweging bij uitstek zichtbaar in emancipatieprocessen. In de 21e eeuw zal dat thema in de Nederlandse samenleving veel minder dominant worden (het maximum is vrijwel bereikt, het optimum nog niet). Het aspect van de individuele vrijheid zal sterker benadrukt worden op een heel breed terrein, in het bijzonder op het terrein van de vrijheid (d.w.z. op de persoonlijke maat toegesneden) in de keuze van sociale zekerheidsarrangementen en arbeidsvoorwaarden. Solidariteit zal minder tot uitdrukking komen in het collectieve karakter van de voorzieningen dan in het bijdragen aan collectieve voorzieningen waar men niet noodzakelijkerwijs ook zelf gebruik van zal willen maken. De differentiatie zal toenemen.

Individualisering is voorbehouden aan samenlevingen die rijk genoeg zijn om ruimte te laten voor de individuele wensen van in principe iedere burger. Individualisering manifesteert zich in verkleining van huishoudens, verzelfstandiging van leden van huishoudens en verveelvoudiging van voorzieningen: meer woningen, meer individuele ruimte per woning, meer auto's, meer inkomens, enz. Deel van de individualiseringstendentie is het willen aanvaarden van meer verantwoordelijkheid voor het eigen leven en het eigen levenslot. Dat is ten dele strijdig met de uitgangspunten van de traditionele verzorgingsstaat en merkwaardig genoeg ook met de verwachting van individuele burgers dat er toch collectief zorg voor hen zal zijn. De collectieve inzet wordt dan gezien als noodzakelijk om geïndividualiseerd verder te kunnen leven.

De andere kant van individualisering lijkt te worden gevormd door gevaren als eenzaamheid en onverschilligheid, gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheid en solidariteit. Elke samenleving kampt echter met dit soort verschijnselen. Het is dan ook interessanter te bezien welke vorm deze verschijnselen aannemen in een geïndividualiseerde samenleving en hoe daar ook weer een bij die samenleving passend antwoord op kan worden gegeven. Versterking van ongewilde persoonlijke afhankelijkheden tussen mensen past daar niet bij, al zal wel een antwoord gevonden moeten worden op het vraagstuk van de falende sociale controle en de beperkte formele controle, dat kenmerkend is voor individualiserende samenlevingen.

Individualisering betekent overigens niet dat er geen behoefte zou zijn aan gemeenschappelijke belevingen of zelfs regelingen. Integendeel zelfs, de collectieve beleving wordt juist als zodanig gezocht ('Oranjegevoel'), zoals ook een collectieve regeling gewaardeerd wordt wanneer deze zich in dienst van het individu stelt.

B Informalisering

Individualisering leidt tot *onthiërarchisering* van de samenleving en tot *grotere gelijkheid* in de menselijke verhoudingen. Informalisering past daarbij, maar is toch veel meer dan alleen het losser worden van de omgangsvormen. Informalisering wordt maatschappelijk vooral zichtbaar in de vorm van *deinstitutionalisering* van organisaties en organisatievormen, zoals die zich vooral in de 19e en de eerste helft van de 20e eeuw hebben ontwikkeld. Organisaties krijgen in de 21e eeuw het karakter van netwerken, die in veel opzichten virtueel van aard zullen zijn. Niet lidmaatschap of fysieke aanwezigheid zullen de belangrijke criteria van participatie zijn, maar 'entree' (inloggen) en communicatie. Bij informalisering hoort in verbinding met individualisering ook een toenemende neiging persoonlijke kenmerken (seks, leeftijd, ras, seksuele voorkeur), belangstellingen (en niet meer klasse, stand of godsdienst) en betrokkenheidsgevoelens (dieren, milieu, mensenrechten) tot grondslag van organisatie te maken. Informalisering zal ook het karakter van de politieke participatie veranderen en in combinatie met de informatisering mogelijk leiden tot een verandering in de waarneming van democratische rechten (thuis stemmen, interactieve beleidsvorming, technische verbetering referendum-mogelijkheden).

Informalisering doet ook de scheidslijn tussen privé en openbaar, tussen werk en thuis, tussen vrije tijd en arbeid vervagen. Tegelijkertijd distantieert het zich van oude vormen van informaliteit: informele arbeid wordt juist geformaliseerd, het informele gebruik van wat tot de formele wereld behoort wordt steeds strenger beoordeeld. In het verschuivende beeld van formeel en informeel heeft de overheid als 'formalist' bij uitstek het extra moeilijk Het binnendringen van marktmetaforen in het overheidshandelen is te zien als een verschuiving in de richting van informalisering.

Gezagsproblemen zijn een logisch gevolg van informalisering. De bekleding met gezag en de kleding van het gezag roepen niet meer automatisch respect op; het respect moet verdiend worden en dat kan strijd impliceren. Met individualisering en informalisering gaat vaak een verlaging van de frustratietolerantie samen. Dat maakt mensen weer erg gevoelig voor teleurstellingen en dat kan zowel tot verhoogd hulpzoekgedrag (psychologische hulp) als, in het uiterste geval, tot de toepassing van geweld leiden.

C Informatisering

Individualisering en informalisering passen bij en worden versterkt door het proces van informatisering. Voor een deel speelt zich dat af buiten het zicht en de greep van het individu, voor een deel is het juist de wijze waarop het individu zich merkbaar zal weten te maken. De informatisering van de samenleving, van het dagelijks leven op het werk en thuis, en van de verhoudingen tussen mensen staat nog maar aan het begin. De technologische ontwikkeling zal voor een belangrijk deel een geïnformatiseerd karakter hebben. De betekenis van informatie zal veranderen: het gaat niet meer om de beschikbaarheid op zich, maar om de selectie. Daarmee verandert ook de rol van leren en de maatschappelijke waarde van kennis en eruditie.

De versnelling van de verwerkingsmogelijkheden op informaticagebied zullen zich vooral manifesteren in de vorm van een toenemende integratie van functies (onzichtbaar voor de gebruiker dus): communicatie, mediapresentatie en informatie zullen geïntegreerd en overal beschikbaar zijn. Informatisering staat zelf in het teken van innovatie, maar lokt ook elders weer innovaties uit. De kansen op een informatica-‘tweedeling’ in de samenleving kunnen op termijn waarschijnlijker als nog geringer ingeschat worden dan de huidige al lage kans op een mobiliteits ‘tweedeling’: de bediening van auto's is zo eenvoudig geworden en het rijbewijs zo algemeen (80% volwassen bevolking), dat niet auto (kunnen) rijden steeds meer het karakter van een keuze krijgt. Anders gezegd: ICT zal nog goedkoper worden en vooral gemakkelijker in de bediening. Voor het beleid betekent dit dat geanticipeerd moet worden op een volledig geïnfomatiseerde samenleving, en niet op een samenleving in het teken van een ICT-tweedeling.

D Internationalisering

Informatisering heft de betekenis van grenzen, afstanden en tijdsverschillen op. De betekenis daarvan wordt ook in het gewone dagelijkse leven steeds minder relevant in de zin van beperkend. Internationalisering staat zowel voor de toenemende invloed van de Europese Unie (in dit geval gesymboliseerd door de psychologisch zeer belangrijke invoering van de euro) en het multinationale bedrijfsleven als voor de groeiende oriëntatie op wat elders gebeurt, de participatie in het internationale aanbod aan cultuur en levensstijl. Internationalisering wordt fysiek gesymboliseerd in de processen van toerisme en migratie. Beide zullen het beeld van de samenleving in de komende decennia in hoge mate blijven bepalen. De achtergrond is uiteraard heel verschillend: *toerisme* is mogelijk op basis van welvaart, terwijl *migratie juist plaatsvindt in reactie op een gebrek aan welvaart*.

Bij internationalisering past economische *liberalisering* en *globalisering*. Het vrijemarkt-denken heeft in toenemende consequenties voor terreinen waar tot nu toe nationale grenzen en regionale identiteiten beeldbepalend waren: cultuur, media, gezondheidszorg, welzijnszorg, onderwijs. De complexiteit van de verhouding tussen internationalisering en regionalisering komt duidelijk tot uitdrukking in de internationale voorkeur voor één bepaalde muziekstijl, die vervolgens als vehikel dient voor teksten in het regionale dialect. Dat wordt volstrekt niet beleefd als tegenstrijdig.

E Intensivering

Intensivering verwijst naar de veranderende dynamiek en de toenemende betekenis van de *belevingscomponent* in het moderne leven. Er moet veel meer in een leven en dat meer moet zowel afwisselend als belonend zijn. De beleving van werk, relaties, het eigen leven en het eigen lichaam, vrije tijd, sport enz. staat steeds sterker in het teken van het verlangen naar een intense en intensieve beleving en ervaring. Ontremming door middelengebruik, agressie als groepsgedrag, muziek als kunstvorm bij uitstek, een hoge

waardering van seksualiteit en sport zijn de dominante uitdrukkingsvormen van het hedonisme aan het begin van de 21e eeuw. De massamedia spelen daar op in en versterken ook deze trend.

Bij intensivering van beleving en ervaringen hoort ook een sterkere oriëntatie op het *eigen gevoel*. Dat is in de plaats gekomen van een oriëntatie op eigen belang en de eigen maatschappelijke positie in relatie tot anderen. Het eigen gevoel wordt zo de toetssteen voor wat het leven biedt (‘is het nog leuk?’), maar ook voor de kwaliteit van de omgang met anderen. Dat leidt enerzijds tot een verhoogde vorm van gevoeligheid voor krenkingen, anderzijds tot een versnelde geneigdheid daar in gedrag uiting aan te geven, bijvoorbeeld in de vorm van fysiek geweld.

Bij intensivering past ook *collectivering* van ervaring: het gezamenlijk deel hebben aan een collectief evenement, juist uit het verlangen naar gemeenschappelijke beleving. Popconcerten, voetbalwedstrijden, demonstraties e.d. ontlenuen daar voor een belangrijk deel hun aantrekkingskracht aan. Belangrijk is dat ze symbolisch niet ‘meer’ zijn dan als wat ze zich presenteren, maar juist ‘minder’, in die zin dat ze instrumenteel zijn geworden voor de behoefte van het individu aan intense ervaringen. Godsdienst in zijn traditionele vorm biedt dat inmiddels zo weinig, dat de aantrekkingskracht ervan nog steeds terugloopt. Nog slechts een kleine minderheid van de Nederlandse bevolking is belijdend Christen.

8. Wisselende prioriteiten

Aan het begin van de twintigste eeuw waren al deze processen in aanzet al aanwezig. Wat men niet kon voorzien, was in welke *breedte* ze het beeld van het leven in de 20e eeuw voor vrijwel iedereen zouden gaan bepalen. Door de economische ontwikkeling, de democratisering van politiek en samenleving, de emancipatie van arbeiders, vrouwen en jongeren zijn processen als individualisering, informalisering, internationalisering en intensivering pas algemeen geworden. In zekere zin geldt dat zelfs voor de informatisering, omdat telefoon en bibliotheek honderd jaar geleden allerm minst algemeen beschikbaar was. 150 jaar geleden was zelfs de krant dat niet.

Omstreeks het midden van de 20e eeuw is vooral de *hoogte* van het niveau waarop deze processen van modernisering zich zouden gaan manifesteren onvoorzien geweest. De stijging van de welvaart, het algemene opleidingsniveau en de ontwikkeling van een diensteneconomie en een verzorgingsstaat hebben een veel hogere vlucht genomen dan nog maar 50 jaar geleden kon worden voorzien. Zeker in het laatste decennium is de ontwikkeling erg snel gegaan. Lange tijd was het regeringsbeleid erop gericht *de achterstand van de meerderheid* van de bevolking ten opzichte van een kleine elite op te heffen, inmiddels gaat het vooral om het *verzachten van het achterblijven* van een klein deel van de samenleving en het opheffen van de achterstand van de ‘nieuwkomers’. Bij de meerderheid van de burgers – zeker 80%-85% – is er geen sprake meer van welke achterstand dan ook.

Nu, aan het begin van de 21e eeuw, lijkt vooral de *diepte van de processen* nog niet goed voor te stellen. Dat geldt met name voor het proces van de informatisering en de internationalisering. Ze zullen het leven tot in de kleinste uithoeken van het persoonlijke leven beïnvloeden. Opleiding, welvaart en overheidszorg hebben vrijwel de gehele bevolking van de westerse landen in de 20e eeuw de deur geopend naar een ‘burgerlijk’ leven. De 21e eeuw biedt mede dankzij de mogelijkheden van de technologie uitzicht op een ‘*aristocratisering*’ van het bestaan. De kunst zal zijn het civilisatieproces – dat wil zeggen de beheersing van de intensivering – zo in te richten dat de idealen van ‘noblesse oblige’ (duurzaamheid, leefbaarheid, zorgzaamheid, weerbaarheid) een moderne vorm kunnen vinden.

De eerste helft van de 20e eeuw was nodig om het probleem bij uitstek van de tweede helft van de 19e eeuw – de ‘sociale quaestie’ als de achterstandspositie van de industrie-arbeider – op te lossen. De eerste helft van de 21e eeuw zal de oplossing moeten brengen voor het probleem waar de tweede helft van de 20e eeuw mee afgesloten werd: de nieuwe ‘sociale kwestie’, nu in de vorm van de achterstand van de allochtone groepen. Dit specifieke probleem moet los gezien worden van de altijd bestaande opdracht verantwoordelijkheid te nemen voor de autochtone groepen die door handicaps of pech marginaal zijn geworden (verslaafden, psychiatrische patiënten, verstandelijk gehandicapten, demente bejaarden). Achterblijven op grond van individueel bepaalde oorzaken is iets anders dan achterstand op grond van herkomst. In dat kader is het ook niet meer zinvol naar tweedeling te kijken als de slechte uitkomst van beleid, maar tweedeling te beschouwen als uitgangspunt van beleid, gericht op het scheppen van zo gelijk mogelijk kansen.

Als relicten van de oplossing van de eerste sociale kwestie kunnen de wettelijke regelingen van arbeidsongeschiktheid en verplichte pensionering gezien worden. Daarachter zit nog de inmiddels grotendeels obsoleete gedachte van de weldadigheid van de bevrijding van een verplichting tot arbeid, die als drukkend en knellend wordt gezien. Binnen de gegroeide verhoudingen is het moeilijk te beseffen dat thuisblijven als directe consequentie van ziekzijn op zichzelf net zo weinig dwingend is als de gelijkstelling van verzuim met ziekte.

De oplossing van deze drie problemen (*arbeidsonvermogen, arbeidsachterstand en arbeidsongeschiktheid*) hoort tot de belangrijkste opdrachten van de politiek in de komende jaren. Lukt het deze problemen op te lossen, dan is in de vorm van toegenomen participatie ook het probleem van de verminderende sociale cohesie voor een belangrijk deel opgelost en zal de (dubbele) ‘vergrijzing’ zowel in termen van geld als van pensioen minder een probleem blijken te zijn. Het vraagstuk zal zich dan waarschijnlijk vooral beperken tot het kunnen voorzien in een voldoende mate van goede zorg, met name voor het dagelijks leven.

9. Agenda voor de 21e eeuw

De agenda voor de 21e eeuw wint aan contour in historisch perspectief. De 19e eeuw bracht Nederland de opgelegde nationale eenheid in staatsverband met daarna een proces van vorming van nationale identiteit ('het vaderlands gevoel'). Daarbinnen speelde zich de strijd om de gelijkheid af, culminerend in eerst de invoering van een parlementaire democratie en vervolgens het algemeen kiesrecht. De materiële gelijkheid volgde in de 20e eeuw op de formele gelijkheid van de 19e eeuw. Waar de formele gelijkheid nog sterk georiënteerd was op de conceptie van de burgerlijke vrijheidsrechten, ging het bij de materiële gelijkheid vooral om de sociale grondrechten. In feite kwam dat neer op een beroep op de 'broederschap', de solidariteit van allen met allen in het kader van de verzorgingsstaat.

De agenda van de 21e eeuw kan daarop voortbouwen. Wat gerealiseerd is blijft grotendeels bestaan en zal zelfs ten dele nog verder worden uitgebouwd of beschikbaar komen aan nieuwe groepen. Wat nu dominant mag worden is de uitwerking van het idee van de materiële vrijheid op basis van de formele gelijkheid. Wat nu doel kan worden, is de kwaliteit van de Nederlandse samenleving.

Economische beleidsafwegingen in lange termijn perspectief

G.M.M. Gelauff¹ en J.A. Vijlbrief²

1. Inleiding en samenvatting

Deze essays identificeren cruciale vragen voor sociaal-economisch beleid, die van belang zijn voor strategievorming op de langere termijn. Twee aspecten staan daarbij centraal: huidige beleidsuitdagingen en lange termijn trends. Huidige beleidsuitdagingen komen voort uit vraagstukken met een langere horizon, die nu al hoog op de beleidsagenda staan. Hier liggen knelpunten of ontwikkelingen aan ten grondslag die ook op langere termijn relevant blijven en daardoor in strategievorming niet kunnen ontbreken. Te denken valt aan de uitbreiding van de Europese Unie, de positie van top-onderzoek, kennisachterstanden in het basis- en voortgezet onderwijs, prikkels op de arbeidsmarkt, een doelmatig zorgsysteem, en hoe om te gaan met schaarse ruimte.

Trends bieden nieuwe uitdagingen of versterken bestaande. Veranderingen in sociale, demografische, technologische en internationale condities kunnen knelpunten opleveren op economisch of maatschappelijk gebied. In dat geval functioneren bestaande institutionele arrangementen minder goed in een veranderende omgeving. Gecentraliseerd beleid kan bijvoorbeeld aan effectiviteit inboeten in een meer heterogene samenleving.

Knelpunten vragen om een beleidsantwoord. Door de invloed van een aantal verschillende trends en de aanwezigheid van lange-termijn onzekerheden is er vaak geen eenduidig beleidsantwoord. Soms blijken win-win opties mogelijk. ‘Gratis’ beleid is echter zeldzaam en er is regelmatig sprake van trade-offs: een keuze in de ene richting heeft een ‘prijs’ in een andere richting. Juist bij lange termijn onzekerheden en trade-offs dienen politieke afwegingen voor de toekomst zich aan. Dat onderstreept het belang om gevoel te krijgen voor belangrijke trends en hun gevolgen op verschillende beleidsterreinen.

Zowel de aanpak van huidige uitdagingen als adequaat reageren op trends

¹ Hoofd hoofdafdeling Institutionele Analyse van het CPB.

² Onderdirecteur van het CPB.

onderstrepen de noodzaak van sociale innovatie. Naarmate het maatschappelijk vermogen om om te gaan met veranderingen groter is, kan welvaart in de brede zin van het woord toenemen. Dit benadrukt de continuïteit in het veranderingsproces: het gaat niet om denken in grote blauwdrukken, maar veel meer om een permanente zoektocht naar de optimale instituties. Nederland heeft dat de afgelopen tijd bepaald niet slecht gedaan vergeleken met andere landen. Om die lijn door te zetten is tijdig reageren op nieuwe omgevingsveranderingen geboden.

De CPB-essays richten zich op de volgende beleidsterreinen:

- De mondiale kenniseconomie
- Participatie en differentiatie
- Kwaliteit en doelmatigheid in de zorg
- Omgaan met ruimte
- Nederlands beleid in de EU

Dit overkoepelende stuk biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsuitdagingen op elk van deze terreinen. De volgende paragraaf gaat kort in op de huidige knelpunten en de lange termijn trends. Paragraaf 3 biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsuitdagingen. Paragraaf 4 sluit af met enkele rode lijnen die uit de essays naar voren komen.

2. Het hier en nu en de toekomst

2.1 Huidige knelpunten

Ondanks (en in sommige gevallen dankzij) de voorspoedige ontwikkeling van de Nederlandse economie in de afgelopen jaren staat het sociaal-economisch beleid nog voor een groot aantal uitdagingen. Op de terreinen die het CPB onder de loep heeft genomen laten zich bijvoorbeeld de volgende vragen stellen. Hoe handhaven we in Nederland top-onderzoek in een mondiale kenniseconomie, waarin onderzoekers steeds mobieler worden? Of, aan de andere kant van het spectrum van de kenniseconomie: hoe kunnen we kennisachterstanden van allochtone en autochtone kinderen uit zwakke groepen in het basis- en voortgezet onderwijs voorkomen? Hoe kunnen de prikkels op de arbeidsmarkt worden vergroot zodat de huidige periode van schaarste op de arbeidsmarkt kan worden benut om het nog steeds grote aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen? Hoe kunnen solidariteit, kwaliteit en doelmatigheid in het systeem van gezondheidszorg beter worden gecombineerd? Hoe moeten we omgaan met de schaarse ruimte in dit land? Wat is voor Nederland de beste balans tussen tempo en kwaliteit van de uitbreiding van de EU?

2.2 Lange termijn trends

Alsof de beleidsuitdagingen in het hier en nu nog niet voldoende zijn, brengen de achterliggende essays in kaart wat de belangrijke trends op de langere termijn

betekenen: sommige bestaande uitdagingen worden groter en er komen nog weer nieuwe beleidsvragen bij.

De bekendste trend waarmee Nederland, net als overigens de andere geïndustrialiseerde landen, mee wordt geconfronteerd is de *vergrijzing*. Het aandeel 65-plussers in de bevolking neemt toe en de beroepsgeschikte bevolking (15-64 jaar) wordt in de komende decennia gemiddeld ouder. Het smallere draagvlak voor collectieve voorzieningen stelt eisen aan het niveau van de arbeidsparticipatie, benadrukt het belang van schuldreductie en kan aanleiding geven tot herbezinning van de reikwijdte van collectieve arrangementen (zie de bijdrage van de Studiegroep Begrotingsruimte). Maar de vergrijzing betekent bijvoorbeeld ook dat het belang van kennisonderhoud (levenslang leren) toeneemt en dat de kwaliteitseisen die aan de care-sector worden gesteld hoger worden.

Ten tweede zijn er de trends van *individualisering*, meer *heterogeniteit* in de samenleving en *welvaartsgroei* die sterk op elkaar ingrijpen. De behoefte aan keuzevrijheid en kwaliteit en de financiële mogelijkheden van burgers nemen op allerlei terreinen toe (denk aan de sociale verzekeringen, onderwijs, zorg). Burgers zijn mede als gevolg van de grotere financiële mogelijkheden ook beter in staat zelf risico's te dragen. Hoe kunnen instituties zo worden aangepast dat die behoefte aan keuzevrijheid en flexibiliteit wordt verbonden met het in stand houden van solidariteit en toegankelijkheid die, vaak ook uit economisch perspectief, gewenst zijn?

Snelle technologische ontwikkeling leidt tot een verdere ontwikkeling van de kenniseconomie. Informatie- en communicatietechnologie vormt een doorbraaktechnologie, die niet alleen veranderingen teweeg brengt in producten, productiemethoden en markten, maar ook in organisatiestructuren, opleidingseisen voor werknemers en sociale verhoudingen. In de kenniseconomie wordt het voor groepen met kennisachterstanden (denk aan het toenemend aantal allochtonen) nog moeilijker aansluiting te vinden en kennis veroudert sneller. Dit alles plaatst achterstandspreventie, employability, maar ook de mogelijkheden voor organisatieveranderingen in bijvoorbeeld de collectieve sector en de zorg hoger op de agenda.

Internationalisering, liberalisering en verdere Europese integratie, ten slotte, uiten zich in toenemende mobiliteit en toenemende concurrentie. Mobiliteit betekent dat financieel kapitaal, bedrijven en in mindere mate werknemers zich makkelijker geografisch verplaatsen. Toenemende concurrentie ontstaat wanneer voor steeds meer binnenlandse bedrijven Europa of zelfs de wereld de relevante markt gaat vormen of wanneer buitenlandse bedrijven nationale markten betreden. De verdergaande Europese integratie leidt op het snijvlak van beleidsconcurrentie en beleidscoördinatie (belastingen, arbeidsmarkt, sociale zekerheid) tot nieuwe beleidsvragen.

2.3 **Beleid op het grensvlak tussen markt en overheid**

Beleidsuitdagingen spelen vaak op het grensvlak van markt en overheid. Marktfalen en overheidsfalen zijn de centrale concepten om de relatie tussen markt en overheid te analyseren. Markten versterken diversiteit en flexibiliteit, geven ruimte voor innovatieve experimenten, motiveren door prikkels en meetbare doelen. Er zijn echter situaties die meer vragen om solidariteit, zekerheid, innerlijke motivatie en waar doelen niet zo eenvoudig meetbaar zijn. Daar heeft de markt nadelen. Niet zo zeker is echter dat de balans dan uitslaat richting interventie door overheid. Ook de overheid heeft beperkingen door onvolledige informatie, starheid, gevoeligheid voor lobby's, en ambtenaren die eigen doelen nastreven in plaats van het algemeen belang. Juist dit inzicht is de laatste decennia gegroeid. Dit vraagt om soms complexe afwegingen tussen marktfalen en overheidsfalen, die op elk specifiek beleidsterrein steeds opnieuw gemaakt moeten worden.

Er bestaan verschillende manieren om de relatie tussen markt en overheid vorm te geven. Zelfs als er een dominante trend is naar meer ruimte voor de markt, vullen landen hun instituties en beleid verschillend in, afhankelijk van hun verleden en culturele factoren. Er blijft dus ruimte voor nationaal beleid, inclusief een creatieve invulling van de rol van de overheid. Overheidsbeleid is meer dan regulering en interventie. Juist waar in een kennisintensieve en meer gedifferentieerde omgeving kennis en informatie een steeds belangrijker rol gaan spelen, dient overheidsbeleid zich aan dat andere oplossingen zoekt dan alleen 'competitie' tot stand brengen via de markt of het opleggen van haar wil door 'control'. Rollen als intermediair, samenwerkingspartner of stimulator komen naar voren. Een intermediair tracht informatievoorziening te verbeteren, bijvoorbeeld door voorbeeldprojecten, of tracht partijen bij elkaar te brengen die door marktfalen van elkaar gescheiden bleven. Expliciete of impliciete (bijvoorbeeld in een convenant) samenwerking tussen publieke en private partijen biedt mogelijkheden om de sterke punten van beiden te combineren. Stimuleren kan door een veelheid van activiteiten. De overheid kan als veeleisende inkoper op een markt trachten technologische processen te beïnvloeden of kan zich inzetten om waarden en normen te bevorderen die het sociaal kapitaal in een samenleving versterken

Verschuivingen in de relatie tussen overheid en markt onderstrepen dynamiek en tijdige reacties in het beleid. Uit het voorgaande blijkt al dat de relatie tussen overheid en markt geen statisch gegeven is maar afhankelijk van demografische, sociale, technologische en internationale trends. Historische ontwikkelingen in een aantal landen, waaronder Nederland niet in de laatste plaats, wijzen op het belang om tijdig zwakke punten in bestaande institutionele arrangementen te onderkennen om bij te sturen voordat de wal het schip keert. Sterkte-zwakke analyses, evaluaties en monitoring van huidige instituties en beleid vervullen daartoe een nuttige rol.

Daarbij is er vaak een aanzienlijke onderlinge samenhang tussen beleidsvelden. Verbeteringen op het ene terrein komen beter tot hun recht als ook verbeteringen op

andere terreinen worden doorgevoerd. Het heeft bijvoorbeeld minder zin ouderen met trainingen beter toe te rusten op de kenniseconomie, wanneer aantrekkelijke VUT-regelingen de periode sterk inkorten om die training in praktijk te brengen. Bovendien ontstaat samenhang doordat instituties onder invloed staan van dezelfde trends, waarbij uiteraard de ene trend wel een grotere invloed heeft op een specifiek beleidsveld dan de andere.

Tenslotte is een breed welvaartsbegrip nodig om de invloed van beleid te beoordelen. Beleid werkt op een breder terrein uit dan af te meten is aan het nationaal inkomen per hoofd. Vrije tijd, culturele waarden en duurzaamheid spelen evenzeer een rol in de welvaartsbeleving van burgers. Kennis verhoogt bijvoorbeeld niet alleen de productiviteit en daarmee de materiële welvaart, maar heeft daarnaast een culturele waarde die pas goed tot uiting komt in een bredere waardering van welvaart.

3. Lange termijn beleidsuitdagingen

3.1 De mondiale kenniseconomie

Het economische belang van kennis neemt toe. Een doorbraaktechnologie als ICT vraagt om nieuwe vormen van kennis, niet alleen over ICT zelf, maar ook over gerelateerde technologieën, veranderende werkprocessen en aanpassingen in arbeidsorganisaties. Internationalisering verscherpt de internationale arbeidsverdeling, waarin hoog ontwikkelde landen steeds meer moeten gaan concurreren met kennisintensieve producten. Vergrijzing kan leiden tot minder elan en initiatief maar ook tot meer ervaring in de beroepsbevolking. Een stijgend aandeel allochtonen vergroot het risico van achterblijvers in de kenniseconomie. De welvaart in de kenniseconomie hangt voor een belangrijk deel af van de kwaliteit van onderwijs, wetenschap en technologie, de drie pijlers onder de kenniseconomie.

Publieke uitgaven maken een fors deel uit van de totale investeringen in kennis. Voor deze actieve overheidsbemoeienis zijn goede redenen. Op kennisgebied schiet de markt vaak ernstig tekort. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de overheid er evenmin in is geslaagd alle problemen op kennisgebied op te lossen. Een duidelijk voorbeeld hiervan betreft de preventie van achterblijvers in de kenniseconomie. Kritische geluiden vallen ook te beluisteren over het vernieuwingsvermogen binnen het wetenschappelijk onderzoek, en over de effectiviteit van het technologiebeleid. Door dergelijk overheidsfalen staat de rol van de overheid op kennisgebied dikwijls ter discussie. Dat wordt nog versterkt doordat het belang van prikkels – en vooral de innovatieve kracht van concurrentie – in steeds bredere kring wordt onderkend. Door overheidsbeleid speelt binnen grote delen van de kennisinfrastructuur concurrentie geen rol van betekenis. Economische inzichten en economisch onderzoek geven aan dat een belangrijke overheidstaak blijft bestaan bij onderwijs, wetenschap en technologie. Het debat gaat vooral over de wijze waarop de overheid haar rol dient te vervullen. Moet zij

slechts optreden als financier, vooral de randvoorwaarden (denk aan de incentive-structuur) in de gaten houden of is er ook een taak als uitvoerder? En als de overheid optreedt als uitvoerder, moeten beslissingen dan centraal worden gecoördineerd of verdient decentrale besluitvorming de voorkeur? Deze vragen zijn cruciaal bij het denken over beleid voor de kenniseconomie.

Onderwijs.

Uit internationale vergelijkingen komt Nederland naar voren als een land met een kwalitatief goed onderwijssysteem. Daarbij geeft Nederland relatief weinig uit aan onderwijs. Het Nederlandse onderwijs lijkt dus efficiënt. Hier staat tegenover dat vanuit 'het veld' (leraren, onderwijsinspectie, bestuurders, wetenschappers) steeds vaker alarmerende geluiden vallen te beluisteren. Een mogelijke verklaring voor deze schijnbare paradox luidt dat verwaarlozing zich pas op langere termijn wreekt. Daarom, en omdat falend onderwijs op latere leeftijd nauwelijks meer valt te repareren, moeten de signalen uit het 'veld' extra serieus worden genomen. Het essay noemt de volgende majeure beleidsuitdagingen.

- Achterstandpreventie. Huidig beleid richt zich vooral op het beschikbaar stellen van extra middelen. De effectiviteit hiervan schiet vaak te kort. *Versterk prestatieprikkels bij scholen, docenten en leerlingen.*
- Hoger onderwijs. Meer keuzevrijheid, bezorgdheid om kwaliteit, toenemende mobiliteit en hoge private rendementen van hoger onderwijs vragen om nieuw beleid. *Vergroot de rol van private onderwijsinstellingen en het gebruik van eigen bijdragen in het hoger onderwijs.*
- Levenslang leren. Oudere en laag opgeleide werknemers nemen weinig deel aan scholing. Een uniforme minimumkwalificatie-eis doet onvoldoende recht aan verschillen in capaciteiten en behoeften. *Versterk daarom scholingsprikkels en verbeter randvoorwaarden om te investeren in leren* (grotere loonverschillen, hogere toetredingsbarrières in de WAO en omvorming van VUT tot prepensioen).

Wetenschap.

De Nederlandse wetenschappelijke productie per onderzoeker steekt internationaal zeer gunstig af. Toch vallen net als bij onderwijs verontrustende geluiden te beluisteren vanuit 'het veld': over risicomijdend onderzoek, dichtgeslibde carrièrepaden en verdringing van fundamenteel onderzoek door contractonderzoek. Bovendien verandert de internationale wetenschappelijke omgeving. Het ontstaan van een Europese onderzoeksruimte levert een stimulans tot verdere internationale wetenschappelijke specialisatie, en nieuwe technologieën stimuleren kennisdiffusie door publiek gefinancierde kennisinstellingen.

- Specialisatie. Toenemende internationale mobiliteit van onderzoekers en studenten kan het egalitaire Nederlandse universitaire bestel onder druk zetten. Een kwaliteitsstrategie vergt grotere beleidsruimte voor universiteiten, bijvoorbeeld via selectie aan

- de poort en collegegelddifferentiatie. Ook kan de verdeling van onderzoeksgelden sterker worden gekoppeld aan wetenschappelijke prestaties. *Vergroot de bewegingsvrijheid van universiteiten en de differentiatie tussen universiteiten.*
- Internationalisatie. Indien wereldwijd een verschuiving optreedt van fundamenteel naar toegepast onderzoek raken op termijn de bronnen van toegepast onderzoek uitgeput. Een sterkere internationale coördinatie bij de financiering van fundamenteel onderzoek kan dat voorkomen. *Streef naar coördinatie van wetenschapsbeleid op EU-niveau of eventueel binnen een kleinere groep van wetenschappelijke koplopers.*
 - Kennisdiffusie. Om optimaal gebruik te maken van de publieke kennisbasis dienen bepaalde soorten toepassingsgericht onderzoek, eventueel in opdracht van bedrijven, plaats te vinden bij universiteiten. Hierbij kan het profijtbeginsel worden toegepast. De resultaten van fundamenteel onderzoek dienen echter gratis beschikbaar te blijven en voorkomen moet worden dat contractonderzoek de kerntaken van universiteiten verdringt. *Stel daarom in de taakomschrijving van universiteiten grenzen aan de aard en omvang van contractactiviteiten.*

Technologie.

Nederland behoort tot de internationale top als het gaat om de arbeidsproductiviteit, gemeten als de productie per gewerkt uur. Dat wijst erop dat bedrijven in Nederland technologisch voorop lopen. Hier staat echter tegenover dat de *groei* van de arbeidsproductiviteit te wensen over laat. Ook blijft Nederland wat betreft het aantal startende ondernemingen achter bij de koplopers zoals de VS en het VK, vooral in moderne sectoren als ICT en biotechnologie. Deze doorbraaktechnologieën bieden veel mogelijkheden voor nieuwe innovatieve toepassingen. Ook wordt er vanuit het bedrijfsleven regelmatig op gewezen dat de vertaling van Nederlands fundamenteel onderzoek in commerciële toepassingen tekortschiet. En ten slotte wordt soms gepleit voor verbreding van het technologiebeleid, dat momenteel vooral gericht is op het stimuleren van ‘harde’ technologie. ICT, globalisering en het toenemende belang van de dienstensector vormen de achtergrond van dit pleidooi.

- Doorbraaktechnologieën zoals ICT en biotechnologie. Onderinvesteringen kunnen bij doorbraaktechnologieën ernstiger zijn dan bij andere technologieën. Anderzijds lijkt de markt soms met groot enthousiasme te investeren in deze technologieën. *Dat pleit voor een flexibel stimuleringsbeleid met tijdelijke instrumenten en met ruimte voor koerswijziging.*
- Verbreding technologiebeleid. Het huidige R&D beleid is grotendeels gericht op het verhogen van R&D. Is dit wellicht een te beperkte focus, gezien het belang van kennisdiffusie en de te geringe aandacht bij individuele bedrijven voor mogelijke leereffecten bij andere bedrijven? In dit licht is een relatief nieuw instrument binnen het Nederlandse technologiebeleid het zogenaamde makel/schakel beleid. *Evalueer het makel/schakel instrument en breidt het eventueel uit.*

- De overheid is niet sterk in ‘picking the winners’. Technologiebeleid is daarom terecht overwegend generiek. De effectiviteit van dit beleid kan echter verbeterd worden door het meer te richten op die delen van het bedrijfsleven waar marktfalen het meest speelt. *Focus WBSO nog meer op kleine bedrijven.*
- Kennisbeschermingsbeleid. Bescherming van relatief eenvoudige ideeën (elektronische handel) en van gegevens en technieken die essentieel zijn voor vervolgonderzoek (menselijk genoom) remmen kennisdiffusie. *Pleit in internationale fora om dit buiten kennisbeschermingsovereenkomsten te houden.*

3.2 Participatie en differentiatie

Op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid benadrukken de trends twee hoofdlijnen van beleid. Ten eerste is dat een aanhoudende aandacht voor participatie, met name voor die groepen die nog teveel buiten het arbeidsproces staan. Hierbij gaat het er vanzelfsprekend niet om de participatie te maximaliseren – in een breed welvaartsbegrip verdienen immers informele arbeid en vrije tijd ook hun plaats – , maar wel om belemmeringen voor participatie weg te nemen en maatschappelijke kosten en baten van non-participatie met elkaar in evenwicht te brengen. Een tweede hoofdlijn van beleid is het bieden van ruimte voor differentiatie. In het essay worden als belangrijkste beleidsuitdagingen en beleidsopties geschetst:

- hoe kan de harde kern van inactieven worden geactiveerd? Het reïntegratiebeleid lijkt een typisch voorbeeld van beleid waarin de zwakste schakel uiteindelijk de sterkte van de ketting bepaalt. Zo blijkt uit onderzoek dat het succes van reïntegratie-instrumenten als scholing en werkervaringsplaatsen sterk afhankelijk is van de motivatie van betrokkenen. Na de nadruk in het (recente) verleden op prikkels voor werkgevers en de organisatie van de uitvoering, ligt het nu voor de hand de prikkels voor betrokkenen aandacht te geven. *Activering van de harde kern van inactieven vereist een combinatie van prikkels voor uitvoerders, werkgevers en betrokkenen.*
- de trends van individualisering, welvaartsgroei en dynamisering zullen de behoefte aan differentiatie in sociale zekerheidsarrangementen en arbeidsvoorwaarden doen toenemen. *Herbezinning op de reikwijdte van collectieve arrangementen.*
- de participatie van vrouwen zal vooral onder invloed van sociaal-culturele factoren in de komende decennia verder toenemen, de invloed van beleid (zorgverlof, kinderopvang) is relatief gering. Dergelijk beleid kan overigens vanuit andere overwegingen (emancipatie) wel gewenst zijn. *Verwacht niet teveel van beleid om tot een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen te komen. Aandachtspunt is voldoende ruimte voor differentiatie bij arbeid- en zorgarrangementen.*
- vergroting van de arbeidsparticipatie van ouderen kan, naast het meer in lijn brengen van individuele en maatschappelijke baten van vervoegde uittreding, worden bereikt door een combinatie van ‘push- en pullfactoren’: vermindering van het ontzien van ouderen in het activerend arbeidsmarktbeleid, scholing en maatregelen om oudere

werknemers aantrekkelijker te maken voor werkgevers. *Een meer verplichtend arbeidsmarktbeleid voor ouderen moet worden afgewogen tegen de vraag of dit voor minder kansrijke ouderen uit sociale optiek aanvaardbaar wordt geacht.*

3.3 Kwaliteit en doelmatigheid in de zorg

Nederlanders vinden zichzelf behoorlijk gezond. De levensverwachting bij geboorte is internationaal gezien inderdaad hoog. Tegelijkertijd liggen de zorguitgaven in Nederland op een gemiddeld peil. Het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg is dus blijkbaar in staat hoge kwaliteit te combineren met een gemiddelde prijs. Deze diagnosestelling mist echter een aantal aspecten. Zo impliceert ze nog niet dat het zorgstelsel ook bestand is tegen toekomstige ontwikkelingen. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is de vergrijzing van de bevolking. Maar ook andere voor de toekomst verwachte ontwikkelingen zoals voortgaande welvaarts-groei, technologische ontwikkelingen en individualisering kunnen het stelsel van zorg in de komende decennia op de proef stellen. Daarnaast functioneert het stelsel nu al verre van probleemloos. Hardnekkige wachtlijsten, hoge werkdruk en teruglopend gebruik door (rijkere) ouderen van AWBZ-voorzieningen zijn een indicatie voor het niet (meer) goed op elkaar aansluiten van vraag en aanbod in de zorg. Wanneer door toedoen van vergrijzing en welvaarts-groei de zorgvraag in de toekomst toeneemt, zal dit probleem alleen maar nijpender worden. In het essay worden de volgende uitdagingen en beleids-opties in de zorgsector gesignaleerd:

- het gebruik van eigen betalingen is niet consequent ingevuld. Financiering van zorgaanbieders door een mengvorm van een verrichtingsstelsel en een gecontracteerd inkomen vergroot de doelmatigheid. Vormen van vraagfinanciering kunnen bijdragen aan doelmatigheid en kwalitatieve afstemming van vraag en aanbod. *Verbeter de incentives in het financieringsstelsel voor doelmatigheid en kwaliteit.*
- De ratio achter het verschil tussen ziekenfonds- en de particuliere verzekeringen is vaak niet duidelijk en lokt een aantal ondoelmatigheden uit. *Combineer de sterke punten van beide systemen in één systeem voor het tweede compartiment.*
- Doelmatigheid in de zorgsector kan meer accent worden gegeven door de rol van verzekeraars te versterken. Verzekeraars zijn vanwege hun grootte beter dan consumenten in staat om zorgaanbieders gepast tegenwicht te bieden. Een concurrerende omgeving voor verzekeraars biedt meer dan een centraal systeem garanties dat de mogelijkheden tot doelmatige zorginkoop ook ten volle zullen worden benut. *Geef het model van gereguleerde competitie meer ruimte. Dit kan worden geconcretiseerd door verzekeraars meer beleidsruimte te geven en belemmerende wet- en regelgeving aan te passen.*

- Van het huidige systeem van volledige nacalculatie van WTZ-schades gaan geen prikkels uit voor doelmatige zorgverlening. *Kies voor een systeem dat wel doelmatigheden bevat, bijvoorbeeld door WTZ-verzekerden onder te brengen bij het ziekenfonds.*

3.4 Omgaan met ruimte

De centrale uitdaging in het ruimtelijk beleid is het verzoenen van toenemende ruimtewensen met behoud en versterking van collectieve waarden voor huidige en toekomstige generaties. Toenemende welvaart uit zich in vraag naar ruimer wonen, meer recreatie en betere bereikbaarheid, maar ook in een hogere waardering van natuur en landschap. Er is bovendien een aantal gebieden waar veel ruimtelijke wensen samenkomen. Daarnaast is er de beleidsopgave de bereikbaarheid van de belangrijke economische centra in ons land te waarborgen. De belangrijkste bevindingen van het essay zijn:

- de oplossingen op ruimtelijk terrein en de bereikbaarheid worden mede bepaald door het antwoord op de vraag of er sprake is van een noodsituatie. *Onderzoek wijst wel op duidelijke beleidsopgaven op ruimtelijk terrein en de bereikbaarheid, maar noch op een enorme ruimtenood, noch op een aanstaand verkeersinfarct.*
- het ruimtelijke ordeningsbeleid is nu vooral een fysiek proces (past alles in Nederland?), terwijl de meer relevante vraag zou kunnen zijn welke maatschappelijke kosten en baten verbonden zijn aan ruimtelijke keuzes. Ter illustratie: in de rood versus groen discussie neemt bijvoorbeeld de ‘prijs’ van het behoud van open ruimte af, wanneer de alternatieve mogelijkheden voor verstedelijking ruimer zijn. Daarnaast lijkt het (fysieke) ruimtelijke beleid ‘overspannen’ te worden door via dit beleid te trachten vele knelpunten op allerlei gebieden (economie, veiligheid, milieu enz.) op te lossen, terwijl ander beleid (bijvoorbeeld prijsvorming die ook externe effecten weerspiegelt) en een kritisch bezien van de (operationele) doelstellingen van beleid – denk aan de ruimte voor water-discussie – meer mogelijkheden kan bieden. *Het ruimtelijke beleid kan worden ontlast door meer gebruik te maken van andere instrumenten en afwegingen minder ‘fysiek’ te benaderen.*
- het openbaar vervoer (OV) biedt weinig soelaas bij de oplossing van bereikbaarheidsproblemen. Onderzoek laat zien dat OV en wegverkeer slechts zeer beperkt uitwisselbaar zijn (het leeuwendeel van de verplaatsingen vindt over korte afstanden plaats, waarbij het OV nauwelijks concurreert). De reistijdwinst die bijvoorbeeld kan worden geboekt met een beter OV-netwerk in de Randstad is klein (voor- en nansport blijft veel tijd kosten). In het licht van het bovenstaande kunnen dan ook kanttekeningen worden geplaatst bij de gedachte dat mogelijkheden voor ontsluiting van OV een leidende rol zou moeten spelen bij de aanwijzing van nieuwe woonwerklocaties. Dit alles betekent enerzijds dat OV weinig kan bijdragen aan de oplossing van het bereikbaarheidsprobleem, anderzijds vergroot het ook de

vrijheidsgraden voor de Ruimtelijke Ordening. Wanneer een centrale rol van OV niet nodig is binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid, kan de aandacht sterker worden gericht op andere doelstellingen. *Beter gebruik van benuttings- en beprijzingsmaatregelen en de aanleg van nieuwe wegen bieden meer mogelijkheden ter verbetering van de bereikbaarheid dan het openbaar vervoer.*

- de schaal van de ruimtelijke processen in Nederland is meestal die van de gemeenten en de randgemeenten. De Randstad kent als zodanig weinig samenhang, maar bestaat uit een viertal stadsgewesten. De vergelijking van de Randstad met steden zoals Londen en Parijs gaat mank, omdat de bevolkingsdichtheid in die steden veel groter is. *Bij sturingsvraagstukken lijkt het concept van de Deltametropool minder bruikbaar dan dat van de stadsgewesten.*
- ICT zal kunnen bijdragen aan flexibeler werktijden voor bepaalde groepen werknemers (waaronder meer thuiswerkers), en daarmee gunstig zijn voor de bereikbaarheid. ICT en betere logistiek leiden in de tijd ook tot een hogere ruimtelijke efficiëntie bij bedrijven. *De invloed van ICT op het totale ruimtegebruik is echter beperkt; bij wonen, natuur, landschap en recreatie kan ruimtelijke kwaliteit moeilijk technisch worden gesubstitueerd.*

3.5 Nederlands beleid in de EU

Hoeveel ruimte is er in de toekomst nog voor een Nederlands sociaal-economisch beleid in het licht van de toenemende internationalisering van de economie? En hoeveel nationale beleidsvrijheid is wenselijk in een EU die straks meer dan 25 lidstaten telt? In beginsel zal de EU-uitbreiding positieve gevolgen hebben voor de EU en de kandidaat lidstaten, zowel op politiek als economisch gebied. Door de vergaande vrijhandel die reeds in de Europa-akkoorden ligt besloten zijn de handelsvoordelen van de uitbreiding al grotendeels gerealiseerd. Ook de stroom directe investeringen naar de potentiële toetreders heeft al een substantiële omvang. De verwachte effecten van de toetreding op de migratie vanuit Oost-Europa zijn vrij bescheiden. Verbetering van het investeringsklimaat ten gevolge van de toetreding biedt ruimte voor groei van de buitenlandse investeringen. Om verdere voordelen te realiseren zijn wel hervormingen vereist, zowel van de EU als van de toetreders. Daarnaast zal door de grotere heterogeniteit van landen steeds moeizamer overeenstemming worden bereikt over onderdelen van het integratieproces. Het integratieproces hangt tevens af van de verhouding van beleidscoördinatie en beleidsconcurrentie op specifieke beleidsterreinen.

- De grotere heterogeniteit van landen binnen de EU als gevolg van de uitbreiding versterkt de behoefte aan flexibele integratie (waarbij een beperkt aantal landen vrijwillig integreert). Flexibele integratie kan echter niet op alle beleidsterreinen worden toegepast. In zijn algemeenheid is flexibele integratie alleen wenselijk indien de opt-out niet schadelijk is voor de integrerende landen. Het mag immers niet

ontaarden in een Europa à la carte. *Ondersteun ontwikkelingen naar flexibele integratie in de EU, maar pas op voor een Europa à la carte.*

- Binnen de EU zijn de belangen ten aanzien van de noodzakelijke hervormingen met het oog op de EU uitbreiding (GLB, structuurfondsen, instituties) sterk verdeeld. De landen die deze hervormingen geen warm hart toedragen kunnen daarom het uitbreidingsproces van de EU trageren, bijvoorbeeld door onnodig strenge toepassing van de Kopenhagen criteria (bijv. misbruik van het begrip level-playing field) of door institutionele hervormingen in de EU te blokkeren. *Pas op voor protectie vermomd als een pleidooi voor level playing field.*
- Commitment omtrent de toetredingsdatum kan een drukmiddel zijn om hervormingen door te voeren. Dit moet worden gekoppeld aan commitment ten aanzien van de relevante en verifieerbare toetredingsvoorwaarden waaraan de kandidaat lidstaten moeten voldoen, d.w.z. een soort kern-acquis. *Pleit ervoor dat de EU zich committeert aan een toetredingsdatum, gekoppeld aan strenge en verifieerbare toetredingsvoorwaarden.*
- Beleidscoördinatie is vooral gunstig voor grote landen en minder aantrekkelijk voor kleine landen. Nederland hoeft dus niet voorop te lopen bij beleidscoördinatie. Voorbeelden betreffen belastingcoördinatie in de VPB en arbeidsmarktinstituties. *Waak voor onnodige (c.q. onnodig zware) beleidscoördinatie.*

4. Sociale innovatie gevraagd

Welk totaalbeeld komt uit de essays naar voren? Als eerste rode lijn verschijnt een verschuivend accent in de richting van doelmatigheid, diversiteit, flexibiliteit en experimenteren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de beleidsopties voor meer prikkels, differentiatie en autonomie in onderwijs, wetenschap, sociale zekerheid en zorg, meer nadruk op beprijzing in ruimtelijk beleid en het belang van beleidsconcurrentie voor Nederland. Deze accentverschuiving betekent een toenemende rol van concurrentie en de markt als middel om handelingen van economische agenten op elkaar af te stemmen. Een tweede rode lijn wijst op de noodzaak van het effectief uitbouwen en benutten van de comparatieve voordelen van Nederland in een verder internationaliserende economie. Kennis dient hiervoor als cruciale input. Evenzeer gaat het hier om investeringen in en benutting van het menselijk en fysiek kapitaal en de fysieke infrastructuur.

Wat betekent dit voor het beleid? Hoe ondersteunt de overheid de uitbouw en benutting van comparatieve voordelen in een meer marktgerichte economische orde? Moeten Nederlandse instituties meer gaan lijken op die in de VS? Betekent dat dan ook dat de Nederlandse economie en maatschappij meer gaan lijken op die in de VS? Deze vragen wijzen op een cruciale beleidsafweging die de beleidsuitdagingen op specifieke terreinen overkoepelt: beleid kan accommoderen maar ook grenzen stellen. Accommoderen betekent meegaan met de stroom: trends ondersteunen door aanpassing van instituties in de richting van meer markt. Voor een deel is dit noodzakelijk als trends

vragen om meer markt. Grenzen stellen kan echter nodig zijn om solidariteit te behouden, kwetsbare groepen te beschermen of sociale cohesie te bewaren. Grenzen stellen kan een prijs hebben in termen van directe materiële welvaart, maar kan vanuit een breed welvaartsbegrip zeker gewenst zijn. De nadruk ligt dan meer op herverdeling, een sociaal vangnet, toegankelijke zorgvoorzieningen, het nut van vrije tijd en duurzaamheid. De te betalen prijs wordt bovendien geringer doordat sociale cohesie en geringe criminaliteit een land aantrekkelijk maken als vestigingsplaats.

Hieruit blijkt al dat er meerdere institutionele ordes denkbaar zijn. Niet alle landen hoeven overal de markt op dezelfde manier alle ruimte te geven. Het begrip comparatieve voordelen onderstreept deze differentiatie. Landen hoeven niet overal gelijk in te zijn, het gaat om het zo goed mogelijk creëren en uitbouwen van sterke punten. Dat kan ook betekenen het versterken van elementen die vanuit de historische of culturele achtergrond tot sterke punten van een land behoren. Voor Nederland komt dit tot uiting in het verder verbeteren van onderwijs, wetenschap en zorg. De essays laten zien dat beleid daarin een duidelijke rol heeft.

Omgaan met deze uitdagingen en veranderingen richt de aandacht weer op sociale innovatie, ook in beleid. Accommoderen van de trend naar de markt vraagt om nieuwe beleidsrichtingen in de vorm van meer ruimte voor prikkels en differentiatie. Hetzelfde geldt echter ook voor grenzen stellen. Grenzen stellen is niet hetzelfde als de status quo handhaven. Ook hier gaat het om zoeken naar nieuwe manieren om doelen als een evenwichtige inkomensverdeling en sociale cohesie te bereiken. Dat kan een verschuiving inhouden van sociale zekerheid naar beleid gericht op het vroeg wegnemen van achterstanden. Dat kan ook betekenen meer eigen verantwoordelijkheid en eigen bijdragen vragen van degenen die risico's kunnen dragen of die de revenuen oogsten van een hogere opleiding om sociale voorzieningen toe te laten komen aan degenen die echt een vangnet nodig hebben. Bovendien wijst sociale innovatie op flexibel omgaan met veranderingen. Op een aantal punten, bijvoorbeeld op het terrein van technologie, komt naar voren dat beleid moet opereren in een onzekere en sterk veranderende omgeving. Dat vraagt om beleid dat zichzelf regelmatig ter discussie stelt, de kern van sociale innovatie.

deel II. Internationale trends: internationalisering en kennis

Internationalisering en Europese integratie

R.A. de Mooij¹

1. Inleiding en samenvatting

Dit essay bespreekt een aantal beleidsuitdagingen in het komend decennium die voortvloeien uit de internationalisering van de economie en het integratieproces in Europa. Hoe kan Nederland er bijvoorbeeld toe bijdragen dat de EU-uitbreiding een succes wordt? En op welke manier kan de overheid het best inspelen op de toenemende beleidsconcurrentie in de EU, onder meer bij belastingen en arbeidsmarktinstituties?

Van de komende uitbreiding van de EU mogen niet al te grote economische effecten worden verwacht vanwege de vergaande vrijhandel die reeds in de Europa-akkoorden ligt besloten en de geringe economische omvang van de nieuwe lidstaten. Ook de verwachte migratie-effecten – zo'n 3 à 4 miljoen migranten op lange termijn bij vrij personenverkeer – zijn kleiner dan soms wordt aangenomen. Belangrijker zijn waarschijnlijk de politieke voordelen die samenhangen met stabiliteit, veiligheid en een grotere culturele vervaechting van volkeren, en met de hervormingen in het EU-beleid die door de uitbreiding noodzakelijk worden.

Tegenover deze voordelen staan enkele risico's van de EU-uitbreiding in verband met de toekomst van het integratieproces en de kosten van gemeenschappelijk EU-beleid. Voor de EU brengt dit twee belangrijke beleidsuitdagingen met zich mee. Allereerst zijn institutionele hervormingen nodig, onder meer door de mogelijkheden voor flexibele integratie te verruimen. In het licht van de grotere heterogeniteit van landen zal het immers steeds moeilijker worden overeenstemming te bereiken over verdere integratie. Flexibele integratie is evenwel niet op alle beleidsterreinen wenselijk. Immers, wanneer deelnemende landen schadelijke gevolgen ondervinden van *opt-out* kan flexibele integratie ontaarden in een ongewenst Europa à la carte.

Een tweede beleidsuitdaging betreft de hervormingen in het gemeenschappelijk EU-beleid. Dit ligt politiek gevoelig in verband met de gevolgen ervan voor de netto positie van landen. Landen die er nadeel van ondervinden kunnen het uitbreidingsproces

¹ Hoofd afdeling Europese Comparatieve Analyse van het CPB.

vertragen door hervormingen te blokkeren of een onnodig strenge toepassing van de toetredingscriteria te eisen, bijvoorbeeld door misbruik te maken van het begrip level-playing field. De uitbreiding kan zo steeds worden uitgesteld. Om hervormingen af te dwingen zou de EU zich kunnen committeren aan een uitbreidingsdatum. Door deze te koppelen aan harde en verifieerbare toetredingsvoorwaarden – die concreter zijn dan de huidige criteria – wordt tevens een prikkel gegeven aan de kandidaat-lidstaten om serieus werk te maken van hervormingen die nodig zijn voor een succesvolle uitbreiding.

Een beleidsvraagstuk van heel andere aard betreft de afweging tussen beleidscoördinatie en beleidsconcurrentie op sociaal-economisch terrein. Zo zal belastingheffing van kapitaalinkomen steeds moeilijker worden als gevolg van de grotere mobiliteit van fysiek en financieel kapitaal, en het toenemende belang van winstherallocatie door internationale bedrijven. Individuele overheden kunnen internationale coördinatie ondersteunen, maar zijn voor het bereiken daarvan afhankelijk van andere landen. Als alternatief zou ze daarom haar beleid meer kunnen richten op het vestigingsklimaat van ons land. Hierbij is uiteindelijk de combinatie van belastingen en de daarmee gefinancierde publieke voorzieningen doorslaggevend. Concurrentie die op deze manier tussen overheden kan ontstaan is relatief aantrekkelijk voor kleine landen. Het ligt daarom niet voor de hand dat Nederland voorop loopt in de discussie over belastingcoördinatie.

Ten aanzien van arbeidsmarktinstituties moet Nederland alert zijn op te veel of te zware vormen van coördinatie. Lichte vormen van beleidscoördinatie kunnen worden gerechtvaardigd in verband met het stimuleren van arbeidsmobiliteit of nuttige leereffecten van wederzijdse informatie-uitwisseling. Zwaardere vormen lijken ongewenst omdat het de diversiteit in instituties vermindert en de gunstige effecten van beleidsconcurrentie ondermijnt; een gezonde vorm van beleidsconcurrentie die met de komst van de EMU immers aan belang toeneemt om structurele hervormingen af te dwingen op de Europese arbeidsmarkt.

De rest van dit essay is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf worden drie trends beschreven in het licht van internationalisering: toenemende internationale verwevenheid van markten, het proces van Europese integratie, en de uitbreiding van de EU. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 in op de rolverdeling tussen de nationale overheid en EU bij het vervullen van diverse overheidstaken. Daartoe onderscheiden we drie stappen om tot een juiste keuze omtrent beleidscoördinatie te komen. Paragraaf 4 bespreekt hoe de verschillende trends invloed kunnen uitoefenen op de gewenste beleidscoördinatie. In de paragrafen 5 en 6 worden twee beleidsterreinen nader belicht, te weten, belastingen op kapitaalinkomen en arbeidsmarktinstituties.

2. Internationalisering in drie trends

Internationalisering betreft zowel de toenemende internationale verwevenheid van markten en marktpartijen als de internationalisering van beleid. Hieronder gaan we op beide aspecten nader in. Daarnaast bespreken we de EU-uitbreiding die het komend decennium voor de deur staat.

2.1 Internationalisering van markten

De internationale verwevenheid van economieën is het afgelopen decennium sterk toegenomen. Zo steeg het volume van de wereldhandel met gemiddeld 6,2% per jaar, tegen een mondiale BBP-groei van 3,2%. In de jaren tachtig was de wereldhandelsgroei met 4,7% per jaar nog wat minder uitbundig bij een vergelijkbare BBP-groei als in de negentiger jaren. Ook de toename van directe buitenlandse investeringen accelereerde de laatste jaren. Zo groeide de stroom van uitgaande investeringen van de EU landen tussen 1992 en 1996 nog met gemiddeld 13% per jaar, waarna ze verdrievoudigde in de daaropvolgende twee jaar. Deze groei-versnelling is mede het gevolg van de golf van internationale fusies en overnames in met name de auto-industrie, de olie- en chemiesector en de telecommunicatie.

Nederland globaliseert volop mee. Onze export steeg de afgelopen 10 jaar met gemiddeld 5,5% per jaar. Ruim 60% van het Nederlandse BBP wordt tegenwoordig in het buitenland afgezet, waarvan ongeveer driekwart binnen de EU. De Nederlandse directe buitenlandse investeringen – zowel inkomend als uitgaand – liggen relatief hoog. Dit is mede een gevolg van het grote aantal bijzondere financiële instellingen in ons land – zoals holdings en financieringsmaatschappijen – die kapitaal via Nederland doorsluizen naar andere landen.

De globalisering van de economie wordt gedreven door een aantal oorzaken. Allereerst hebben de GATT en de WTO belangrijke successen geboekt bij het vrijmaken van de mondiale handel, onder meer door het verminderen van tarieven en quota. Dit heeft bijgedragen aan de uitbating van schaal- en comparatieve voordelen en geleid tot meer specialisatie. Ten tweede heeft de vergaande economische integratie binnen Europa een belangrijke impuls gegeven aan de groei van de handel en investeringen. Tweederde van de handel in de EU lidstaten betreft dan ook intra-EU handel. Ten derde heeft de snelle ontwikkeling in de informatie- en communicatietechnologie de kosten van informatieverzameling verminderd en – net als de daling van transportkosten – van afstand een minder relevante handelsbarrière gemaakt. Ten slotte heeft een toenemende oriëntatie van mensen op buitenlandse producten en culturen geleid tot een stijging van de vraag naar productvariaties, en in het bijzonder een groeiend toerisme naar andere delen van de wereld.

De komende jaren zal het beleid een onzekere invloed uitoefenen op het globaliseringsproces. Zo wordt er in het WTO-debat wel voor gepleit om internationaal

milieubeleid of regels voor kinderarbeid te koppelen aan verdere handelsliberalisering. Hierdoor is een patstelling binnen de WTO ontstaan die een rem zou kunnen vormen op de toekomstige globalisering. In Europa kunnen de verdere ontwikkeling van de interne markt, de voltooiing van de EMU, en de EU-uitbreiding wel bijdragen aan een verdere Europeanisering van de economie. Dit is evenwel niet vanzelfsprekend, maar vraagt om politieke wil en inzet.

Internationalisering betekent in de toekomst meer mobiliteit van goederen, diensten en productiefactoren en meer concurrentie. Daarnaast kan de internationale schaalvergroting van ondernemingen doorzetten, onder meer in de ict-sector en de financiële sector. Ten slotte kunnen regio's of landen zich meer gaan specialiseren met het oog op het realiseren van schaal- en comparatieve voordelen. Hierdoor kan de economische structuur van landen gaan divergeren. Of dit werkelijk zal optreden is evenwel onzeker. Enerzijds suggereert de theorie van de economische geografie dat divergentie waarschijnlijk is. Hierbij wordt ook wel gewezen op de historische ontwikkelingen in de VS.² Dit beeld wordt voor Europa bevestigd door cijfers over exportspecialisatie die erop wijzen dat landen zich steeds meer toeleggen op enkele producten waar ze goed in zijn. Anderzijds laten de cijfers zien dat het aandeel van de intra-industrie handel groeit hetgeen duidt op convergentie van economische structuren.³ Verder suggereert empirisch onderzoek naar de mate van synchronisatie van conjunctuurgolven dat landen meer in plaats van minder op elkaar gaan lijken naarmate ze meer geïntegreerd zijn.⁴ Al met al is het onzeker of divergentie in Europa daadwerkelijk zal optreden.

2.2 Europese integratie

In deze paragraaf worden twee trends in het Europese integratieproces onderscheiden die de komende tien jaar relevant zullen zijn: de ontwikkeling van de interne markt en de voltooiing van de EMU.

De interne markt

Een belangrijk onderdeel van de economische integratie in Europa betreft de interne markt. De verdere ontwikkeling hiervan is gewenst om te kunnen profiteren van een meer dynamische en efficiënte Europese economie met meer concurrentie. Dit vraagt

² Krugman, P., 1993, Integration, specialization and regional growth: notes on 1992, EMU and stabilization, in: F. Torres and F. Giavazzi (eds.), *Adjustment and growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press.

³ A.R. Hoen, 1999, An input-output analysis of European integration, dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen

⁴ Fatas, A., 1997, EMU: countries or regions? Lessons from EMS experience, *European Economic Review* 41, blz 743-751.

dat landen zich inzetten voor het wegnemen van bestaande belemmeringen op de interne markt en het liberaliseren van enkele sectoren.

Voor wat betreft de goederenmarkt is de interne markt het verst gevorderd. De belangrijkste uitdaging voor het komend decennium is het stimuleren van de concurrentie op de markten voor gas en elektriciteit (rond 2007) en het verder ontwikkelen van de interne markt voor overheidsopdrachten (nieuwe regels voorzien in 2001).

De uitdagingen ten aanzien van de dienstensector zijn aanzienlijk groter. Voor transport en telecommunicatie moeten de laatste obstakels spoedig worden weggewerkt ten behoeve van een vrije Europese markt. Bij financiële diensten heeft de Europese Commissie (EC) een actiekader opgesteld om te komen tot een betere financiële architectuur in Europa (Europese richtlijnen voorzien rond 2005). Verder zal er nog veel moeten gebeuren voor het creëren van een vrije postmarkt. Na de top van Lissabon is er ook aandacht voor een geharmoniseerde regelgeving voor elektronische handel via internet.

Op de kapitaalmarkt zijn restricties sinds eind jaren tachtig verboden en is de markt geliberaliseerd. Er is evenwel nog altijd geen wetgeving voor Europese vennootschappen waardoor grensoverschrijdende fusies en overnames worden belemmerd. Verder is een aantal richtlijnen voorzien om de kapitaalmarkt transparanter te maken, onder meer ten aanzien van prospectussen en accounting methoden. Deze moeten voor 2005 door de lidstaten worden geïmplementeerd. Ook voor intellectueel eigendom zijn er belemmeringen waaraan in 2001 een einde moet komen via een verordening inzake het Europese patent. Hetzelfde geldt voor de pensioenmarkt.

De integratie van de arbeidsmarkt is het minst ver gevorderd. Hierop wordt in paragraaf 6 nader ingegaan.

De EMU

De EMU legt het monetaire beleid in handen van de politiek onafhankelijke ECB. Verder zijn er enkele aanvullingen in het EU verdrag – zoals de no-bail-out clause, het verbod op monetaire financiering van schuld, en het stabiliteitspact – die de geloofwaardigheid van het monetaire beleid bevorderen. Ten aanzien van het begrotingsbeleid, hebben landen van de EMU een eigen verantwoordelijkheid, hoewel alleen binnen de grenzen van het stabiliteitspact en mede gestuurd door de convergentieprogramma's. Op die manier kunnen automatische stabilisatoren hun werk doen bij het absorberen van asymmetrische schokken. De toekomst zal moeten uitwijzen of dit systeem in de EMU goed blijft functioneren, ook in tijden van minder voorspoedige economische ontwikkeling.

Met de voltooiing van de laatste fase van de EMU in 2002 kunnen nog enkele economische voordelen van de EMU worden gerealiseerd. Zo zullen de kosten bij internationale transacties nog verder kunnen dalen en kan de transparantie op de Europese markten worden vergroot. Verder is het de komende jaren van belang of en wanneer de niet-euro landen zullen toetreden tot de EMU. Hoewel de toetreding van

Griekenland voor de deur staat, is dit voor het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken nog allerminst zeker.

2.3 De uitbreiding van de EU

In het komend decennium staat de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa (MOE) voor de deur. Dit impliceert een vergroting van de EU-bevolking met 105 miljoen inwoners, ofwel 28%. Het totale BBP van de MOE-landen bedraagt echter maar zo'n 5% van dat van de EU – gemeten tegen de huidige wisselkoers.

De EU-uitbreiding is vooral ingegeven door politieke argumenten zoals stabiliteit en veiligheid in Europa. Voor de kandidaat-lidstaten is het bovendien van belang dat toetreding ondersteuning biedt bij het transitieproces van een plan- naar markteconomie. Economische effecten spelen een belangrijke rol in de discussie over de EU-uitbreiding, onder meer voor de toetredingsdatum, de mogelijke overgangstermijnen en de hervormingen in verband met de uitbreiding.

Het is niet eenvoudig de economische effecten van de EU-uitbreiding in te schatten, onder meer omdat onduidelijk is hoe de uitbreiding eruit zal zien, d.w.z. welke landen wanneer toetreden en welke overgangsregelingen er zullen worden afgesproken. Daarnaast is het niet eenduidig welke effecten aan de EU-uitbreiding moeten worden toegeschreven. Er is namelijk geen duidelijk alternatief waartegen deze effecten kunnen worden afgezet omdat het niet door laten gaan van de EU uitbreiding geen reële optie lijkt. Hieronder proberen we met deze onzekerheden in het achterhoofd een indruk te geven van de effecten op handel, investeringen en migratie. Alvorens dat te doen, bespreken we eerst de veranderingen die de uitbreiding teweeg zal brengen.

De schok van de uitbreiding

Een deel van de integratie met de MOE-landen heeft zich reeds voltrokken. Sinds de val van de Muur heeft zich een geleidelijk proces van economische integratie voorgedaan, met als belangrijkste wapenfeit de Europa-akkoorden. De EU-uitbreiding impliceert evenwel nog een aantal belangrijke veranderingen.

Allereerst zullen door de EU-uitbreiding de nog resterende formele belemmeringen voor handel en investeringen verdwijnen. Op dit moment zijn er nog enkele anti-dumping maatregelen van toepassing op import uit de MOE-landen, terwijl MOE nog importtarieven oplegt aan EU-import. Verder leggen sommige MOE-landen beperkingen op voor buitenlands eigendom waardoor buitenlandse investeringen worden belemmerd.

Een tweede effect van de EU uitbreiding betreft de overgang van een vrijhandelszone naar een douane-unie. Daardoor zullen de handelstarieven aan de buitengrens worden geëgaliseerd. Gemiddeld geldt in de kandidaat-lidstaten nog een buitentarief voor industrieproducten van zo'n 7%, tegen minder dan 3% in de EU.

Een derde effect van de uitbreiding is dat de MOE-landen toetreden tot de interne markt. Ze zullen daarmee moeten voldoen aan het interne-markt acquis. Hierdoor verdwijnen technische handelsbarrières waardoor transactiekosten bij de handel kunnen dalen. Het voldoen aan het interne-markt acquis impliceert echter niet alleen lagere handelskosten, maar ook een kostenstijging voor producenten in de kandidaat-lidstaten, vooral in verband met het milieu-acquis van de EU.

Een vierde effect van de EU-uitbreiding betreft het vrij verkeer van personen. Op dit moment is de migratie uit de MOE-landen nog aan strenge regels gebonden. Toetreding tot de EU betekent echter dat migranten vrije toegang krijgen tot de arbeidsmarkt in de EU.

Handelsstromen

Volgens de schattingen van de potentiële handel tussen de EU en MOE ligt het handelsvolume reeds op een min of meer 'normaal' niveau voor een OESO-land, d.w.z. een niveau dat past bij de economische ontwikkeling. De handel tussen EU landen ligt evenwel zo'n 20 tot 40% boven dit 'normale' niveau.⁵ Wanneer de MOE-landen toegang krijgen tot de interne markt zou het handelsvolume dus kunnen toenemen in deze orde van grootte. Dit komt overeen met de modelanalyse van Baldwin (1997) die het effect van de EU-uitbreiding analyseren met een model voor de wereldeconomie.⁶ Deze resultaten suggereren dat de totale EU-export met zo'n 1 á 2% kan groeien door de uitbreiding. Deze vrij geringe effecten mogen geen verrassing heten gezien het relatief lage BBP in de MOE-landen in vergelijking met de EU, en de vergaande vrijhandel die er reeds bestaat. De belangrijkste handelseffecten in de toekomst vloeien wellicht voort uit de mogelijke convergentie van de MOE-economieën in de richting van het gemiddelde BBP in de EU.

De handelseffecten van de EU uitbreiding zullen wel ongelijk verdeeld zijn tussen sectoren. Sommige sectoren zullen vooral profiteren van de nieuwe exportmogelijkheden in de MOE-landen. Anderen daarentegen, krijgen te maken met concurrerende import op de interne markt. Uit studies over exportspecialisatie blijkt dat er niet veel overlap is van comparatieve voordelen tussen de MOE-landen en de EU: de MOE-landen blijken vooral gespecialiseerd in arbeidsintensieve- en energie-intensieve producten, terwijl de meeste EU landen een comparatief voordeel hebben in kennis-intensieve sectoren.

⁵ Brenton, P. and D. Gros, 1997, Trade reorientation and recovery in transition economies, *Oxford Review of Economic Policy*, 13, pp. 65-76; Fidrmuc, J. and J. Fidrmuc, 2000, Integration, disintegration and trade in Europe: evolution of trade relations during the 1990s, Working Paper 2000-12, Center for Economic Research, Tilburg.

⁶ Baldwin, R., J. Francois and R. Portes, 1997, The costs and benefits of enlargement: the impact on the EU and Central Europe, *Economic Policy* 24.

Per saldo kan worden geconcludeerd dat de EU-uitbreiding voordelen met zich mee zal brengen van meer economische integratie, d.w.z. meer concurrentie, lagere prijzen, een grotere variëteit in productaanbod, en een betere benutting van schaal- en comparatieve voordelen. De mogelijke nadelen zullen vooral worden ondervonden in een aantal specifieke sectoren. Voor de gemiddelde Europese consument zullen de voordelen domineren.

Investerings

Toen Portugal, Spanje en Ierland toetraden tot de EU, bracht dit een forse stijging teweeg in de instroom van directe buitenlandse investeringen (DBI). Zo'n effect kan ook bij de toetreding van de MOE-landen optreden als gevolg van de verbetering van het investeringsklimaat. Het is niet waarschijnlijk dat dit in belangrijke mate ten koste zal gaan van investeringen in de EU. Dit komt doordat ondernemingen vooral investeren in de MOE-landen met het oog op het aanboren van lokale markten. Zo vindt 50% van de huidige DBI in de MOE-landen plaats in beschutte sectoren van de economie zoals de nutssectoren, communicatie, bouw en diensten. Van de DBI in de exposed sector gaat een deel naar sectoren waar nabijheid van de markt belangrijker is dan de loonkosten, zoals de voedingsmiddelen. Slechts een klein deel van de DBI gaat naar de arbeidsintensieve sectoren zoals textiel en kleding, waar concurrentie-overwegingen een belangrijke rol zouden kunnen spelen.

Migratie

Gezien de grote welvaartsverschillen tussen de EU en de nieuwe lidstaten – het gemiddeld inkomen in MOE gemeten in koopkrachtpariteiten ligt op ongeveer eenderde van het EU gemiddelde – zou vrij personenverkeer substantiële emigratie naar de EU kunnen uitlokken. Sommige EU lidstaten zijn bevreesd dat dit zal leiden tot een stijging van de werkloosheid en lagere lonen in hun land.

Empirische schattingen op basis van ervaringen met vorige EU-uitbreidingen suggereren evenwel vrij bescheiden effecten. Zo komen Bauer en Zimmermann (1999) op basis van eigen schattingen en een overzicht van eerdere studies op een consensus-schatting op lange-termijn van zo'n 3 miljoen migranten.⁷ Een recente studie voor de Europese Commissie schat het migratie-potentieel op lange termijn op zo'n 4 miljoen, waarbij meer dan de helft naar Duitsland gaat en ongeveer 35.000 migranten naar Nederland zullen komen.⁸ In het eerste jaar na de toetreding zal de migratiestroom het

⁷ T. Bauer and K. Zimmermann, 1999, Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe, Research Report 139, Department for Education and Employment, UK.

⁸ European integration consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, 2000, The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU Member States, Final Report.

grootst zijn, met zo'n 335.000 migranten waarvan 218.000 naar Duitsland. De migrantenstroom neemt geleidelijk af in de jaren daarna.

Empirisch onderzoek laat ook zien dat er geen grote effecten mogen worden verwacht op het loon van mensen in het thuisland. Zo suggereren de hoogste schattingen uit de literatuur dat de komst van 218.000 migranten naar Duitsland een maximaal looneffect zal hebben van -0.4% . Het cumulatieve effect van 2 miljoen migranten zal op lange termijn het loon van Duitsers met maximaal $3,5\%$ kunnen verminderen. In Nederland is het maximale looneffect van 35.000 migranten minder dan $-0,5\%$. Ook empirisch onderzoek naar het effect van migranten op de werkloosheid in het thuisland suggereert bescheiden effecten.

Belangrijker dan het totale looneffect is waarschijnlijk het effect op de loonverdeling. Omdat migranten doorgaans in laagbetaalde banen terecht komen, zal vooral het loon aan de onderkant van de arbeidsmarkt onder druk komen te staan. De meeste empirische studies vinden inderdaad dat het effect van migratie op het loon van laaggeschoolden relatief sterk is. Voor hooggeschoolden is het effect vaak nihil of zelfs positief. Migratie kan dus leiden tot een schevere inkomensverdeling indien migranten in laagbetaalde banen terecht komen.

Overige effecten van de uitbreiding

De EU-uitbreiding kan ook consequenties hebben voor het EU-beleid. Zo zal de toepassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op de MOE-landen grote gevolgen hebben voor het EU-budget, evenals de toepassing van de structuurfondsen. Per saldo zullen alle toetredende landen immers netto ontvangers worden in de EU. De uitbreiding zal ook belangrijke gevolgen hebben voor het functioneren van de Unie en de slagvaardigheid in de besluitvorming. Ten slotte kan de uitbreiding consequenties hebben voor het functioneren van de interne markt, zeker wanneer niet zou zijn voldaan aan het *acquis communautaire*. Met name het gebrek aan bestuurlijk vermogen om een adequate invulling te geven aan het *acquis communautaire* vormt hierbij een risico.

3. Drie uitruilen bij Europese beleidscoördinatie

In deze paragraaf gaan we in op de toekomstige vormgeving van het Europese integratieproces waarop Nederland invloed kan uitoefenen. Daarbij maken we gebruik van een analytisch raamwerk om tot een afweging te komen over de wenselijkheid van beleidscoördinatie en de juiste vorm daarvan. Het raamwerk bestaat uit drie stappen. Bij iedere stap is het uitgangspunt de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht.

Stap 1 Is beleidscoördinatie wenselijk? ⇒ prikkels versus samenwerking

Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat bevoegdheden in beginsel op nationaal niveau liggen. Op die manier kunnen overheden inspelen op de eigen voorkeuren en omstandigheden van het land. Maar subsidiariteit betekent ook dat samenwerking gerechtvaardigd is indien daar goede redenen voor zijn.

Samenwerking

Zo kan beleidscoördinatie gerechtvaardigd zijn in geval van schaafeffecten van beleid, dat wil zeggen als gezamenlijk beleid meer oplevert voor de lidstaten dan wanneer landen afzonderlijk dat beleid zouden voeren. Voorbeelden hiervan zijn een gezamenlijk buitenlands beleid waarmee de EU-landen een sterkere onderhandelingspositie kunnen realiseren, beleid dat met hoge vaste kosten gepaard gaat (ruimtevaart), of internationale publieke goederen (defensie).

Een tweede reden voor beleidscoördinatie is grensoverschrijdende externe effecten van nationaal beleid. In dat geval heeft het beleid van een lidstaat invloed op de welvaart van andere landen, zonder dat beleidsmakers met dit effect rekening houden. Een voorbeeld is het zogenaamde *beggar-thy-neighbor* beleid waarbij landen hun (monopolie)macht proberen te benutten om economisch voordeel te halen ten koste van andere landen.

Externe effecten kunnen leiden tot beleidsconcurrentie. Hierbij concurreren overheden met elkaar om het aantrekken van economische activiteit. Wanneer het overheidsbeleid hierdoor wordt gedomineerd, kunnen bepaalde vormen van overheidsingrijpen onder druk komen, bijvoorbeeld op het gebied van belastingen, milieu of inkomenshervreiding. Er is dan sprake van schadelijke beleidsconcurrentie. Beleidscoördinatie kan dan corrigeren voor externe effecten en daarmee leiden tot een efficiënter beleid.

Prikkels

Beleidsconcurrentie kan echter ook gezond zijn omdat het een prikkel geeft aan overheden om een efficiënt beleid te voeren. Zonder die prikkel is er een groter risico op overheidsfalen. Immers, de pressie van diverse belangenorganisaties bij de totstandkoming van beleid kan leiden tot regelgeving die niet goed aansluit bij de maatschappelijke behoefte. In het bijzonder kunnen overheden de neiging hebben om te veel uit te dijen tot een zogeheten *Leviathan*, die meer het eigen belang nastreeft dan dat van haar kiezers. Beleidsconcurrentie zal de overheid efficiënter maken omdat inefficiënt beleid wordt afgestraft via een verlies aan economische aantrekkingskracht. De prikkels die uitgaan van beleidsconcurrentie vormen als het ware een aanvulling op de disciplinerende invloed van democratische controle door burgers.

Uitruil

De grens tussen gezonde- en schadelijke beleidsconcurrentie is niet eenvoudig te bepalen en hangt af van de omvang van het overheidsfalen, c.q. de internationale externe effecten van beleid. Empirisch is moeilijk vast te stellen wat de omvang van het overheidsfalen is. Uitgangspunt van subsidiariteit is daarom dat beleidsconcurrentie in beginsel gezond is, maar dat samenwerking gewenst kan zijn bij externe effecten of schaalvoordelen.

Stap 2 Is vrijwillige coördinatie mogelijk? ⇒ flexibiliteit versus commitment

Indien op basis van stap 1 beleidscoördinatie wenselijk blijkt, dient men eerst te onderzoeken of lichte vormen van beleidscoördinatie adequaat zijn om de coördinatie-doelstelling te realiseren. Er is dan geen bindende wetgeving nodig om te zorgen dat landen zich aan de gemaakte afspraken houden.

Flexibiliteit

Vrijwillige (of een zwakke vorm van) beleidscoördinatie kan worden geassocieerd met samenwerking op intergouvernementele basis waarbij het gezamenlijk belang van de lidstaten voorop staat. Recent zijn onder de globale richtsnoeren voor economisch beleid diverse vormen van niet-bindende beleidscoördinatie ontwikkeld. Deze beogen het macro-economisch beleid in de EU te ondersteunen en de economische dynamiek in Europa te bevorderen. In de verschillende processen voor het budgettaire-, werkgelegenheids- en structureel beleid wisselen landen informatie uit en sporen ze elkaar aan tot het voeren van een goed economisch beleid. Dit maakt de markt voor economisch beleid transparanter hetgeen gezonde beleidsconcurrentie tussen overheden kan bevorderen. Deze vrijwillige coördinatie wordt vooral ingegeven door het gezamenlijk belang dat landen hebben bij het goed functioneren van de Europese economie. Vrijwillige coördinatie biedt ruimte voor beleidsexperimenten en wederzijds leren en flexibiliteit om in te spelen op veranderingen in nationale omstandigheden.

Commitment

Niet-bindende beleidscoördinatie is alleen te prefereren wanneer dit voldoende geloofwaardig is, dat wil zeggen dat aannemelijk is dat alle partijen zich vrijwillig aan de overeenkomst zullen houden. Dit is het geval wanneer landen elkaars beleid gemakkelijk kunnen monitoren (bijvoorbeeld op basis van kwantificeerbare indicatoren), het weinig oplevert voor overheden om zich niet aan de gemaakte afspraken te houden, en reputatie-effecten van het breken van de overeenkomst belangrijk zijn. Echter, wanneer dit niet het geval is kan niet-bindende beleidscoördinatie onvoldoende zekerheid bieden dat de partijen zich aan de overeenkomst houden. Er zal dan gezocht

moeten worden naar een adequate vorm van bindende (of sterke) beleidscoördinatie waarvan de implementatie juridisch kan worden afgedwongen.

Uitruil

Er is bij het vormgeven van beleidscoördinatie dus een zekere spanning tussen enerzijds *commitment* dat overheden zich aan de afspraken houden en anderzijds *flexibiliteit* om in te kunnen spelen op veranderingen, of alternatieve beleidsvormen uit te proberen ('experimenteren'). Subsidiariteit stelt dat vrijwillige coördinatie in beginsel moet worden overwogen, en alleen moet worden overgegaan op bindende coördinatie indien dit nodig is om implementatie af te dwingen of opportunistisch gedrag van overheden te voorkomen.

Een specifiek aspect van vrijwillige coördinatie is flexibele integratie. Landen kunnen bijvoorbeeld via open partnerschappen besluiten op bepaalde beleidsterreinen verder te integreren, waarbij slechts een deel van de lidstaten vrijwillig deelneemt. Het voordeel van flexibele integratie is dat dit de mogelijkheden vergroot om tot een verdere verdieping en verbreding van de Europese integratie te komen. Dit wordt belangrijker naarmate de EU groter en heterogener van aard wordt. Dit voordeel van flexibele integratie dient te worden afgewogen tegen de nadelen van een mogelijk 'Europe à la carte'. Met dit laatste wordt bedoeld dat lidstaten slechts krenten uit de Europese pap pikken door alleen deel te nemen aan onderdelen van het integratieproces die nationaal voordeel opleveren. Dit kan nadelig uitwerken voor landen die wel willen integreren in verband met externe effecten; denk bijvoorbeeld maar eens aan het opheffen van het bankgeheim. Daarnaast draagt flexibele integratie het risico in zich dat er een situatie ontstaat waarin de rechten en plichten van afzonderlijke lidstaten niet duidelijk zijn. Verder kan een uitholling van het integratieproces optreden wanneer flexibiliteit de mogelijkheid van *package deals* ondermijnt omdat alle onderwerpen individueel worden beschouwd. Deze nadelen zouden kunnen worden ondervangen door flexibele integratie niet op alle onderdelen van het Europese integratieproces toe te passen. Zo zal *commitment* van alle lidstaten belangrijk zijn op terreinen van integratie met externe effecten.⁹

Stap 3 Hoeveel beleidsvrijheid is te handhaven?⇒ diversiteit versus uniformiteit

Wanneer bindende beleidscoördinatie wenselijk is, moet men nagaan op welke manier deze coördinatie het best kan worden vormgegeven. Hierbij is een belangrijke vraag welke beleidsvrijheid verenigbaar is met de coördinatie-doelstelling.

⁹ CEPR, 1995, *Flexible integration: towards a more effective and democratic Europe*, Monitoring European Integration no. 6.

Diversiteit

Het uitgangspunt van subsidiariteit stelt dat landen hun eigen afweging moeten kunnen maken met betrekking tot de meest wenselijke instituties. Nationale beleidsvrijheid respecteert de internationale verschillen in voorkeuren, culturen, omstandigheden en historisch gegroeide verhoudingen. Bovendien is er op nationaal niveau een betere democratische controle en een kleiner risico op overheidsfalen.

Uniformiteit

Een uniform beleid kan wenselijk zijn wanneer dit schaaffecten genereert of indien er transactiekosten gepaard gaan met een grote diversiteit van instituties op de interne markt. Bovendien kan uniformiteit de rechtsgelijkheid van Europese burgers ten goede komen.

Een gelijk speelveld op internationale markten

Soms wordt wel gepleit voor uniform beleid met het oog op het creëren van een gelijk speelveld op de interne Europese markt. Echter, zolang landen van elkaar verschillen qua omstandigheden of voorkeuren, zal ook het beleid en regelgeving moeten verschillen om daarop in te spelen. Een gelijk speelveld op een markt binnen een land is daarom nooit hetzelfde als een gelijk speelveld tussen twee landen. En dat zou het ook niet moeten zijn. Verschillen in instituties en overheidsbeleid dragen bij aan het creëren van comparatieve voordelen, waarbij landen hun eigen keuzes kunnen maken, bijvoorbeeld ten aanzien van infrastructuur, kennisinstituties, arbeidsmarktinstituties, of het fiscale klimaat. Het aantrekkelijke van handel is juist dat landen kunnen profiteren van de comparatieve voordelen die een ander land creëert. Een gelijk speelveld op de interne markt in Europa betekent dus niet dat instituties overal gelijk moeten zijn.

Uitruil

Subsidiariteit stelt in beginsel diversiteit boven uniformiteit. Maar subsidiariteit is niet synoniem voor diversiteit omdat bijvoorbeeld schaaffecten uniformiteit kunnen rechtvaardigen. De principiële voorkeur voor diversiteit komt doordat het rekening houdt met verschillen tussen lidstaten. Uniform beleid kan verstikkend werken op het integratieproces. Zo werden in het verleden vaak gedetailleerde regels opgesteld om te zorgen dat bedrijven overal onder dezelfde omstandigheden zouden concurreren op de interne markt. Dit leidde tot een langdurige en moeizame harmonisatie van regels. De 'nieuwe' methode van integratie op de interne markt maakt veel meer gebruik van

minimum normen, minimum doelstellingen en wederzijdse erkenning. Deze bieden een zekere mate van keuzevrijheid bij de nationale implementatie (zie box 1). Het is daarom wenselijk te streven naar coördinatievormen die een zekere ruimte laten voor diversiteit. Naarmate landen meer op elkaar gaan lijken, zal uniformiteit aantrekkelijker worden.

4. Confrontatie van trends en uitruilen

De in sectie 2 besproken aspecten van internationalisering kunnen invloed hebben op de drie uitruilen bij beleidscoördinatie. Hieronder wordt hier nader op ingegaan. Tabel 1 vat de invloed van trends op de uitruilen samen.

Tabel 1 *De invloed van drie internationaliseringstrends op drie trade-offs bij beleidscoördinatie*

Trade-offs	prikkel ↔	flexibiliteit ↔	diversiteit ↔
Trends	samenwerking	commitment	uniformiteit
Internationalisering markten			
- mobiliteit factoren	↔		
- internationale conglomeratie	→	→	→
Europese integratie			
- EMU	←	←	←
EU uitbreiding			
- grotere EU		←	←
- uitbreidingsstrategie		→	

4.1 Internationalisering van markten

De grotere mobiliteit van factoren en de toenemende concurrentie op internationale markten maakt nationale instituties belangrijker voor de locatie van bedrijven. Overheden zullen daarop inspelen en meer met elkaar concurreren om met behulp van hun instituties economische activiteit aan te trekken. Internationalisering vergroot daarom de prikkels voor overheden om een gezond economisch beleid te voeren. Hierdoor kunnen instituties convergeren naar een efficiënter niveau hetgeen een gezamenlijk belang is van alle EU-lidstaten.

Echter, naarmate de mobiliteit van factoren en goederen toeneemt, kan beleidsconcurrentie ook schadelijke vormen aannemen. Zo kan de nadruk in het beleid op een gezond vestigingsklimaat ontaarden in een uitholling van nuttige overheidstaken, bijvoorbeeld op het terrein van milieu, inkomensherverdeling of belastingheffing. In dat geval gaan de negatieve externe effecten van beleidsconcurrentie de positieve effecten van het verminderen van overheidsfalen domineren. Samenwerking wordt dan

belangrijker. In zijn algemeenheid kunnen we derhalve niet zeggen of internationalisering om meer of minder samenwerking vraagt.

Internationale fusies en overnames kunnen tot concentratie en schaalvergroting leiden op de Europese markt. Dit kan pleiten voor coördinatie of centralisatie van het toezicht op deze sectoren, bijvoorbeeld bij het mededingingsbeleid, toezicht op financiële markten, of bij netwerksectoren. Daarnaast kan ook commitment belangrijker worden omdat de neiging kan bestaan bij overheden om grote nationale bedrijven te ondersteunen of te beschermen, omdat ze worden gezien als symbool van de nationale economie. Het committeren aan afspraken om geen (impliciete of expliciete) steun of bescherming te bieden kan dit voorkomen. Ten slotte kunnen multinationale ondernemingen baat hebben bij meer uniformiteit in de EU wet- en regelgeving. Zo kunnen de transactiekosten soms hoog oplopen wanneer er veel diversiteit is in complexe bedrijfswetgeving of belastingstelsels.

4.2 Europese integratie

Europese integratie op het ene beleidsterrein kan de wenselijkheid van beleidscoördinatie op andere terreinen beïnvloeden als gevolg van integratie-spillovers. Zo leidt de verdere ontwikkeling van de interne markt tot meer concurrentie in Europa en mogelijk meer concentratie van industrieën. Zoals hierboven geschetst zal dit mogelijk vragen om coördinatie op andere beleidsterreinen.

Daarentegen vraagt de EMU juist om beleidsconcurrentie. Immers, de EMU vermindert de beleidsvrijheid op monetair terrein om asymmetrische schokken op te vangen. Deze schokken vormen daardoor een potentieel risico voor de macro-economische stabiliteit in Europa. Divergentie van economische ontwikkeling zou bijvoorbeeld het stabiliteitspact onder druk kunnen zetten en tot vertrouwensverlies van de Europese economie kunnen leiden. Daarnaast kan het tot conflicten leiden binnen de ECB over het te voeren monetaire beleid. Om dit te voorkomen is wel gepleit voor een zogeheten stabilisatiefonds in de EU. Dit fonds zou middelen herverdelen van lidstaten die zich in een hoogconjunctuur bevinden naar landen die in een laagconjunctuur zitten. Een belangrijk bezwaar van zo'n fonds is evenwel het risico van *moral hazard*: overheden die weten dat ze bij slecht economisch tij gecompenseerd worden door andere landen, zullen minder hun best doen om negatieve schokken te voorkomen, bijvoorbeeld via structurele hervormingen in de economie. Om die redenen is het beter om economische schokken via goed werkende Europese markten te stabiliseren. Zo kan bijvoorbeeld een geïntegreerde kapitaalmarkt fungeren als stabilisator omdat een negatieve schok in een bepaalde regio dan deels zal worden afgewenteld op kapitaalverschaffers uit andere regio's. Ook een arbeidsmarkt met flexibele lonen en flexibele banen is wenselijk met het oog op het opvangen van schokken. De structurele hervormingen die nodig zijn voor een betere werking van markten zullen eerder worden verkregen door de prikkels van beleidsconcurrentie dan middels beleidscoördinatie.

Met de EMU committeren landen zich aan regels voor het begrotingsbeleid om te voorkomen dat ze excessief hoge tekorten creëren en daarmee de geloofwaardigheid van de EMU in gevaar brengen. Om in te kunnen spelen op regionale onevenwichtigheden, wordt flexibiliteit op andere gebieden belangrijker, bijvoorbeeld in de loonvorming, prijsvorming en via de werking van automatische stabilisatoren op nationaal niveau. Bovendien neemt door de EMU de onderlinge afhankelijkheid van economieën toe, waardoor landen een groter gezamenlijk belang hebben bij het goed functioneren van de Europese economie. Dit maakt informatie-uitwisseling en wederzijdse aansporing relevanter.

4.3 De EU-uitbreiding

De uitdaging bij de EU-uitbreiding is om de economische en politieke voordelen te realiseren, en de risico's zoveel mogelijk te mitigeren. Dit vereist dat zowel de EU als de kandidaat-lidstaten voldoende investeren in de uitbreiding voordat deze plaatsvindt. Zo zullen de kandidaat-lidstaten moeten investeren in de ontwikkeling van instituties om te voldoen aan het *acquis communautaire*. Dit is vooral van belang om te zorgen dat de toetreding geen negatieve gevolgen zal hebben voor het functioneren van de interne markt of de uitvoering van het gezamenlijke EU-beleid. Daarnaast dienen de landen hun economische structuur te hervormen om straks te kunnen concurreren op de interne Europese markt. Al deze hervormingen vereisen forse inspanningen van de toetreders en politieke keuzes.

Maar ook de EU moet investeren in de uitbreiding. Met de komst van de nieuwe lidstaten zal namelijk niet alleen de omvang, maar ook de heterogeniteit in de EU toenemen. Dit vraagt allereerst om hervormingen in de institutionele structuur van de EU die de slagvaardigheid in de besluitvorming moet waarborgen. Daarnaast wordt flexibele integratie belangrijker om in de toekomst verder te kunnen integreren in een EU van meer dan 25 lidstaten. Ten slotte zal de EU voor de uitbreiding haar gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen moeten hervormen om de kosten van de uitbreiding beperkt te houden. Op al deze punten zal de EU politieke keuzes moeten maken.

In het licht van de politieke gevoeligheden bestaat het risico dat er onvoldoende wordt geïnvesteerd in de uitbreiding voordat deze plaats heeft. Aan de ene kant kan het voor de kandidaat-lidstaten verleidelijk zijn om minder populaire hervormingen uit te stellen, maar wel toe te treden tot de EU met het oog op de verwachte inkomensoverdrachten. Dit kan dan ten koste gaan van de kwaliteit van de Unie, bijvoorbeeld door schadelijke effecten op het functioneren van de interne markt. Aan de andere kant bestaat het risico dat de EU onvoldoende investeert in de uitbreiding als gevolg van interne onenigheid tussen de lidstaten. Hierbij is van belang dat de voor- en nadelen van de EU-uitbreiding ongelijk verdeeld zijn. Zo zullen de economische voordelen van extra handel en investeringen vooral optreden in de lidstaten die grenzen aan MOE. De

Zuidelijke EU-lidstaten, daarentegen, vrezen voor de hervormingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen, en concurrerende import uit de MOE-landen. De tegengestelde belangen ten aanzien van de uitbreiding kunnen leiden tot uitstel van de hervormingen hetgeen waarschijnlijk ook tot uitstel van de uitbreiding zal leiden.

Het risico op uitstel of op een kwalitatief slechte uitbreiding kan de bereidheid om hervormingen door te voeren wederzijds beïnvloeden. Zo kan het draagvlak voor hervormingen in de transitielanden afnemen als blijkt dat de EU lang aarzelt over de toetreding. Opiniepeilingen wijzen reeds op een afkalvend draagvlak voor de toetreding. Andersom kan een traag hervormingsproces in de kandidaat-lidstaten ertoe leiden dat het animo bij EU-landen voor de uitbreiding afneemt. Er ontstaat als het ware een *hold-up* probleem waarin zowel de EU als de MOE-landen elkaar onvoldoende vertrouwen om hun vereiste investeringen te plegen.

Het hold-up probleem heeft vooral te maken met een gebrek aan geloofwaardigheid. Zo is er van de kant van de EU geen duidelijkheid omtrent de toetredingsdatum of de manier waarop ze haar hervormingen wil realiseren. Aan de kant van de MOE-landen is er onduidelijkheid over de hardheid van de toetredingsvoorwaarden waaraan ze zullen voldoen of de manier waarop landen wetgeving zullen naleven. Essentieel hierbij is dat de onderhandelingspositie van de EU om hervormingen in de nieuwe lidstaten af te dwingen sterk verzwakt zodra landen eenmaal zijn toegetreden. Voor de EU is het daarom van belang dat de nieuwe lidstaten vóór de uitbreiding aan de relevante toetredingsvoorwaarden voldoen. Hierbij geldt dat landen niet alleen formeel moeten voldoen aan de letter van het *acquis communautaire*, maar dat instituties ook functioneren naar de geest ervan. Een gebrekkig juridisch en bestuurlijk apparaat vormen hier een serieus probleem.

Commitment om uit het hold-up probleem te geraken kan door van te voren duidelijk vast te leggen waaraan zowel de EU als de kandidaat-lidstaten moeten voldoen bij de uitbreiding. Commitment kan voor beide partijen zekerheid verschaffen aan welke voorwaarden de andere partij zal voldoen. Voor de MOE-landen zou dit een strenge toepassing van een aantal relevante en realistische toetredingsvoorwaarden moeten impliceren, die goed verifieerbaar zijn bij de toetreding. Hierbij lijkt het verdedigbaar dat – gezien het grote verschil in ontwikkelingsniveau – landen niet direct aan alle Kopenhagen criteria hoeven te voldoen. Dit geldt vooral omdat niet alle voorwaarden uit het *acquis* even relevant zijn voor het functioneren van de interne markt. Men zou daarom een kern-*acquis* moeten ontwikkelen met de onderdelen uit het *acquis* die daartoe wel relevant zijn. Pelkmans e.a. (2000) gaan in op de mogelijkheden voor zo'n kern-*acquis*.¹⁰ Duidelijkheid omtrent de toetredingsvoorwaarden kan een impuls geven

¹⁰ J. Pelkmans, D. Gros, J. Nunes Ferrer, Long-run economic aspects of eastern enlargement, Report for the WRR, te verschijnen.

aan de hervormingen in de MOE-landen, zeker wanneer deze worden gekoppeld aan commitment van EU-zijde. Commitment vanuit de EU kan worden gegoten in het vastleggen van een uitbreidingsdatum waarop landen kunnen toetreden die aan de relevante eisen voldoen. Dit kan een prikkel geven aan de EU-landen om ernst te maken met de hervormingen die nodig zijn voor de uitbreiding.

5. Belastingcoördinatie

De fiscale integratie in Europa is bescheiden, vooral voor wat betreft de directe belastingen. Deze paragraaf gaat in op de wenselijkheid van coördinatie van de directe belastingen op kapitaalinkomen. We gaan daartoe allereerst in op de rol van kapitaalbelastingen in het overheidsbeleid. Daarna bespreken we de relevante uitruilen in het licht van belastingcoördinatie in de EU, waarna de invloed van internationalisering op deze uitruilen wordt besproken. Ten slotte gaan we in op een aantal concrete voorstellen voor belastingcoördinatie.

5.1 Belasting op kapitaalinkomen

In alle landen van de EU maken kapitaalbelastingen deel uit van de belastingmix. Het rendement op eigen vermogen wordt overal bij de onderneming aan de bron belast via de vennootschapsbelasting (VPB). Daarnaast kan het beleggingsrendement worden belast op basis van het woonlandbeginsel via de dividend- of inkomstenbelasting, al dan niet met (gedeeltelijke) aftrek voor de reeds betaalde VPB. Vreemd vermogen wordt in Europa op uiteenlopende manieren belast, meestal op basis van het woonlandbeginsel. Zo hebben sommige landen een bronheffing op rente, belasten andere landen rente-inkomsten via de inkomstenbelasting en hebben de Scandinavische landen een duaal systeem waarin kapitaal apart wordt belast tegen een vast tarief. Het nieuwe Nederlandse belastingstelsel gaat vermogen vanaf 2001 belasten met een unieke heffing op een forfaitair rendement.

Er zijn verschillende redenen waarom de overheid kapitaalbelastingen gebruikt om publieke middelen te genereren. Allereerst vormt het draagkrachtprincipe een belangrijk uitgangspunt van belastingheffing. Dit principe rechtvaardigt dat degenen met vermogensinkomen meedragen in de financiering van publieke uitgaven.

Een tweede reden om belastingen op kapitaal te heffen is het profijtbeginsel. Belastingen kunnen niet los worden gezien van de uitgaven die de overheid daarmee financiert. Het gaat daarom om het netto effect van belastingen en uitgaven op de economie. De opbrengst van de VBP kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor het financieren van publieke investeringen die de winstgevendheid vergroten. Op die manier komt ze ten goede aan de betalers van de heffing.

Een derde argument voor het gebruik van kapitaalbelastingen is doelmatigheid. Dit aspect is nogal omstreven. Veel studies suggereren namelijk dat kapitaalbelastingen

relatief ondoelmatig zijn omdat ze verstoringen veroorzaken in het investeringsgedrag en in de internationale allocatie van kapitaal. Deze verstoringen zijn relatief schadelijk voor de economische groei en de welvaart in vergelijking met verstoringen van andere belastingen. Toch kan doelmatigheid gediend zijn bij belastingen op kapitaalinkomen. Allereerst belasten ze overwinst, hetgeen efficiënt is omdat dit geen verstoring heeft op marginale beslissingen. Ten tweede kunnen kapitaalbelastingen in een naast-beste wereld het verstoringseffect van andere belastingen verminderen. Zo voorkomt de kapitaalbelasting arbitrage bij zelfstandigen die hun arbeidsinkomen kunnen transformeren in kapitaalinkomen.

5.2 Twee relevante uitruilen bij coördinatie

Prikkels versus samenwerking

Zoals gezegd kan de overheid belastingen op kapitaal rechtvaardigen op grond van het draagkrachtbeginsel. Echter, in economische zin hoeven belastingen op kapitaal niet te worden gedragen door de bezitters van kapitaal: degene die uiteindelijk wordt geconfronteerd met een lager reëel inkomen kan namelijk iemand anders zijn dan degene die de belasting afdraagt. Zo kan de economische last van een bronbelasting op kapitaalinkomen worden afgewenteld op de factor arbeid indien fysiek kapitaal mobiel is over de landsgrenzen. De vermindering van kapitaal zal namelijk de productiviteit van arbeid verminderen en daarmee het loon onder druk zetten. Hoewel de kiezer dus wordt voorgehouden dat vermogenden worden belast, hoeft dat in economische zin niet het geval te zijn. Belastingconcurrentie die leidt tot lagere tarieven op kapitaal kan daarom de doelmatigheid van het belastingsysteem vergroten, zonder wezenlijke gevolgen voor de secundaire inkomensverdeling.

De mate waarin de belastingdruk kan worden afgewenteld van kapitaal op arbeid is evenwel sterk afhankelijk van de kapitaalmobiliteit. Bestaand fysiek kapitaal is moeilijk te verplaatsen, bedrijven die zich in een land willen vestigen zijn daarentegen volledig mobiel. Omdat de mobiliteit in de praktijk dus niet perfect is, zal ook de factor kapitaal de heffingslast kunnen dragen en slechts een deel afwentelen op minder mobiele factoren. Het draagkrachtbeginsel blijft dan wel van toepassing, maar minder dan men zou vermoeden op grond van de feitelijke mix van belastingen.

Belastingconcurrentie kan ook schadelijk zijn. Wanneer overheden successievelijk hun belasting verlagen met het oog op het voorkomen van de uitstroom van fysiek kapitaal – en daarbij geen rekening houden met de consequenties daarvan voor andere landen – is er sprake van grensoverschrijdende externe effecten. Overheden kunnen dan internationale coördinatie ondersteunen, maar zijn voor het bereiken daarvan afhankelijk van andere landen. Indien een overheid zelf coördinatie niet prefereert of de steun van andere landen ontbreekt, resteert een proces van beleidsconcurrentie, waarin de belasting steeds verder daalt. Het nadeel van steeds lagere belastingen op kapitaal is dat hiermee de maatschappelijke functies van kapitaalbelastingen worden uitgehouden,

waaronder de herverdelende functie die in het belastingstelsel besloten ligt. Verder kan belastingconcurrentie tot uiteenlopende stelsels en tarieven leiden. Dit kan ertoe leiden dat het profijtbeginsel wordt doorbroken omdat ondernemingen wel profiteren van voorzieningen in landen met hoge belastingen, maar er niet voor betalen omdat ze de winst verschuiven naar landen met lage belastingen. Verder kunnen vermogenden hun kapitaalinkomen verzwijgen voor de fiscus indien ze hun geld in een land beleggen waar geen bronbelasting wordt geheven en waar geen informatie-uitwisseling plaatsvindt met de fiscus.

Bij de uitruil tussen belastingconcurrentie en belastingcoördinatie moet men zich realiseren dat kapitaal niet alleen mobiel is binnen de grenzen van de EU, maar ook daarbuiten. Zo bevinden de meeste zogenaamde *tax havens* zich buiten de grenzen van de EU, zodat winst-herallocatie maar zeer ten dele kan worden tegengegaan met Europese coördinatie. Datzelfde geldt voor ontduiking van vermogensinkomsten. Zwitserland is bijvoorbeeld een geliefde locatie buiten de EU voor spaarders die hun vermogen willen verzwijgen voor de fiscus. Bij gebrek aan mondiale instituties, moet Europese coördinatie dan ook worden opgevat als naast-beste oplossing voor externe effecten van belastingconcurrentie. Coördinatie zou er bijvoorbeeld niet toe moeten leiden dat er minder kapitaal in de EU wordt geïnvesteerd of dat financiële intermediatie zich naar buiten de EU verplaatst.

De theorie suggereert dat vooral kleine landen baat hebben bij belastingconcurrentie. Dit is vrij gemakkelijk in te zien. Indien een klein land haar belastingtarief verlaagt ten opzichte van een groot buurland zal de belastingopbrengst minder dalen (en mogelijk zelfs stijgen) dan wanneer een groot land haar tarief verlaagt. De reden is dat de kapitaalstroom die in gang wordt gezet door belastingverlaging, voor het kleine land relatief belangrijk is en voor het grote land juist niet. De grondslagverbreding weegt voor het kleine land daarom zwaar ten opzichte van de daling van de belastingopbrengst op haar eigen grondslag. Voor het grote land geldt precies het omgekeerde: de grondslagverbreding is te verwaarlozen in verhouding tot de daling in belastingopbrengst op haar eigen grondslag.¹¹ In de praktijk zien we dat een klein land als Ierland relatief lage tarieven kent en daarbij succesvol is in het aantrekken van kapitaal. Hetzelfde geldt voor *tax havens* welke altijd zeer kleine staten zijn. Ook geven modelberekeningen van het IMF uit het begin van de jaren negentig aan dat kleine landen niet zullen profiteren van belastingharmonisatie in de EU, terwijl de grote EU-landen juist wel beter af zijn.¹² Nederland kan worden gezien als een middelgroot land waarvoor belastingconcurrentie nog relatief gunstig is. Zo kent Nederland een

¹¹ Kanbur, R. en M. Keen, 1993, *Jeux sans frontieres: Tax competition and tax coordination when countries differ in size*, *American Economic Review* 83, 877-982.

¹² Fuente, A. en E. Gardner, 1990, *Corporate income tax harmonization and capital allocation in the European Community*, IMF Working Paper 90/103, Washington D.C.

concurrerend belastingstelsel waarbij vooral de deelnemingsvrijstelling en de afwezigheid van bronheffingen ons land geliefd maken bij investeerders. Het ligt daarom niet voor de hand dat ons land voorop loopt in een streven naar belastingcoördinatie.

Diversiteit versus uniformiteit

Fiscale soevereiniteit is wenselijk omdat het een belangrijk instrument is voor overheden om mee in te spelen op nationale behoeften en omstandigheden. Subsidiariteit schrijft dan ook in beginsel voor dat landen hun eigen keuzes moeten kunnen maken ten aanzien van de mix tussen belastingen en publieke investeringen (profijtbeginsel), de mate van herverdeling via het belastingstelsel (draagkrachtbeginsel), de minst versturende werking van het belastingsysteem (doelmatigheidsbeginsel), en de omvang van de publieke sector.

Diversiteit kan evenwel ook nadelig zijn omdat het tot een lappendeken van verschillende stelsel leidt. Multinationale ondernemingen hebben daardoor in Europa te maken met uiteenlopende complexe regels voor het berekenen van de fiscale winst. Dit gaat met hoge administratieve kosten gepaard. Meer uniformiteit en eenvoud zou deze transactiekosten kunnen verminderen. Harmonisatie van regels kan derhalve schaafeffecten genereren.

5.3 De gevolgen van internationalisering voor coördinatie

Internationalisering heeft op drie manieren invloed op de bovenstaande uitruilen. Allereerst impliceert internationalisering dat investeringen gevoeliger worden voor verschillen in effectieve belastingtarieven tussen landen. Het effectieve tarief meet het verschil tussen het bruto- en netto rendement op een investering, daarbij rekening houdend met factoren die de grondslag van de heffing bepalen zoals de fiscale afschrijving. Empirisch onderzoek voor de VS geeft aan dat de effectieve belastingdruk inderdaad van belang is voor de internationale allocatie van investeringen: een daling van het effectieve tarief met 1%-punt zou gemiddeld leiden tot een toename van de stroom van inkomende investeringen met zo'n 1,5%. Bovendien blijkt dit effect te zijn toegenomen in de periode tussen 1984 en 1996.¹³

Een tweede aspect van internationalisering is dat ondernemingen steeds meer internationaal gaan opereren. Dit vergroot de mogelijkheden voor bedrijven om via winstherallocatie verschillen in statutaire belastingtarieven tussen landen uit te buiten en zodoende belasting te ontwijken. Zo kunnen multinationale bedrijven de fiscale winst

¹³ Hines, J.R., 1999, Lessons from behavioral responses to international taxation, *National Tax Journal*, 305-323; en Altshuler, R., H. Grubert en T. Scott Newlon, 1998, Has US investment abroad become more sensitive to taxes?, NBER Working Paper 6383.

op papier verschuiven tussen moeder- en dochterondernemingen in verschillende landen. Dit kan door middel van internationale rentebetalingen tussen ondernemingen, of het manipuleren van interne verrekenprijzen, bijvoorbeeld voor R&D of merknamen. Empirisch onderzoek geeft diverse aanwijzingen voor het bestaan van deze winstherallocatie.¹⁴ Het meest duidelijk is daarbij de winstoverheveling naar zogeheten ‘tax havens’ waar niet of nauwelijks belasting wordt geheven over de gerealiseerde winst. Internationalisering maakt het daardoor steeds moeilijker voor overheden om winst aan de bron te belasten.

Een derde element van internationalisering is de financiële integratie in Europa en de voltooiing van de EMU. Deze dragen ertoe bij dat beleggingen en besparingen gemakkelijker over nationale grenzen heen stromen. Omdat het vaak moeilijk is om alle informatie boven water te krijgen over het gerealiseerde inkomen uit deze buitenlandse portefeuilles, kunnen belastingen op basis van het woonlandbeginsel gemakkelijk worden ontdoken. De grote hoeveelheid spaartegoeden in landen met een bankgeheim, zoals Luxemburg, spreekt hierbij boekdelen. Naarmate financiële markten integreren en besparingen en beleggingen internationaliseren, zal het informatieprobleem voor de fiscus groter worden.

Belastingconcurrentie

Als we kijken naar de internationale trends in kapitaalbelastingen, dan lijkt er in sommige opzichten sprake van belastingconcurrentie. Zo zijn de statutaire VPB tarieven in de afgelopen 15 jaar gedaald en is de spreiding tussen landen afgenomen. Een aantal van de ons omringende landen is bovendien voornemens haar tarieven verder te verlagen.

Landen zijn de laatste decennia ook naar elkaar toegegroeid in hun effectieve tarieven op vennootschapswinst.¹⁵ Dit ging echter niet gepaard met een daling van de effectieve druk, omdat met de lagere statutaire tarieven tegelijkertijd de grondslag werd verbreed. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de opbrengst van de VPB als percentage van de totale belastingopbrengst de laatste jaren is gedaald, of dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van de belasting op kapitaal naar de belasting op arbeid. Het ontbreken van een dalende trend in de effectieve tarieven is mogelijk te verklaren uit het feit dat effectieve tarieven (mede bepaald door afschrijving, voorraadwaardering e.d.) de allocatie van fysiek kapitaal bepalen terwijl de statutaire tarieven van belang zijn voor de allocatie van de winst. Omdat fysiek kapitaal – voor zover dit bestaat uit bestaande gebouwen, machines en voorraden – zich minder gemakkelijk verplaatst dan

¹⁴ Hines, J.R., 1996, Tax policy and the activities of multinational corporations, NBER Working Paper 5589, Cambridge MA.

¹⁵ Channels, L., en R. Griffith, 1997, Taxing profits in a changing world, IFS, London.

financieel kapitaal, manifesteert belastingconcurrentie zich wel in de statutaire tarieven maar minder in de effectieve tarieven.

Ten aanzien van bronbelastingen op rente lijkt er ook sprake van belastingconcurrentie. Tussen 1989 en 1996 zijn bronbelastingen in Europese lidstaten maar liefst 25 keer verlaagd. In de meeste gevallen betrof dit de bronheffing op de meest mobiele spaartegoeden, namelijk op niet-ingezetenen en obligaties. De bronbelastingen op minder mobiele spaarders – de ingezetenen met vooral kleine spaartegoeden – werden in dezelfde periode juist 21 keer verhoogd.¹⁶

5.4 Vormen van coördinatie

Al met al worden de argumenten die pleiten voor belastingcoördinatie belangrijker door internationalisering. Om de hierboven genoemde redenen ligt het evenwel niet voor de hand dat Nederland voorop loopt in deze discussie. Wel zou ons land moeten nadenken over de richting waarop ze op langere termijn zou willen koersen ten aanzien van de belastingen op kapitaalinkomen. Hieronder worden enkele concrete voorstellen besproken.

Coördinatie van de VPB

Op dit moment beperkt de coördinatie van kapitaalbelastingen in de EU zich tot twee richtlijnen. De eerste betreft dividenduitkeringen in moeder-dochterverhoudingen die worden vrijgesteld. De tweede gaat over grensoverschrijdende fusies, waarbij de belastingheffing over vrijvallende vermogenswinsten kan worden uitgesteld. Verder is er een niet-bindende gedragscode die schadelijke belastingconcurrentie poogt te signaleren. De EC wil sommige vormen ervan verbieden, zoals de elementen genoemd in het Primarolo rapport.

Voor de langere termijn zijn er verschillende ideeën over coördinatie van de VPB in de EU. Allereerst kan ontwijking van de vennootschapsbelasting worden tegengegaan door een minimum statutair tarief overeen te komen in EU-verband. Zo'n minimumtarief voorkomt dat de opbrengst van mobiel financieel kapitaal via winstverschuiving aan de fiscus ontsnapt. Overeenstemming over een minimumtarief lijkt belangrijker dan coördinatie van winstbepalingsregels omdat de grondslagbepaling betrekking heeft op relatief immobiel fysiek kapitaal. Daar staat tegenover dat een minimum tarief zonder coördinatie van de grondslag, belastingconcurrentie via de grondslagbepaling belangrijker kan maken. Voor de vestigingsplaats van nieuwe ondernemingen is de grondslag immers wel van belang. Belastingconcurrentie zal zich dan meer concentreren op het aantrekken van economische activiteit in plaats van papieren winst.

¹⁶ Deheija, V.H. en P. Genschel, 1998, Tax competition in the European Union, MPIfG Discussion Paper 98/03, Max Planck Instituut, Keulen.

Een oplossing waarbij de grondslag vergaand wordt geharmoniseerd is invoering van *formula apportionment*, dat bijvoorbeeld ook in Canada wordt gehanteerd. Dit betekent dat de winst van een onderneming met EU-wijde activiteiten op basis van uniforme winstbepalingsregels wordt vastgesteld. Vervolgens zou de aldus bepaalde winst worden toegeedeeld aan de lidstaten waar de onderneming belastbare activiteiten verricht. Dit kan worden gedaan op basis van een formule met daarin bijvoorbeeld de omzet, de loonsom en de waarde van de bedrijfsmiddelen. Vervolgens kan elke lidstaat zijn eigen tarief toepassen op de fiscale winst. Omdat ondernemingen in beginsel slechts met een set op EU-niveau vastgestelde winstbepalingsregels hebben te maken, impliceert dit een belangrijke vereenvoudiging. Een nadeel van dit systeem is dat hiermee in feite de variabelen uit de toerekenformule worden belast, hetgeen nieuwe verstoringen kan uitlokken. Een ander nadeel voor de EU is dat dit systeem geen ruimte biedt voor diversiteit tussen lidstaten bij de grondslagbepaling. Dit is wellicht een stap te ver in de richting van harmonisatie. Een mogelijk alternatief is daarom *formula apportionment* alleen optioneel te maken voor internationale ondernemingen.

Een vorm van coördinatie die meer ruimte biedt voor diversiteit in de grondslagbepaling is die waarbij multinationale ondernemingen worden belast volgens de regels en het tarief uit het land waar het hoofdkantoor van de onderneming is gevestigd. De belastingopbrengst wordt vervolgens verdeeld over de landen waarin de multinational actief is volgens een bepaalde formule. Landen behouden in dit voorstel de vrijheid ten aanzien van hun eigen grondslagbepaling, maar erkennen wederzijdse elkaars stelsels bij het belasten van multinationals. Een nadeel van dit voorstel is dat de keuze van het hoofdkantoor erg gevoelig kan worden voor verschillen in belastingsystemen.

Een laatste coördinatievorm in de VPB die we hier bespreken is het bepalen van een minimale effectieve belastingdruk op ondernemingen. Hierbij hanteert ieder land zijn eigen belastingsysteem. Er wordt echter wel een gecoördineerde ondergrens gesteld aan de gemiddelde effectieve belastingdruk. Op basis van een vereenvoudigde, geharmoniseerde grondslag wordt de fiscale winst bepaald voor iedere onderneming. Deze wordt fictief belast tegen een minimum, geharmoniseerd tarief. Het resulterende bedrag vormt een minimum aan te betalen belasting, dat wil zeggen als de belasting volgens het nationale systeem lager uitvalt, dan moet een onderneming toch dit minimum betalen. Dit systeem laat ruimte voor diversiteit en lijkt een effectieve manier om een bodem te leggen in de effectieve VPB-druk.

Coördinatie van belastingen op basis van het woonlandbeginsel

Het belangrijkste probleem bij belastingen op spaar- en beleggingsinkomsten is belastingontduiking. Dit geldt bijvoorbeeld bij de belasting op rente-inkomsten. In feite gaat het hier om een informatieprobleem voor de fiscus over individuele vermogensinkomsten. Verplichte informatieverschaffing van banken aan fiscale autoriteiten is de meest directe oplossing om dit probleem te ondervangen, hoewel belastingontduiking buiten de EU blijft bestaan. De komst van nieuwe informatie-technologie kan een

effectieve informatie-uitwisseling vergemakkelijken. Als informatie-uitwisseling mogelijk blijkt, is het een aantrekkelijke optie omdat het ruimte biedt voor diversiteit: landen hebben de vrijheid om het rendement op (vreemd) vermogen op hun eigen manier te belasten. Omdat de mobiliteit van burgers vrij gering is tussen landen, zullen de externe effecten van deze diversiteit niet erg groot zijn.

Een alternatief voor informatie-uitwisseling is de invoering van minimum bronbelasting op rente. Dit is een meer vergaande vorm van coördinatie die minder ruimte biedt voor diversiteit. Bovendien bestaat het risico dat dit zal ontaarden in een belasting op kleine spaarders indien niet-EU ingezetenen niet aan de bronheffing worden onderworpen. Dit stelt namelijk ingezetenen met grote vermogens in staat zich als niet-ingezetenen op te stellen waardoor de door hen genoten rente niet wordt belast.

6. De Europese arbeidsmarkt

In vergelijking met Amerika presteert de Europese arbeidsmarkt in een aantal opzichten matig. De werkloosheid in Europa ligt gemiddeld ongeveer twee maal zo hoog als in de VS en is bovendien veel structureler van aard. Verder ligt de participatiegraad in Europa aanzienlijk lager dan in de VS. In Lissabon hebben de Europese regeringsleiders verbetering van de Europese arbeidsmarkt beloofd. In 2010 moet de werkloosheid beneden de 4% liggen en de participatiegraad gestegen zijn van 61 tot 70%.

In deze paragraaf gaan we in op de rol van beleidscoördinatie in de EU in het licht van deze doelstellingen. We bespreken allereerst de invloed van arbeidsmarktinstituties voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Daarna gaan we in op de relevante uitruilen bij beleidscoördinatie en de invloed van internationalisering daarop. We besluiten met het beleidsdilemma ten aanzien van coördinatie van arbeidsmarktinstituties.

6.1 Instituties op de arbeidsmarkt

In Europa worden arbeidsmarkten gekenmerkt door relatief starre arbeidsmarktinstituties. Wet- en regelgeving ten aanzien van ontslagbescherming en flexibele arbeid leiden tot minder baanflexibiliteit; corporatistische arbeidsverhoudingen vlakken de loonverdeling af; en belastingen en sociale zekerheid verminderen de prikkels voor arbeidsparticipatie. Deze starheden hebben tot gevolg dat aanpassingen op de Europese arbeidsmarkt relatief traag verlopen in vergelijking met de VS, de werkloosheid structureler van aard is, en het niveau van arbeidsparticipatie laag is.

Daar staat tegenover dat deze instituties belangrijke functies vervullen met het oog op solidariteit en het corrigeren voor marktfalen. Ontslagbescherming draagt bij aan stabielere en langdurigere arbeidsrelaties waarin meer wordt geïnvesteerd in bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden van werknemers; corporatisme zorgt dat externe effecten worden geïnternaliseerd of dat hold-up problemen worden verkleind; en sociale

zekerheid corrigeert voor het falen van private verzekeringsmarkten in verband met averechtse selectie en geeft uiting aan inkomenssolidariteit tussen burgers.

Overheden staan dus voor dilemma's tussen enerzijds flexibiliteit en prikkels voor arbeidsdeelname, en anderzijds stabiele arbeidsrelaties en solidariteit. In de VS ligt de nadruk op het eerste. Europese landen kennen meestal instituties waar stabielere arbeidsrelaties en inkomenssolidariteit belangrijk zijn.

6.2 Drie relevante uitruilen bij coördinatie

Prikkels versus samenwerking

Europese landen kampen met vergelijkbare problemen op hun arbeidsmarkten, maar vergelijkbare problemen vragen niet direct om gezamenlijke oplossingen. Dit is alleen het geval indien er sprake is van externe effecten of schaaleffecten. Grensoverschrijdende externe effecten van nationale arbeidsmarktinstituties kunnen plaatsvinden via hun invloed op internationale investerings- en locatiebeslissingen van bedrijven. Het is evenwel niet aannemelijk dat de allocatie van investeringen zo gevoelig is voor arbeidsmarktinstituties dat dit leidt tot uitholling van instituties, ofwel *social dumping*.¹⁷ Dit komt doordat instituties niet alleen de flexibiliteit op de arbeidsmarkt verminderen, maar ook de efficiëntie op de arbeidsmarkt vergroten, bijvoorbeeld door het verminderen van hold-up problemen of het verlagen van transactiekosten. Dergelijke instituties zullen niet aan erosie onderhevig zijn. Daarnaast zijn instituties het resultaat van landspecifieke omstandigheden, historisch gegroeide patronen en uiteenlopende voorkeuren van landen. Hervorming hiervan is wel mogelijk, maar kost tijd.

Flexibiliteit versus commitment

Hoewel bindende coördinatie niet de juiste oplossing is voor de arbeidsmarktproblemen in Europa, kan het nuttig zijn wanneer landen elkaar informeren over wederzijdse ervaringen en elkaar aansporen tot het voeren van goed beleid. Dit kan landen stimuleren om succesrijke hervormingen door te voeren of overheden alerter maken ten aanzien van beleidsconcurrentie. Vanwege de verwevenheid van economieën is dit een gezamenlijk belang van de lidstaten. Nederland kan hierbij een interessante rol vervullen. In ons land ligt de werkloosheid aanzienlijk onder het Europees gemiddelde en is de baangroei al jaren boven-gemiddeld. Voor een deel heeft dit te maken met de snelle groei van het arbeidsaanbod en de grotere flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt, vooral in de vorm van deeltijdwerk en tijdelijke contracten. Op andere terreinen kampt Nederland evenwel met dezelfde problemen als andere landen, bijvoorbeeld ten aanzien van de lage participatie. Nederland zal daarom ook kunnen

¹⁷ A.B. Krueger, 2000, From Bismarck to Maastricht: the march to European Union and the labor compact, *Labour Economics* 7, 117-134.

leren van de ervaringen die elders in Europa worden opgedaan met institutionele hervormingen.

Diversiteit versus uniformiteit

Binnen de EU is er een sterke diversiteit zodat we niet kunnen spreken over Europese instituties. Dit weerspiegelt een uiteenlopende historische ontwikkeling, verschillende arbeidsverhoudingen, culturele diversiteit en verschillen in voorkeuren en omstandigheden. Ieder land maakt als het ware zijn eigen keuze ten aanzien van de hierboven genoemde uitruilen tussen een flexibele arbeidsmarkt en stabiele arbeidsrelaties, en tussen solidariteit en prikkels voor arbeidsdeelname.

De diversiteit in instituties gaat gepaard met een geringe grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in Europa. Dit heeft enerzijds te maken met taal- en cultuurverschillen tussen landen die een blijvende belemmering vormen voor Europese arbeidsmigratie. Daarnaast vormt een aantal institutionele barrières een obstakel, die kunnen worden samengevat onder informatiebarrières en financiële barrières.

Een informatiebarrière voor werknemers betreft de regelgeving op de arbeidsmarkt. Een werknemer met de Nederlandse nationaliteit die in een ander EU-land gaat werken valt namelijk onder de regelgeving van het gastland. Dat geldt voor zaken als minimumloon, ontslagwetgeving, regulering van arbeidstijden, flexibele arbeid e.d. De complexiteit en diversiteit in regelgeving vermindert de prikkel om buiten de landsgrenzen naar een baan te zoeken.

Evenzo zijn er informatiebarrières voor werkgevers. Zo is het niet gemakkelijk voor een werkgever om vacatures via het arbeidsbureau kenbaar te maken aan buitenlandse werknemers omdat de arbeidsvoorziening overal nationaal opereert. Daar komt bij dat diploma's en kwalificaties uit verschillende lidstaten niet goed vergelijkbaar zijn. Ze fungeren daardoor onvoldoende als signaal naar werkgevers omtrent de beschikbare kennis en vaardigheden van een werknemer uit een andere lidstaat.

Werknemers die in een andere EU-lidstaat aan de slag willen worden ook geconfronteerd met barrières in aanspraken op sociale zekerheid. Zo verliest iemand zijn sociale zekerheidsrechten in het thuisland wanneer hij zich (tijdelijk) in een andere lidstaat vestigt. Hoewel een EG-verordening dit poogt tegen te gaan, kan men in het gastland soms pas aanspraak maken op bepaalde sociale zekerheidsarrangementen nadat men er enige tijd gewerkt heeft. Deze asymmetrische behandeling tussen migrerende en autochtone werknemers zet een rem op de mobiliteit. Een ander struikelblok betreft de pensioenrechten. Als iemand in een ander Europees land gaat werken loopt hij meestal een forse deuk op in zijn pensioenopbouw omdat het pensioen niet overdraagbaar is naar het andere land. Problemen doen zich onder meer voor ten aanzien van wachttijden, het ontbreken van waarde-overdrachten en de fiscale behandeling van pensioenuitkeringen.

Men kan het bevorderen van een interne Europese arbeidsmarkt door het wegnemen van barrières voor arbeidsmobiliteit interpreteren als een schaaleffect dat pleit voor meer uniformiteit. Hierbij kan men een analogie maken tussen institutionele barrières voor

arbeidsmobiliteit en technische handelsbarrières, zoals verschillen in productstandaarden of -regels. Net als het wederzijds opheffen van deze handelsbarrières, kan het verminderen van deze institutionele barrières voor arbeidsmobiliteit de welvaart verhogen. Zo kunnen mensen door lagere kosten voor arbeidsmobiliteit beter inspelen op beloningsverschillen en gemakkelijker gaan werken waar ze het hoogste rendement op hun kennis kunnen realiseren. Dit bevordert de concurrentie op de arbeidsmarkt, verbetert de efficiënte allocatie van arbeid in Europa en verhoogt de productiviteit.

Daarnaast kan migratie de regionale ongelijkheid in werkloosheid verminderen. Dit is zowel gunstig voor regio's die te maken hebben met krapte op de arbeidsmarkt, zoals Nederland, als voor lidstaten met een hoge werkloosheid. Ten slotte impliceert mobiliteit dat de flexibiliteit op de arbeidsmarkt toeneemt: het arbeidsvolume in een regio zal zich immers sneller kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Net als in de VS zouden negatieve werkgelegenheidsschokken op termijn daarom niet meer leiden tot vermindering van participatie – zoals nu het geval is in Europa – maar tot migratie van werknemers naar andere regio's.¹⁸

6.3 De gevolgen van internationalisering voor coördinatie

Internationalisering vergroot het belang van prikkels en flexibiliteit op twee manieren. Ten eerste konden de reële loonkosten in een lidstaat zich voorheen aanpassen aan onevenwichtigheden via wijzigingen in de wisselkoers. Met de komst van de EMU is dat onmogelijk geworden. Hierdoor is flexibiliteit in de nominale lonen belangrijker geworden voor het opvangen van onevenwichtigheden tussen lidstaten. In het licht hiervan is het pleidooi voor looncoördinatie tussen verschillende EU-lidstaten niet logisch. Immers, coördinatie zou de noodzakelijke diversiteit in de nominale loonontwikkeling kunnen verminderen, terwijl de EMU nu juist meer flexibiliteit vereist. De prijs van looncoördinatie zal daarom hoog zijn, zeker zolang de conjunctuur in Europa niet synchroon verloopt en de arbeidsmobiliteit laag is. Migratie lijkt overigens geen adequaat substituut voor loonflexibiliteit om tijdelijke schokken op te vangen omdat migratie doorgaans een permanent karakter heeft.

De wenselijkheid van flexibiliteit wordt nog versterkt door de internationalisering van goederen- en kapitaalmarkten. Deze veroorzaken een voortdurende dynamiek in de economie die onvermijdelijke herstructurering uitlokt. Dit vraagt om voldoende flexibiliteit op de arbeidsmarkt die kan voorkomen dat structurele werkloosheid ontstaat. Flexibiliteit is gebaat bij beleidsconcurrentie omdat dit overheden aanspoort tot hervorming die anders mogelijk niet van de grond zal komen in verband met de invloed van belangengroepen.

¹⁸ Decressin J. and A. Fatas, 1995, Regional labour market dynamics in Europe, *European Economic Review* 39.

6.4 Vormen van beleidscoördinatie

Arbeidsmobiliteit heeft in sommige gevallen baat bij lichte vormen van coördinatie. Zo bekijken de lidstaten momenteel vrijwillig op welke manier ze de mobiliteit van onderzoekers, onderwijspersoneel en studenten kunnen bevorderen. Daarnaast kan een aantal belemmeringen worden weggenomen door nationale regelgeving beter op elkaar af stemmen, zonder veel inbreuk te maken op de nationale beleidsvrijheid. Een aantal belemmeringen kan echter alleen worden geslecht door bindende vormen van beleidscoördinatie. Zo kunnen informatiebarrières voor werkgevers worden weggenomen door meer eenvormigheid te creëren ten aanzien van arbeidsmarktregels en diploma's. Verder zou het koppelen van Europese vacaturebanken meer informatie kunnen opleveren voor werkzoekenden omtrent de beschikbare banen. Belemmeringen in de sfeer van de sociale zekerheid, pensioenen en arbeidsregulering kunnen worden verminderd door (minimum) harmonisatie op EU niveau.

Men moet zich afvragen of de voordelen van deze bindende coördinatie opwegen tegen de nadelen van minder diversiteit en minder beleidsconcurrentie. Voorlopig zijn er grote verschillen in institutionele structuur tussen de lidstaten. De EU uitbreiding zal de behoefte aan diversiteit verder vergroten. Daarnaast is het twijfelachtig of de arbeidsmobiliteit tussen landen zal toenemen als de institutionele barrières worden weggenomen. Verschillen in taal en cultuur blijven immers een belangrijke belemmering voor internationale migratie en ook nationale barrières, zoals de huizenmarkt, belemmeren de regionale arbeidsmobiliteit binnen lidstaten. Zo verhuist gemiddeld 1,5% van de Europese burgers per jaar naar een andere regio binnen zijn land, terwijl dit cijfer in de VS ongeveer 3% is. Dit alles doet vermoeden dat geen wonderen verwacht mogen worden ten aanzien van het stimuleren van de arbeidsmobiliteit in Europa.

Indien de mobiliteit wel zou toenemen, dan moet men zich realiseren dat dit de beleidsvrijheid op andere terreinen kan beperken. Het wordt dan bijvoorbeeld moeilijker voor overheden om solidariteit in de belasting- en sociale zekerheidsstelsels te handhaven waardoor verdere coördinatie wenselijk wordt. Omdat een grotere arbeidsmobiliteit eveneens de sociale en culturele vervlechting in Europa zal vergroten, is dit misschien ook niet zo erg omdat ook de behoefte aan diversiteit zal verminderen. Een grotere arbeidsmobiliteit gaat dan hand in hand met minder behoefte aan diversiteit.

Diversiteit in de mondiale kenniseconomie

J.M. Pomp¹

1. Inleiding en samenvatting

Welvaart in de kenniseconomie hangt voor een belangrijk deel af van de kwaliteit van onderwijs, wetenschap en technologie, de drie pijlers onder de kenniseconomie. Bij elk van deze pijlers speelt overheidsbeleid een belangrijke rol: bij de kenniseconomie hoort kennisbeleid. Dit essay schetst beleidsopties die kunnen bijdragen aan het versterken van deze pijlers, na een korte beschouwing over de rol van de arbeidsmarkt en ondernemerschap in de kenniseconomie.

Deze inleidende paragraaf geeft een korte sterkte/zwakte analyse van elk van de pijlers onder de kenniseconomie, gevolgd door een samenvatting van de belangrijkste beleidsopties. Allereerst schetst de volgende alinea de rode draad van dit essay. Die komt er in het kort op neer dat de taak van de overheid in de kenniseconomie meer omvat dan het verschaffen van middelen. Minstens zo belangrijk is dat de overheid zorgt voor de juiste prikkels bij de actoren in de kenniseconomie.

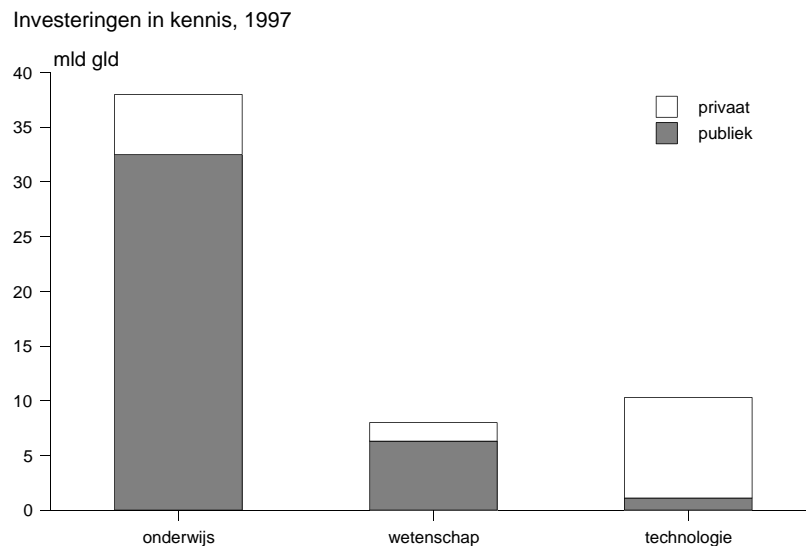
Rode draad: de rol van de overheid in de kenniseconomie

Publieke investeringen maken een fors deel uit van de totale investeringen in kennis (zie grafiek 1). Daarnaast beïnvloedt de overheid via regelgeving de inrichting van het onderwijs, de prioriteiten binnen de wetenschap, en de richting van het innovatieproces (voorbeeld: milieuwetgeving). Voor deze actieve overheidsbemoeienis bestaan goede redenen – economen zijn het erover eens dat op kennisgebied de markt vaak ernstig tekortschiet.

Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat de overheid er niet in is geslaagd alle marktfalens op kennisgebied op te lossen. Een duidelijk voorbeeld van dergelijk overheidsfalen betreft de preventie van achterblijvers in de kenniseconomie. Ondanks langdurig volgehouden beleidsinspanningen blijven de onderwijsprestaties van een

¹ Hoofd afdeling Kenniseconomie van het CPB.

Grafiek 1 Kennisuitgaven: publiek en privaat



omvangrijk deel van de bevolking nog steeds ernstig tekortschieten. Kritische geluiden vallen ook te beluisteren over het vernieuwingsvermogen binnen het wetenschappelijk onderzoek, en over de effectiviteit van het technologiebeleid.

Door dergelijk overheidsfalen staat de rol van de overheid op kennisgebied regelmatig ter discussie. In dit kennisdebat gaat het niet zozeer om de vraag *of* de overheid een rol moet spelen, maar veeleer om de *wijze waarop* zij dat dient te doen. Moet zij slechts financieren, vooral de randvoorwaarden (denk aan een goede incentive-structuur) in de gaten houden of is er ook een taak als uitvoerder? En als de overheid optreedt als uitvoerder, moeten beslissingen dan centraal worden gecoördineerd of verdient decentrale besluitvorming de voorkeur? Zoals zal blijken staan deze vragen centraal bij het denken over beleid voor de kenniseconomie.

Bij de meeste beleidsopties die in dit essay aan de orde komen gaat het dan ook niet om extra publieke middelen, maar om het verbeteren van de prikkels bij de verschillende actoren in de kenniseconomie. De belangrijkste rode draad in dit essay is dat betere prikkels kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van kennisbeleid.

De pijlers onder de kenniseconomie: een sterke zwakte analyse op hoofdlijnen

Onderwijs: Uit internationale vergelijkingen komt Nederland naar voren als een land met een kwalitatief goed onderwijssysteem. Daarbij geeft Nederland relatief weinig uit aan onderwijs. Het Nederlandse onderwijs lijkt dus efficiënt. Bij deze optimistische

conclusie past echter een belangrijke kanttekening. Hoewel 'harde' onderwijsindicatoren over het algemeen een positief beeld opleveren van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, vallen vanuit 'het veld' (leraren, onderwijsinspectie, bestuurders, wetenschappers) steeds vaker alarmerende geluiden te beluisteren. Een mogelijke verklaring voor deze schijnbare paradox tussen meetbare indicatoren en signalen uit 'het veld' luidt dat verwaarlozing zich pas op langere termijn wrekt. Daarom, en omdat falend onderwijs op latere leeftijd nauwelijks meer valt te repareren, moeten deze signalen extra serieus worden genomen.

Wetenschap: De Nederlandse wetenschappelijke productie steekt internationaal zeer gunstig af. Toch vallen net als bij onderwijs verontrustende geluiden te beluisteren vanuit 'het veld': over risicomijdend onderzoek, dichtgeslibde carrièrepaden en verdringing van fundamenteel onderzoek door contractonderzoek. Bovendien verandert de internationale wetenschappelijke omgeving. Het ontstaan van een Europese onderzoeksruijme noopt tot verdere internationale wetenschappelijke specialisatie. Nieuwe technologieën vergroten de urgentie van vernieuwing binnen het wetenschappelijk onderzoek en van kennisdiffusie door publiek gefinancierde kennisinstellingen.

Technologie: Nederland behoort tot de internationale top als het gaat om de arbeidsproductiviteit, gemeten als de productie per gewerkt uur. Dat wijst erop dat bedrijven technologisch behoorlijk voorop lopen. Hier staat echter tegenover dat de *groei* van de arbeidsproductiviteit te wensen over laat, met name in de dienstensector die een steeds groter deel van de economie uitmaakt. Ook blijft het aantal startende ondernemingen in moderne sectoren als ICT en biotechnologie achter bij koplopers zoals de VS en het VK. Juist deze doorbraaktechnologieën bieden veel mogelijkheden voor nieuwe innovatieve toepassingen. Ten slotte wordt er vanuit het bedrijfsleven regelmatig op gewezen dat de vertaling van fundamenteel onderzoek in commerciële toepassingen tekortschiet.

De belangrijkste beleidsopties

Onderwijs:

- **Achterstandpreventie:** Huidig beleid richt zich vooral op het beschikbaar stellen van extra middelen. Versterking van prestatieprikkels bij scholen, docenten en leerlingen verdient serieuze overweging.
- **Hoger onderwijs:** Bezorgdheid over kwaliteit en vernieuwing, en het ontstaan van een Europese markt voor hoger onderwijs, vragen om nieuw beleid. Een beleids optie is bevorderen van toetreding van private onderwijsinstellingen.
- **Levenslang leren:** Door de vergrijzingstrend blijft dit onderwerp hoog op de agenda staan. Een uniforme minimumkwalificatie-eis doet onvoldoende recht aan verschillen in capaciteiten en behoeften. Een alternatief is versterking van scholingsprikkels en verbetering van randvoorwaarden. Naast bestaande fiscale maatregelen kunnen grotere loonverschillen, hogere toetredingsbarrières in de WAO en omvorming van VUT tot prepensioen scholingsprikkels versterken.

- Prioriteiten binnen het onderwijsbudget: Honorering van alle claims voor verhoging van onderwijsuitgaven zou leiden tot een forse stijging van het onderwijsbudget. Uitgangspunt voor een dergelijke prioriteitsstelling dient het maatschappelijke nut van de onderwijsuitgaven te zijn, of scherper, de maatschappelijke baten die uitgaan boven de private baten van onderwijs. Vanuit deze analyse lijkt intensivering van achterstandspreventie een prioriteit, terwijl uitgaven aan hoger onderwijs aan de andere kant van het spectrum liggen.

Wetenschap:

- Specialisatie: Toenemende internationale mobiliteit van onderzoekers en studenten kan het egalitaire Nederlandse universitaire bestel onder druk zetten. Een kwaliteitsstrategie vergt grotere beleidsruimte voor universiteiten, bijvoorbeeld via selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie. Ook kan de verdeling van onderzoeksgelden sterker worden gekoppeld aan wetenschappelijke prestaties.
- Internationalisatie: Indien wereldwijd een verschuiving optreedt van fundamenteel naar toegepast onderzoek raken op termijn de bronnen van toegepast onderzoek uitgeput. Een sterkere internationale coördinatie bij de financiering van fundamenteel onderzoek kan dat voorkomen. Coördinatie kan plaatsvinden op EU-niveau, maar is wellicht gemakkelijker binnen een kleinere groep van wetenschappelijke koplopers waar ook niet-EU landen deel van kunnen uitmaken.
- Kenniscreatie en diffusie: Om optimaal gebruik te maken van de publieke kennisbasis dienen bepaalde soorten toepassingsgericht onderzoek, eventueel in opdracht van bedrijven, plaats te vinden bij universiteiten. Hierbij kan het profijtbeginsel worden toegepast. De resultaten van fundamenteel onderzoek dienen echter gratis beschikbaar blijven. Door in de taakomschrijving van universiteiten expliciete grenzen te stellen aan aard en omvang van contractactiviteiten kan worden voorkomen dat contractonderzoek de kerntaken van universiteiten verdringt.

Technologie:

- Aanscherping criteria technologiesubsidies: Evaluatie-onderzoek wijst uit dat bestaande technologie-subsidies slechts in beperkte mate leiden tot additionele R&D-inspanningen. Een sterkere focus op kleine bedrijven en een aanscherping van de toekenningscriteria zouden de effectiviteit van technologiesubsidies kunnen verhogen.
- Doorbraaktechnologieën zoals ICT en biotechnologie: Onderinvesteringen kunnen bij doorbraaktechnologieën ernstiger zijn dan bij andere technologieën. Anderzijds lijkt de markt vaak met groot enthousiasme te investeren in deze technologieën. Al met al kan weinig met zekerheid worden gezegd over de voor- en nadelen van gerichte stimulering van doorbraaktechnologieën. Dat pleit voor een flexibel stimuleringsbeleid met ruimte voor koerswijziging.
- Verbreding technologiebeleid: Een relatief nieuw instrument binnen het Nederlandse

technologiebeleid is het zogenaamde makel/schakel beleid. Het ligt in de rede dit makel/schakel instrument te evalueren, en eventueel uit te breiden.

- Technologiebeleid als vestigingsplaatsfactor: Bij het aantrekken en vasthouden van buitenlandse kennisintensieve bedrijven kan technologiebeleid een rol spelen. Zo kunnen technologiesubsidies soms de doorslag geven bij de locatiekeuze van een onderneming. Vermeden dient echter te worden dat landen verwickeld raken in een subsidie-oorlog.
- Kennisbeschermingsbeleid. Nieuwe technologieën vragen om aanpassingen van het octrooibeleid. Te strenge kennisbescherming is ongewenst vanwege de hogere kosten voor kennisgebruikers en in een aantal gevallen vanwege de negatieve gevolgen voor vervolgonderzoek. Daarom past terughoudendheid bij het verlenen van octrooien op relatief eenvoudige ideeën, bijvoorbeeld op het gebied van elektronische handel, of op nieuwe gegevens en technieken die van belang zijn voor vervolgonderzoek (menselijk genoom).

2. Arbeidsmarkt en ondernemerschap in de kenniseconomie

2.1 Arbeidsmarkt: flexibiliteit en zekerheid

Is de Nederlandse arbeidsmarkt voldoende toegerust voor de eisen van de kenniseconomie? Hierop is geen eenduidig antwoord mogelijk. Enerzijds maakt ontslagbescherming het riskant om personeel in dienst te nemen. Dat kan de groei van nieuwe ondernemingen belemmeren. De Nederlandse loonvormingsinstituten (waaronder het algemeen verbindend verklaren van CAO's) dragen bij aan relatief kleine loonverschillen. Dit ontmoedigt investeringen in scholing en kan hoogopgeleide kenniswerkers naar het buitenland doen vertrekken.

Anderzijds is de Nederlandse arbeidsmarkt toch vrij flexibel, mede dankzij de relatief soepele wetgeving op het gebied van uitzendarbeid en deeltijdwerk. De relatief lage lonen van kenniswerkers maken Nederland tot een aantrekkelijke vestigingsplaats voor kennisintensieve bedrijven.

Bezien vanuit het perspectief van de kenniseconomie kleven aan een gelijkmatige inkomensverdeling nog een aantal voordelen. Kleine loonverschillen dragen bij aan een homogene samenleving, met platte organisaties en informele omgangsvormen. Dit bevordert de diffusie van kennis. Een relatief hoog minimumloon vernietigt laagproductieve banen. Laagproductieve bedrijven worden zo gedwongen plaats te maken voor nieuwe bedrijvigheid. Hier wordt echter een prijs voor betaald in de vorm van hogere inactiviteit onder laagopgeleiden.

Concluderend:

- De kenniseconomie vraagt om een flexibele arbeidsmarkt, maar dit vergt geen ingrijpende hervorming van bestaande arbeidsmarktinstellingen.

- Een gelijkmatige inkomensverdeling heeft ook in de globaliserende kenniseconomie belangrijke voordelen, maar kan ten koste gaan van de werkgelegenheid van laagopgeleiden.

Een gelijkmatige inkomensverdeling vergt onderwijsbeleid

Een gelijkmatige inkomensverdeling mag dan wenselijk zijn vanuit het perspectief van de kenniseconomie, maar zijn grotere loonverschillen niet onvermijdelijk? Dwingt globalisering niet tot denivellering? Ook hier past een genuanceerd antwoord. Als globalisering een toename van de arbeidsmobiliteit met zich meebrengt, dan draagt dit bij aan internationale convergentie in beloningsverschillen naar opleiding en beroep. Voor Nederland betekent dit wellicht grotere loonverschillen. Maar het is ook mogelijk dat toetreding van Oost-Europa leidt tot een stijging van het aanbod van hoogopgeleiden waardoor de lonen van hoogopgeleiden onder druk komen te staan. Ook vergroot globalisering de gevoeligheid van de economie voor externe schokken, waardoor werknemers grotere risico's lopen op loondaling of ontslag.

Naast globalisering is de afvlakking van de groei van het aanbod van hoogopgeleiden van invloed op loonverschillen. In de afgelopen decennia zijn de loonverschillen tussen hoog- en laaggeschoolden in Nederland sterk afgenomen dankzij de stijging van het aandeel hoger opgeleiden. Ontwikkelingen elders maken het aannemelijk dat zonder deze stijging de inkomensverdeling aanzienlijk schever zou zijn geweest. Verdere stijging van het aandeel van hoger opgeleiden is slechts beperkt mogelijk. Indien de vraag naar arbeid verder opschuift in de richting van hoogopgeleiden, dan resulteert dit in grotere inkomensverschillen. De laatste jaren lijkt dit proces reeds gaande te zijn: inkomensverschillen naar opleiding nemen recent weer toe. Benadrukt zij echter dat de gevolgen van technologische trends voor de vraag naar hoogopgeleiden onzeker zijn.

Ondanks deze onzekerheden is er een reële kans dat autonome trends in de richting gaan van grotere inkomensverschillen. Deze constatering onderstreept het belang van beleid gericht op preventie van achterblijvers in de kenniseconomie (zie paragraaf 3.2).

2.2 Ondernemerschap in de kenniseconomie

De kenniseconomie vraagt om ondernemerschap, breed gedefinieerd als het benutten van nieuwe kansen. Ondernemerschap uit zich op tal van manieren. Succesvolle *start-ups* in ICT en biotechnologie spreken het meest tot de verbeelding, maar ondernemerschap kan ook de vorm aannemen van *intrapreneurship*, waarbij werknemers binnen bestaande bedrijven de ruimte krijgen voor vernieuwing en innovatie (en daar ook op worden afgerekend). En ten slotte kan ondernemerschap zich uiten in het publieke domein: denk aan leraren die ICT inzetten voor onderwijsvernieuwing. Aan al deze vormen van ondernemerschap bestaat grote maatschappelijke behoefte. Nieuwe ondernemingen zijn onmisbaar voor de economische dynamiek, maar grote innovaties komen vaak van grote gevestigde ondernemingen.

Beleid gericht op het stimuleren van ondernemerschap dient dan ook niet uitsluitend gericht zijn op techno-starters of op nieuwe biotechnologie-bedrijven. Minstens zo belangrijk is dat het beleid zorgt voor de juiste prikkels voor ondernemerschap, zowel bij nieuwe als bij bestaande bedrijven. Daarbij gaat het om het verminderen van de administratieve lastendruk, maar ook om streng mededingingsbeleid: concurrentie bevordert ondernemerschap. Voor ondernemers op kennisgebied is tevens van groot belang bescherming van eigendomsrechten op nieuwe kennis en kennisdragers – hoewel ook dit soms moet worden afgewogen tegen de beleidsdoelstelling van zo breed mogelijke benutting van nieuwe kennis (zie paragraaf 5.5).

Ondernemerschap is essentieel voor de kenniseconomie, maar dit neemt niet weg dat bepaalde vormen van ondernemerschap maatschappelijk ongewenst zijn. Het streven naar private winsten leidt soms tot maatschappelijke verliezen. De handel in drugs is een voorbeeld van maatschappelijk ongewenst ondernemerschap, maar ook bij legale activiteiten kan ondernemerschap verkeerd gericht zijn. Zo stimuleert ingewikkelde fiscale regelgeving ondernemerschap gericht op innovatieve fiscale en financiële constructies. Maatschappelijk gezien is dit een verspilling van talent en ondernemerschap. Beleid gericht op een maatschappelijk optimale benutting van ondernemerschap dient dergelijke verspilling tegen te gaan.

3. Onderwijs en menselijk kapitaal

In internationale vergelijkingen van onderwijskwaliteit scoort Nederland goed. Dat komt ook tot uitdrukking in de taal- en rekenvaardigheden van de Nederlandse bevolking, die internationaal goed afsteken.² Daarbij geeft Nederland relatief weinig uit aan onderwijs. Het Nederlandse onderwijs lijkt dus efficiënt. Bij deze optimistische conclusie past echter een belangrijke kanttekening. Hoewel de ‘harde’ onderwijsindicatoren over het algemeen een positief beeld opleveren van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, vallen vanuit ‘het veld’ (leraren, onderwijsinspectie, bestuurders, wetenschappers) steeds vaker alarmerende geluiden te beluisteren. Een greep uit de lange lijst van klachten: te hoge werkdruk, slechte huisvesting, snel opeenvolgende onderwijsvormingen, ‘theoretisering’ van het lager beroepsonderwijs, te grote marktgerichtheid bij universiteiten, onvoldoende voorbereiding middelbare scholieren op universitair onderwijs, verschooning en massificatie binnen het universitair onderwijs, slechte kwaliteit examens in het secundair beroepsonderwijs, ongunstige carrière-perspectieven universitaire onderzoekers. Een mogelijke verklaring voor deze schijnbare paradox tussen meetbare indicatoren en signalen uit ‘het veld’ luidt dat verwaarlozing zich pas

² Volgens internationaal vergelijkend onderzoek is 10% van de 15-64 jarigen in Nederland ‘functioneel ongeletterd’: zij kunnen niet goed genoeg lezen en schrijven om zich zelfstandig te kunnen redden in de maatschappij. Van de andere landen die deelnamen aan het onderzoek scoorde alleen Zweden beter.

op langere termijn wreekt. Daarom, en omdat falend onderwijs op latere leeftijd nauwelijks meer valt te repareren, moeten deze signalen extra serieus worden genomen. Deze paragraaf gaat in op de betekenis van trends voor het onderwijsbeleid.

3.1 Dilemma's, trade-offs, trends

Beleidsdilemma's

- Wat is de juiste balans tussen preventie van kennisachterstanden en inkomenshervdeling in het beleid voor sociaal-economisch zwakke groepen?
- Hoe kan in het hoger onderwijs een nieuwe balans worden gevonden tussen toegankelijkheid en transparantie enerzijds, en differentiatie en concurrentie anderzijds?
- In welke mate dient bij levenslang leren gestreefd te worden naar meetbare uitkomsten, in hoeverre gaat het om het creëren van mogelijkheden en prikkels?
- In hoeverre sluit de huidige allocatie van het onderwijsbudget over de verschillende onderwijstypen aan bij het maatschappelijke nut van die uitgaven?

Tabel 1 Trends en trade-offs in het onderwijsbeleid

<i>trend:</i>	<i>trade-off:</i>			
	extrinsieke/ intrinsieke motivatie	gelijke kansen/ gelijke uitkomsten	experimenteren/ zekerheid	toegankelijkheid/ kwaliteit
individualisering	<=	<=		
ICT	<= / =>		<=	=>
internationale mobiliteit		<=		=>
aandeel allochtonen	<=	<=	<=	

Trade-offs

Achter deze beleidsdilemma's liggen een aantal fundamentele *trade-offs* (zie tabel 1):

- Extrinsieke motivatie/intrinsieke motivatie. Prestatieprikkels voor docenten en concurrentie tussen onderwijsinstellingen kunnen de kwaliteit van het onderwijs verbeteren, maar kunnen ook ten koste gaan van idealisme en plezier in het werk (intrinsieke motivatie).
- Gelijke kansen/gelijke uitkomsten. Beleid gericht op gelijke kansen, bijvoorbeeld door achterstandpreventie, heeft alleen zin als individuen geprikkeld worden om die kansen ook te benutten. Dat vereist dat succes wordt beloond.
- Toegankelijkheid/kwaliteit. Selectie aan de poort en collegegeld-differentiatie stimuleren kwaliteitsverhoging bij universiteiten, maar verminderen de toegankelijkheid en impliceren het risico dat potentiële studenten onterecht worden afgewezen.

- Experimenteren/zekerheid. Centrale regie van de inrichting van het onderwijs verschaft zekerheid over de activiteiten van onderwijsinstellingen (aangenomen dat de richtlijnen worden opgevolgd). Decentrale experimenten bieden meer ruimte voor aanpassing aan veranderende omstandigheden en voor benutting van lokale kennis.

Gevolgen van trends voor trade-offs

Door trends kunnen deze *trade-offs* veranderen:

- Onder invloed van individualisering en heterogeniteit wordt gedrag meer bepaald door persoonlijke opvattingen en afwegingen en minder door sociale normen. Het belang van extrinsieke prikkels neemt toe. De bereidheid tot herverdelen neemt af, zodat achterstandspreventie belangrijker wordt. Individualisering en heterogeniteit vragen ook om meer ruimte voor diversiteit en minder nadruk op schaalvoordelen binnen het hoger onderwijs.
- Onder invloed van ICT verandert de taakhoud van veel banen. Dit vraagt om aandacht voor experimenteren met onderwijsvernieuwing. ICT maakt prestaties van docenten en scholen beter meetbaar en vergelijkbaar (meer extrinsieke motivatie). Anderzijds zijn sociale vaardigheden moeilijk te meten, waardoor intrinsieke motivatie een zwaarder accent krijgt.
- Toenemende internationale mobiliteit van hoogopgeleiden kan herverdeling via progressieve belastingen moeilijker maken. Dat pleit opnieuw voor preventie van achterblijvers in de kenniseconomie. Toenemende internationale mobiliteit van studenten en onderzoekers kan de top uit ons land doen verdwijnen. Differentiatie binnen het universitair bestel en sterkere kwaliteitsprijkkels kunnen dat voorkomen. Dat kan ten koste gaan van de toegankelijkheid van topinstellingen.
- Het toenemend aandeel allochtonen en achterstandsproblemen vragen om experimenteren met nieuw achterstandspreventiebeleid. Achterstandsscholen kunnen niet uitsluitend rekenen op de intrinsieke motivatie van docenten. Ook de arbeidsvoorwaarden dienen de grotere werkdruk en zwaardere eisen te weerspiegelen.

Het geheel overziend ontstaat een duidelijk beeld. Verschillende trends indiceren een verschuiving van intrinsieke naar extrinsieke motivatie, van gelijke uitkomsten naar gelijke kansen, van zekerheid naar experimenteren, en van toegankelijkheid naar kwaliteit.

3.2 Preventie van achterblijvers in de kenniseconomie

Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten

Preventie van achterblijvers in de kenniseconomie lukt onvoldoende. Het aantal drop-outs blijft hoog, het onderwijsklimaat in achterstandsscholen verslechtert, en

achterstandsscholen kampen met relatief ernstige personeelsproblemen.³ Huidig beleid richt zich vooral op het beschikbaar stellen van extra middelen. Organisatorische veranderingen, zoals een zwaarder accent op meetbare prestaties van scholen, spelen tot dusverre geen belangrijke rol.

Onder invloed van ICT en globalisering kan de vraag naar arbeid verder verschuiven naar middelbaar- en hoogopgeleiden. Als achterstandspreventie niet lukt dan dreigt bij bepaalde (met name allochtone) bevolkingsgroepen blijvend hoge inactiviteit, maatschappelijke uitsluiting, en relatief hoge criminaliteit.

Beleids optie: versterken prestatieprikkels

Een mogelijke beleids optie bij het versterken van de motivatie bij leraren in achterstandsscholen is invoering van prestatieprikkels voor leraren, bestuurders en zelfs leerlingen. In de VS en Israël zijn gunstige ervaringen opgedaan met vormen van teambeloning en met financiële prikkels voor potentiële drop-outs. Invoering van competentiebeloning in ons land stuit op verzet van de onderwijsbonden. Afrekenen op prestaties van scholen wordt bemoeilijkt door het ontbreken van goede gegevens. Invoering van verplichte, door een onafhankelijke instantie vastgestelde toetsen en examens, en invoering van een onderwijsnummer zijn mogelijke stappen naar beter meten van schoolprestaties.

Beleids optie: ruimte om te experimenteren

Over de effectiviteit van de verschillende instrumenten bij achterstandspreventie is onvoldoende bekend, en de beschikbare kennis is bovendien veelal gebaseerd op buitenlands onderzoek waarvan de relevantie voor Nederland niet altijd duidelijk is.⁴ Dit pleit voor het opzetten van kleinschalige experimenten gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de effectiviteit van verschillende vormen van beleid. Het opzetten en vooral het evalueren van experimenten kost echter veel tijd, zeker als het gaat om het bepalen van de effecten van beleid na een aantal jaren. Vanwege de onomkeerbaarheid van kennisachterstanden moet echter nu al beleid worden gevoerd. Dit dilemma tussen experimenteren en tijdig ingrijpen kan niet volledig worden opgelost. Een optie is op korte termijn van start te gaan met een aantal grootschalige programma's. Door continu

³ Van de 20-24 jarigen die in 1998 geen onderwijs volgden beschikte 21% niet over een diploma op het niveau van het hoger secundair beroepsonderwijs (het vroegere mbo). In een aantal andere West-Europese landen is dat percentage beduidend lager (OESO, Education at a Glance 2000, blz. 149). Ongeveer 10% van de leerlingen verlaat het voortgezet onderwijs zonder diploma (berekend uit Ministerie OCW, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in Kerncijfers 2000, blz. 15).

⁴ Het belang van goede kennis van de Nederlandse taal wordt door iedereen onderkend, maar over de vraag wat effectief taalonderwijs is lopen de meningen uiteen.

de effectiviteit van de verschillende programma's te monitoren ontstaat snel inzicht in wat werkt. De minder succesvolle programma's kunnen dan worden stopgezet.

Achterstandspreventie is niet uitsluitend een zaak voor het onderwijs. Een alternatief is versterking van 'lerend werken' en van het leerlingwezen. Ook voorschools beleid, gericht op het verminderen van ontwikkelingsachterstanden bij zeer jonge kinderen, kan een belangrijke bijdrage leveren. Bij de keuze tussen deze opties spelen trends een rol. Onder invloed van trends winnen sociale en communicatieve vaardigheden aan belang terwijl bepaalde cognitieve vaardigheden juist minder belangrijk worden. Sommige leerlingen leren dit soort vaardigheden gemakkelijker in een werkomgeving dan in de klas. Dit pleit voor het inschakelen van bedrijven bij beleid voor achterblijvers in de kenniseconomie.

3.3 Kwaliteit hoger onderwijs

Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten

Regelmatig komen uit het hoger onderwijs signalen over dalende kwaliteit, verschooling, en dreigende financiële tekorten. Dit zijn ernstige signalen. Technologische trends vragen om onderwijs dat initiatief en zelfstandigheid aanmoedigt, om kwaliteit en om onderwijsvernieuwing. Als Nederland geen toponderwijs meer kan bieden dreigt bovendien het vertrek van de beste studenten en de beste onderzoekers naar het buitenland. Dat zet de kwaliteit van het hoger onderwijs verder onder druk.

Beleidsoptie: diversiteit en concurrentie

De opvatting wint terrein dat bij de uitvoering van publieke taken concurrentie tussen aanbieders een belangrijke rol kan spelen. Concurrentie kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering, efficiëntieverhoging en onderwijsvernieuwing. Dat geldt ook voor het onderwijs. Vanwege de vrije schoolkeuze in primair en voortgezet onderwijs, en de reële keuzemogelijkheden door de grote dichtheid aan scholen, wordt ons land in het buitenland soms tot voorbeeld verheven. Bij andere schooltypes in Nederland zijn die keuzemogelijkheden veel kleiner, waardoor ook de onderlinge concurrentie minder voorstelt. Recente fusiebewegingen in het hoger beroepsonderwijs hebben die concurrentie verder uitgehold. Bij de afweging tussen schaalvergroting en coördinatie enerzijds, en kwaliteitsprikkel via onderlinge concurrentie anderzijds, lijkt de balans soms teveel te zijn doorgeschoten naar het eerste. Trends versterken die onevenwichtigheid nog. Monopolies staan niet bekend om hun vernieuwingsdrang, terwijl nieuwe technologieën juist vragen om nieuwe vaardigheden en nieuwe onderwijstechnieken.

De keuzemogelijkheden en de onderlinge concurrentie kunnen worden vergroot door de toetredingsbarrières voor private onderwijsinstellingen te verlagen. Ten opzichte van publieke instellingen hebben private instellingen nu vaak een belangrijke achterstand bij de financiering – private instellingen worden niet gesubsidieerd. Volledig vraaggestuurde financiering, bijvoorbeeld via een vouchersysteem, kan een belangrijke

stimulans vormen voor de oprichting van private onderwijsinstellingen.⁵ De overheid blijft ook bij een dergelijk financieringsmodel verantwoordelijk voor het garanderen van de toegankelijkheid van het onderwijs en voor het bewaken van de onderwijskwaliteit.

3.4 Levenslang leren

Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten

De verantwoordelijkheid voor levenslang leren wordt tot dusverre vooral neergelegd bij de sociale partners. De overheid beperkt zich tot fiscale stimulering, voorlichting en voorbeeldprojecten. Het is de vraag of de sociale partners voldoende slagen in het aanmoedigen van levenslang leren. Over de effectiviteit van CAO-afspraken over levenslang leren bestaat vooral bij de vakbonden ontevredenheid. De bereidheid om loonruimte voor dit doel in te leveren lijkt beperkt. Een andere reden voor bezorgdheid is dat oudere werknemers nauwelijks deelnemen aan bedrijf-gerelateerde scholing.

De noodzaak van levenslang leren neemt toe onder invloed van trends. ICT en de daarmee gepaard gaande veranderingen in taken en arbeidsorganisatie verhogen het rendement op ICT- en communicatieve vaardigheden. Veroudering van vaardigheden kan verhoging van de arbeidsparticipatie van toekomstige ouderen in de weg staan. Daar staat tegenover dat het kennisreservoir gebaseerd op ervaring juist toeneemt onder invloed van vergrijzing – althans indien oudere werknemers blijven werken.

Beleidsoptie: stimuleren levenslang leren, maar niet ten koste van initieel onderwijs. Versterk prikkels voor levenslang leren

Onderzoek wijst uit dat scholing op jonge leeftijd aantrekkelijk is: het rendement weegt ruimschoots op tegen de kosten. En dat is dan nog alleen het financiële rendement (hoger loon) dus exclusief de bijdrage van onderwijs aan zelfontplooiing en maatschappelijk functioneren. Mogelijk heeft post-initiële bedrijfsgerelateerde scholing een nog hoger rendement: de empirie is hierover niet eenduidig. Als dat zo is, dan kan dit wijzen op onderinvestering in post-initieel onderwijs. Beleid zou zich dan kunnen richten op het stimuleren van post-initieel onderwijs, maar gezien het hoge rendement van onderwijs op jonge leeftijd, lijkt het niet wenselijk te streven naar een verschuiving van initieel onderwijs naar post-initieel onderwijs. Wel kan de overheid zich, naast voorlichting, richten op versterking van de scholingsprikkels bij werknemers en werkgevers. Een optie is scholing fiscaal nog sterker te stimuleren. Een andere optie is werknemers en werkgevers nadrukkelijker te confronteren met de maatschappelijke kosten van verlies aan employability. Grotere loonverschillen, hogere toetredings-

⁵ Een bijkomend voordeel is dat bij 100% vraagfinanciering onderwijsinstellingen de markt voor contractonderwijs kunnen betreden zonder groot risico dat bestaande activiteiten in het gedrang komen.

barrières in de WAO en omvorming van VUT tot prepensioen kunnen scholingsprikkels versterken.

Beleidsoptie: geen rigide doelstellingen

De OESO bepleit als beleidsdoelstelling iedereen – ook werkenden en inactieven – te voorzien van een minimum kwalificatie op MBO-niveau. Deze doelstelling lijkt te rigide. Voor sommige werknemers is een dergelijke formele kwalificatie niet nodig, voor anderen niet haalbaar, voor weer anderen wellicht niet genoeg. Ook ontnemt een eenzijdige concentratie op formele kwalificaties het zicht op andere leerroutes zoals werkend leren. Een mogelijke optie is employability-meting via indicatoren voor geleverde scholingsinspanningen en voor arbeidsmarktrelevante vaardigheden.

3.5 Prioriteiten binnen het onderwijsbudget

Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten

Binnen de OESO geeft Nederland relatief weinig uit aan onderwijs, gemeten in procenten van het BBP. Dit hangt vooral samen met de lage uitgaven per leerling in het voortgezet onderwijs, hetgeen weer verklaard wordt uit de grote klassen en het grote aantal lessen per leraar.

Als relatief lage onderwijsuitgaven het gevolg zijn van verwaarlozing heeft geen betoog dat dat ernstige gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie. Internationaal onderzoek wijst over het algemeen niet op een groot negatief effect van grote klassen op onderwijsprestaties. Anderzijds wijst Amerikaans onderzoek uit dat de kwaliteit van docenten sterk bepalend is voor de onderwijsprestaties.

Beleidsoptie: baseer prioriteiten op maatschappelijk rendement

Verzoeken om meer geld vallen binnen het gehele onderwijsveld te beluisteren. Prioritering van onderwijsuitgaven dient te geschieden op basis van de maatschappelijke opbrengsten van onderwijsinvesteringen. Kwantificering is buitengewoon hachelijk, maar er tekent zich in de internationale literatuur op twee punten een consensus af:

- investeren in het voorkómen van kennisachterstanden in het initieel onderwijs heeft een hoog maatschappelijk rendement;
- de eigen bijdrage van studenten in het hoger onderwijs kan fors worden verhoogd zonder de toegankelijkheid van het hoger onderwijs aan te tasten.

Hoog rendement preventie van kennisachterstanden. Investeren in achterstandspreventie levert opbrengsten voor het individu in de vorm van een hoger loon, een grotere kans op een baan, minder eentonig werk, en persoonlijke ontwikkeling. Daarnaast profiteert ook de rest van de maatschappij, door een lagere inactiviteit, een beter functionerende democratie, minder criminaliteit, en maatschappelijke homogeniteit (via een gelijkmatige inkomensverdeling, een gemeenschappelijke taal en cultuur). De samenleving als

geheel heeft daarom duidelijk baat bij achterstandspreventie, zelfs als de private baten gering zouden zijn.

Verhoging van eigen bijdragen aan het hoger onderwijs. De consensus hierover is voor een belangrijk deel gebaseerd op de ervaringen in het buitenland, vooral in Australië. Hogere eigen bijdragen van studenten, gekoppeld aan door de overheid gegarandeerde leenfaciliteiten met een inkomensafhankelijke terugbetalingsregeling, blijken de toegankelijkheid niet te hebben aangetast. Studentenaantallen, ook uit de sociaal zwakkere milieu's, lopen niet terug. Deze ervaringen, en het feit dat subsidies voor hoger onderwijs grotendeels terechtkomen bij kinderen uit de midden- en hogere inkomens, zetten een vraagteken bij de noodzaak tot subsidiering van het hoger onderwijs. Zelfs indien lagere subsidies voor hoger onderwijs leiden tot een beperkte daling van de deelname, dan hoeft dit nog geen reden te zijn voor zorg. Empirisch onderzoek wijst uit dat bij de huidige deelnameniveaus aan hoger onderwijs, de maatschappelijke opbrengsten ongeveer gelijk zijn aan de private opbrengsten. Anders geformuleerd: het rendement op deelname aan hoger onderwijs slaat grotendeels neer in een hoger toekomstig loon voor de student.⁶

4. Wetenschap

De Nederlandse wetenschappelijke productie per onderzoeker steekt internationaal gunstig af. Toch vallen net als bij onderwijs vanuit 'het veld' verontrustende geluiden te beluisteren: over risicomijdend onderzoek, dichtgeslibde carrièrepaden en verdringing van fundamenteel onderzoek door contractonderzoek. Bovendien verandert de internationale wetenschappelijke omgeving. De opkomende Europese onderzoeksruimte levert een stimulans tot verdere internationale wetenschappelijke specialisatie, en nieuwe technologieën stimuleren kennisdiffusie door publiek gefinancierde kennisinstellingen.

4.1 Dilemma's, trade-offs, trends

Beleidsdilemma's

- In hoeverre heeft Nederland behoefte aan wetenschappelijk onderzoek op een breed front, in hoeverre moet worden gestreefd naar specialisatie in toponderzoek op een beperkt aantal terreinen?
- In hoeverre dient het wetenschapsbeleid te verschuiven naar supranationaal niveau?

⁶ Voor een samenvatting van dit empirisch onderzoek zie R.J.G. Venniker, Social returns to education: a survey of recent literature on human capital externalities, http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreport/2000_1/s3_4.html

- In hoeverre dient de rol van universiteiten bij kennisdiffusie te worden versterkt, in hoeverre gaat dit ten koste van hun traditionele kerntaken?

Tabel 2 Trends en trade-offs in het wetenschapsbeleid

<i>trend:</i>	<i>trade-off:</i>		
	specialisatie / diversiteit	taakverdeling / synergie	kenniscreatie/diffusie
globalisering	=>		<=/=>
ICT		=>	<=/=>

Trade-offs

De drie belangrijkste *trade-offs* bij wetenschapsbeleid zijn (zie tabel 2):

- Internationale specialisatie/binnenlandse diversiteit (diep/breed). Concentratie op een beperkt aantal onderzoeksgebieden vergroot de kans dat ons land internationaal toponderzoek blijft doen. Toponderzoek in Nederland is aantrekkelijk vanwege de (plaatsgebonden) spin-off van fundamenteel onderzoek naar toepassingsgericht werk. Anderzijds is een brede binnenlandse fundamentele kennisbasis nodig voor de diffusie van fundamenteel naar toegepast onderzoek.
- Duidelijke taakverdeling/synergie. Binnen aparte instellingen voor verschillende typen onderzoek kan de organisatievorm optimaal worden afgestemd op een specifiek takenpakket. Een breed scala aan onderzoekinstellingen bevordert bovendien de concurrentie tussen instellingen. Daar staat tegenover dat kennisuitwisseling en samenwerking binnen organisaties vaak gemakkelijker verloopt dan tussen organisaties (synergie-winst).
- Kenniscreatie/kennisdiffusie. Aanmoediging van contacten en contracten tussen universiteiten en bedrijfsleven kan resulteren in een beter gebruik van kennis, en een sterkere afstemming van onderzoek op maatschappelijke behoeften. Er is echter ook een keerzijde. Een sterker accent op kennisdiffusie *kan* ten koste gaan van fundamenteel onderzoek. Dat risico dreigt indien verschuivingen optreden in de onderzoeksagenda naar onderzoek dat zich beter leent voor (meetbare) kennisdiffusie.

Gevolgen van trends voor trade-offs

Trends beïnvloeden de *trade-offs* langs verschillende kanalen:

- Door de toenemende mobiliteit van toponderzoekers kunnen binnen Europa gravitatiekernen van toponderzoek gaan ontstaan. Een verschuiving naar een dieptestrategie, bijvoorbeeld via sterkere kwaliteitsprikkel bij universiteiten, vergroot de kans op gravitatiekernen in Nederland.

- ICT en andere doorbraaktechnologieën zorgen voor een verschuiving van monodisciplinair naar toegepast en multidisciplinair onderzoek. Dit vermindert de noodzaak van aparte instellingen voor toegepast en multidisciplinair onderzoek. Door onderzoek te concentreren bij universiteiten wordt de synergie tussen fundamenteel en toegepast onderzoek, en tussen onderzoek en onderwijs, beter benut. Tegelijkertijd dient ervoor gewaakt te worden dat dit niet leidt tot universitaire onderzoeksmonopolies. Om dat te voorkomen kan de concurrentie om onderzoeksgelden tussen universiteiten worden versterkt.
- Doorbraaktechnologieën zoals ICT en biotechnologie vragen om een accentverschuiving naar kennisdiffusie bij publieke kennisinstellingen. Fundamentele kennis over deze technologieën heeft een breed scala aan potentiële toepassingsmogelijkheden. De kans op benutting daarvan neemt toe indien kennisinstellingen zich meer richten op kennisdiffusie.

4.2 Internationale specialisatie

Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten

Toenemende internationale mobiliteit van onderzoekers en studenten kan het egalitaire Nederlandse universitaire bestel onder druk zetten. Hoewel de Nederlandse universiteiten binnen Europa tot de betere behoren, betekent dit niet dat toponderzoekers altijd in Nederland zullen blijven. Andere Europese overheden en universiteiten zitten niet stil, maar anticiperen voor een deel reeds op een Europese wetenschappelijke ruimte. De slag om de Europese onderzoeker en student kan elk moment losbarsten. Qua culturele voorzieningen, huisvesting en niet te vergeten klimaat heeft Zuid-Europa uitstekende kaarten.

Het Nederlandse beleid is sinds begin jaren 90 gericht op concentratie van wetenschappelijk onderzoek in erkende onderzoeksscholen, met extra middelen voor zogenaamde toponderzoeksscholen. Dit beleid heeft de productiviteit van het onderzoek verhoogd. Samenwerking tussen verschillende universiteiten binnen onderzoeksscholen stimuleert bovendien kennisoverdracht en gaat versnippering tegen. Bij de verdeling van het wetenschapsbudget over universiteiten spelen onderzoekskwaliteit en -kwantiteit echter nog steeds een bescheiden rol.

Beleidsoptie: ruimte en prikkels voor specialisatie

Trends impliceren dat Nederland slechts op een beperkt aantal gebieden internationaal toponderzoek kan blijven doen. Dit pleit voor specialisatie. Tegelijkertijd blijft behoefte bestaan aan een brede basis van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Bij elkaar leveren deze twee doelstellingen een rij omgekeerde T's op: een brede basis met een aantal uitschieters naar boven. Het huidige model heeft ook al die vorm, maar de uitschieters in het voorgestelde model zijn groter en minder in aantal.

Om dit te realiseren zijn prikkels en bewegingsvrijheid voor universiteiten nodig. Selectie aan de poort en collegegeld-differentiatie zijn daarbij mogelijke instrumenten. Ter versterking van de prestatieprikkels bij universiteiten kan een groter deel van de onderzoeksgelden via de tweede geldstroom worden verdeeld. Ook binnen de eerste geldstroom kan een sterkere koppeling worden gelegd met wetenschappelijke prestaties. Het resultaat van een dergelijk beleid kan zijn dat een aantal universiteiten op deelgebieden met succes meedraait binnen de internationale top, terwijl andere universiteiten zich toelagen op bredere onderzoeksterreinen. Ook die laatste groep dient een in internationaal opzicht hoog niveau te realiseren – anders vervalt de grond voor publiek gefinancierd onderzoek. Universiteiten die daar niet in slagen kunnen wellicht een rol gaan spelen als regionaal centrum voor hoger onderwijs.

4.3 Internationale coördinatie

Huidig beleid en mogelijke knelpunten

De EU kent een programma gericht op coördinatie en samenwerking in onderzoek en R&D (het EU-kaderprogramma). In vergelijking met de totale uitgaven aan wetenschap in de EU-lidstaten is dit programma echter beperkt in omvang. Bovendien richt het zich grotendeels op toepassingsgericht onderzoek. Buiten de EU wordt op het terrein van fundamenteel onderzoek samengewerkt in wisselende coalities, bijvoorbeeld in het CERN (onderzoek van elementaire deeltjes) of binnen HUGO (het menselijk genoom project). Maar in het algemeen is wetenschapsbeleid een nationale aangelegenheid, vooral waar het fundamenteel onderzoek betreft.

Nationale overheden kunnen in de verleiding komen de budgetten voor fundamenteel onderzoek verlagen, bijvoorbeeld met als argument dat ICT en globalisering het gemakkelijker maken om de resultaten van buitenlands fundamenteel onderzoek af te tappen. Vanuit het nationaal belang bezien is dat een juiste strategie, maar voor de wereldeconomie als geheel is het gevolg dat op termijn de bronnen droogvallen waar toegepast onderzoek uit put. Internationale coördinatie bij de financiering van fundamenteel onderzoek kan dat voorkomen.

Een tweede nadeel van de huidige nationale aanpak is versnippering en duplicatie: schaalvoordelen worden onvoldoende gerealiseerd, en onderzoeksgroepen werken langs elkaar heen. Een pluspunt is dat door die versnippering onderzoeksgroepen met elkaar concurreren om als eerste iets te ontdekken. Daar staat tegenover dat concurrentie ontbreekt als het gaat om de verdeling van onderzoeksgelden tussen binnenlandse en buitenlandse onderzoeksgroepen (zolang nationale overheden uitsluitend nationale onderzoekers financieren).

Beleidsoptie: internationale coördinatie binnen kopgroep of wisselende coalities

Internationale coördinatie van wetenschapsbeleid kan plaatsvinden op EU-niveau, maar dat vergt consensus binnen een relatief grote (en groeiende) groep landen. De ervaringen

tot dusverre met EU-onderzoeksbeleid (de kaderprogramma's) laten zien dat dit kan leiden tot tijdrovende en ondoorzichtige procedures. Een tweede nadeel van coördinatie binnen de EU is dat belangrijke onderzoekspartners zoals de VS en Japan geen deel uitmaken van de EU. Coördinatie tussen alle EU-landen is wellicht ook niet nodig, aangezien slechts een beperkt aantal lidstaten beschikt over substantiële onderzoeksbudgetten. Deze overwegingen pleiten voor coördinatie binnen een kleine groep van wetenschappelijke koplopers, waar ook niet-EU landen deel van kunnen uitmaken.

Wie moeten het voortouw nemen bij het initiëren van internationale samenwerkingsverbanden, overheden of onderzoekers? Om te beginnen, onderzoekers. Zij kennen hun vakgebied en beschikken over een internationaal netwerk, en kunnen daarom beter dan overheden beoordelen waar samenwerking en coördinatie zin hebben. Vervolgens dienen overheden echter te bepalen welke samenwerkingsverbanden voor financiering in aanmerking komen, hoe de lasten tussen de deelnemende landen worden verdeeld, en waar onderzoeksfaciliteiten worden gevestigd.

Overigens impliceert coördinatie niet: concentratie van alle wetenschappelijke activiteit op een bepaald gebied binnen één onderzoeksgroep. Dat zou immers de concurrentie tussen onderzoeksgroepen uitschakelen. Slechts indien schaalvoordelen zo groot zijn dat duplicatie leidt tot grote verspilling is een dergelijk onderzoeksmonopolie gerechtvaardigd.

4.4 Kennisdiffusie

Huidig beleid en mogelijke knelpunten

Sinds kort hebben universiteiten naast hun taken op het gebied van onderzoek en onderwijs nog een derde wettelijke taak: kennisdiffusie. Uiteraard vond altijd al diffusie plaats van wetenschappelijke kennis naar toepassingsgebieden – via studenten, onderzoekers, publicaties, en contractonderzoek. Maar dit werd en wordt onvoldoende geacht. In brede kring leeft de opvatting dat wetenschappelijke vindingen onvoldoende worden vertaald in commerciële toepassingen. Ons land, evenals de meeste andere Europese landen, zou wat dit betreft slecht afsteken tegen de VS.

Beleidsoptie: meer toepassingsgericht onderzoek bij universiteiten

Wanneer hebben universiteiten een taak bij de vertaling van (fundamentele) wetenschappelijke kennis naar commerciële toepassingen? Het voor de hand liggende antwoord luidt: als universiteiten dat beter kunnen dan de markt. Daarmee is de rol van universiteiten al behoorlijk ingeperkt. Uit tal van voorbeelden blijkt dat de markt vaak prima in staat is de resultaten van wetenschappelijk onderzoek verder te ontwikkelen en te combineren bij de ontwikkeling van commerciële producten. Consumentenelektronica, computers en spraakherkenningssoftware zijn voorbeelden van nieuwe commerciële toepassingen waarbij de resultaten van wetenschappelijk onderzoek worden gecombineerd met eigen marktonderzoek en managementkennis.

In welke gevallen is het dan wél maatschappelijk gewenst dat universiteiten zich naast fundamenteel onderzoek ook toeleggen op toepassingsgericht onderzoek? Bij het beantwoorden van deze vraag is het verhelderend drie typen onderzoekers te onderscheiden: Einsteins, Pasteurs, en Edisons. De Einsteins doen uitsluitend fundamenteel onderzoek, en horen daarom op de universiteit. De Edisons doen toegepast onderzoek dat niet afhankelijk is van (recent) fundamenteel onderzoek en kunnen prima opereren in de markt. De Pasteurs vormen een tussencategorie. Zij vertalen en combineren (eigen) recent fundamenteel onderzoek in nieuwe toepassingen. Om die vertaalslag te kunnen maken is het soms noodzakelijk direct en frequent te communiceren met fundamentele onderzoekers – en wellicht zelf ook aan fundamenteel onderzoek te doen (zoals Pasteur).

Er zijn dus goede argumenten om bepaalde soorten toepassingsgericht onderzoek – eventueel in opdracht van bedrijven – te laten plaatsvinden bij universiteiten. Anders dan bij fundamenteel onderzoek kan bij dit type onderzoek het profijtbeginsel worden toegepast. Daarbij kan universitair kennisbeschermingsbeleid wellicht een rol spelen. De resultaten van fundamenteel onderzoek dienen echter gratis beschikbaar blijven. Ook dient ervoor gewaakt te worden dat de potentiële Einsteins worden verdrongen door Pasteurs of Edisons. Dat kan door in de taakomschrijving voor universiteiten expliciete grenzen te stellen aan aard en omvang van contractactiviteiten. Een andere optie is visitatiecommissies naast het wetenschappelijke werk ook de contractactiviteiten te laten beoordelen.

Indien universiteiten hun taken verder verbreden naar toepassingsgericht werk, dan neemt de behoefte af aan aparte publiek-gefinancierde onderzoeksinstellingen voor toegepast werk. Dit pleit voor een evaluatie van de plaats van dergelijke instellingen – TNO, GTI's, TTI's – binnen de Nederlandse kennisinfrastructuur.

5. Technologie

Indicatoren voor de mate waarin Nederland inspeelt op nieuwe technologieën geven een gemengd beeld. Enerzijds behoort Nederland tot de internationale koplopers als het gaat om de arbeidsproductiviteit, gemeten als de productie per gewerkt uur. Dat wijst erop dat Nederlandse bedrijven de bestaande technologische mogelijkheden goed weten te benutten. Hier staat echter tegenover dat Nederland wat betreft het aantal startende ondernemingen achterblijft bij de koplopers zoals de VS en het VK, vooral in moderne sectoren als ICT en biotechnologie. Juist deze doorbraaktechnologieën bieden veel mogelijkheden voor nieuwe innovatieve toepassingen. Ook de R&D-uitgaven van het Nederlandse bedrijfsleven blijven achter bij die in het buitenland.

Vanuit het bedrijfsleven wordt er regelmatig op gewezen dat de vertaling van Nederlands fundamenteel onderzoek in commerciële toepassingen tekortschiet. Ook wordt soms gepleit voor verbreding van het technologiebeleid, dat momenteel vooral

gericht op het stimuleren van ‘harde’ technologie. ICT, globalisering en het toenemende belang van de dienstensector vormen de achtergrond van dit pleidooi.

5.1 Dilemma’s, trade-offs, trends

Beleidsdilemma’s

- In hoeverre vraagt de mondiale technologiegolf rond ICT, biotechnologie en nieuwe materialen om gericht technologiebeleid, in hoeverre verdienen generieke instrumenten de voorkeur?
- In hoeverre vergen ICT en de groeiende dienstensector verbreding van het technologiebeleid?
- In hoeverre moet Nederland in internationale fora pleiten voor aanscherping en uitbreiding van het kennisbeschermingsbeleid?

Tabel 3 Trends en trade-offs in het technologiebeleid

<i>trend:</i>	<i>trade-off:</i>	
	kenniscreatie/diffusie	incrementeel/radicaal
ICT en andere doorbraaktechnologie	<=>	=>
globalisering	=>	
complexiteit technologie	=>	

Trade-offs

De belangrijkste *trade-offs* binnen het technologiebeleid zijn (zie tabel 3):

- Kenniscreatie/kennisdiffusie. R&D-subsidies versterken de onderzoekscapaciteit bij ondernemingen. Nieuwe instrumenten van technologiebeleid gericht op kennisdiffusie dragen bij aan de verspreiding van bestaande innovaties maar dragen minder bij aan de eigen R&D-capaciteiten. Strenge bescherming van intellectuele eigendom stimuleert innovatie en openbaarmaking van nieuwe vindingen middels patenten, maar ontmoedigt het gebruik van innovaties.
- Incrementeel/radicaal. Generiek technologiebeleid stimuleert in gelijke mate bestaande en nieuwe technologie. Specifiek beleid gericht op nieuwe technologieën of op de ontwikkeling van nieuwe clusters kan een katalysator vormen bij radicale vernieuwingen. De eerste strategie vermijdt verkeerde keuzes. Belangrijk nadeel van deze strategie is dat soms ten onrechte bepaalde technologieën onvoldoende worden gestimuleerd. Dat pleit voor de tweede strategie.

Gevolgen van trends voor trade-offs

- Nieuwe doorbraaktechnologieën leiden tot meer onderzoeksinspanningen bij andere bedrijven en in andere landen. Er valt dus meer te leren, en er is meer om op voort te bouwen. Bovendien valt elders ontwikkelde kennis dankzij ICT gemakkelijker te absorberen. Dit pleit voor een zwaarder accent op kennisdiffusie. Anderzijds kunnen doorbraaktechnologieën leiden tot een stroom van baanbrekende innovaties, maar dan moeten de innovatoren de vereiste investeringen wel kunnen terugverdienen. Dit pleit voor een zwaarder accent op bescherming van kenniscreatie.
- Net als ICT verlaagt ook globalisering de drempels voor internationale kennisuitwisseling. R&D-specialisten worden mobieler, het belang van internationale kennisnetwerken neemt toe. Dit pleit voor een zwaarder accent op kennisdiffusie.
- Technologische ontwikkeling wordt steeds complexer en dynamischer. Bedrijven zullen zich verder specialiseren. Daarom is toegang tot een breed scala aan kennisbronnen noodzakelijk. Ook dit pleit voor een zwaarder accent op kennisdiffusie.

5.2 Effectiviteit technologiebeleid*Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten*

Het technologiebeleid weerspiegelt de les geleerd uit het verleden: de overheid weet niet beter dan de markt welke bedrijfstakken de toekomst hebben. Modern technologiebeleid heeft daarom een sterk generiek karakter. Zo bestaat de belangrijkste technologiesubsidie uit een verlaging van de loonbelasting voor R&D-personeel. Het huidige technologiebeleid heeft - op goede gronden - een sterk generiek karakter. Het belangrijkste instrumentarium binnen het technologiebeleid is de WBSO, een fiscale aftrek voor loonkosten van R&D personeel.⁷

Bestaand evaluatieonderzoek wijst uit dat veel WBSO-projecten ook zonder WBSO doorgang zouden hebben gevonden. Anders geformuleerd, de additionaliteit van de WBSO is beperkt. Ook kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de criteria die worden gehanteerd bij de toepassing van de WBSO. Een belangrijke vraag is dan ook hoe de effectiviteit van de WBSO kan worden verhoogd. De urgentie van die vraag neemt toe nu van verschillende zijden wordt gepleit voor een substantiële uitbreiding van de WBSO.

Beleidsoptie: aanscherping toekenningscriteria technologiesubsidies

De effectiviteit van de WBSO kan worden vergroot door de toekenningscriteria op een aantal punten aan te passen:

⁷ WBSO: wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk. Recent is de regeling omgevormd tot de WVA/S&O, maar de oude naam is nog steeds gangbaar.

- Sterkere focus op kleine bedrijven: Uit evaluatie-onderzoek blijkt dat de additionaliteit veel groter is bij kleine bedrijven dan bij grote bedrijven. Met name bij bedrijven met minder dan 50 werknemers is de additionaliteit hoog. Dit pleit voor een toespitsing van de WBSO op kleine bedrijven.
- Herbezinning vernieuwingscriterium: Op dit moment dient een bedrijf dat een beroep doet op de WBSO aan te tonen dat het betreffende project betrekking heeft op activiteiten die nieuw zijn voor het bedrijf. Het project hoeft niet vernieuwend te zijn voor de (regionale) economie. Hoge maatschappelijk rendementen worden met name gerealiseerd bij projecten die nieuw zijn voor de (regionale) economie. Dit pleit voor een herbezinning op het vernieuwingscriterium in de WBSO.

5.3 Doorbraaktechnologieën: keuzes in technologiebeleid

Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten

De overheid stimuleert doorbraaktechnologieën met een aantal gerichte maatregelen. De belangrijkste daarvan zijn Twinning (gericht op startende ICT-bedrijven), Gigaport (breedband internet toepassingen), en het recent opgerichte biotechnologiefonds, gericht op startende biotechnologie-bedrijven.

De vraag of het Nederlandse bedrijfsleven voldoende investeert in doorbraaktechnologieën als ICT en biotechnologie is niet gemakkelijk te beantwoorden. De belangrijkste reden is dat goede criteria ontbreken om het gewenste niveau van dergelijke investeringen vast te stellen. Internationale vergelijkingen van bijvoorbeeld het aantal beginnende biotechnologie- en ICT bedrijven zeggen niet zoveel. Specialisatiepatronen verschillen tussen landen, en wellicht liggen de Nederlandse capaciteiten niet zozeer bij biotechnologie- of ICT. Evenmin is het geringe aantal startende ondernemingen altijd een probleem. Veel belangrijke innovaties vinden plaats in grote gevestigde ondernemingen.

Anderzijds kunnen investeringen in ICT of biotechnologie grote positieve uitstralingseffecten hebben naar de rest van de economie, bijvoorbeeld via overdracht van kennis naar andere bedrijven. Voor die kennisoverdracht kan aanwezigheid van een biotechnologie- en ICT cluster binnen de landsgrenzen noodzakelijk zijn.

Beleidsoptie: beleidsinitiatieven bij doorbraaktechnologieën zorgvuldig evalueren

Ook bij doorbraaktechnologieën zoals ICT, biotechnologie en nanotechnologie is het zeer de vraag of de overheid kan bepalen waar ons land de meeste kansen heeft, en waar de markt tekortschiet in het benutten van deze kansen. Dient de overheid doorbraaktechnologieën dan toch gericht te stimuleren? De economische theorie geeft, met de nodige slagen om de arm, een bevestigend antwoord. Succesvolle invoering van een nieuwe doorbraaktechnologie vergt de aanwezigheid van een aantal specialismen: product- en technologie-ontwikkelaars, gespecialiseerde toeleveranciers, financiers met kennis van zaken, en marketing specialisten. Los van elkaar hebben deze specialismen weinig

waarde. Het is daarom pas aantrekkelijk om in een dergelijk specialisme te investeren indien verwacht wordt dat de aanvullende specialismen ook zullen ontstaan. Overheidsbeleid kan deze verwachting positief beïnvloeden.

Anderzijds lijkt de markt soms toch ook met groot enthousiasme te investeren in deze technologieën. Zo is ook in ons land de beschikbaarheid van durfkapitaal voor jonge ICT-bedrijven sterk toegenomen.

Al met al kan weinig met zekerheid worden gezegd over de voor- en nadelen van gerichte stimulering van doorbraaktechnologieën. Indien toch wordt gekozen voor gerichte stimulering begeeft het beleid zich op relatief glad ijs. Dat pleit voor een flexibel stimuleringsbeleid met ruimte voor koerswijziging.

5.4 Verbreiding technologiebeleid

Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten

Het huidige technologiebeleid is sterk gericht op het verhogen van R&D bij in Nederland gevestigde bedrijven. Die doelstelling valt goed te onderbouwen vanuit bestaand economisch onderzoek. Daaruit blijkt dat R&D uitgaven door de markt te laag zijn - volgens sommige schattingen veel te laag.⁸ Dit rechtvaardigt overheidsbeleid gericht op het stimuleren van R&D.

Helaas is niet goed vast te stellen in hoeverre R&D-beleid de totale R&D-inspanningen daadwerkelijk vergroot. Onderzoek geeft aan dat een flink deel van de overheidssubsidies neerslaat in hogere lonen voor R&D-personeel. Ook kan niet worden uitgesloten dat bedrijven die R&D-subsidies ontvangen hun R&D-inspanning niet daadwerkelijk vergroten. Dit pleit ervoor te blijven zoeken naar methoden om de effectiviteit van technologiebeleid beter te meten, en het instrumentarium zo nodig aan te passen.

Daarnaast ontstaan onder invloed van trends nieuwe taken voor het technologiebeleid. Het gaat hierbij om het beïnvloeden van de vestigingsplaatsbeslissing van bedrijven, het versterken van innovatieve clusters, en het stimuleren van kennisdiffusie. Die nieuwe taken vragen niet zozeer om geheel nieuwe beleidsinstrumenten, maar om een andere inzet van bestaande instrumenten en om een betere coördinatie van technologiebeleid, wetenschapsbeleid en onderwijsbeleid.

⁸ Een invloedrijk onderzoek indiceert dat de feitelijke R&D uitgaven in de VS een factor vier lager liggen dan uit het oogpunt van nationale welvaart wenselijk zou zijn. De reden is dat R&D-inspanningen van bedrijf X andere bedrijven in staat stelt daarvan te leren. Hoewel die leereffecten in een kleine economie als de Nederlandse beperkter zijn dan in de VS, zijn de meeste economen van mening dat leereffecten ook in ons land van belang zijn. Ch. I. Jones en John C. Williams, *Too Much of a Good Thing? The Economics of Investment in R&D*, NBER Working Paper No. W7283, Augustus 1999.

Beleids optie: groter accent op kennisdiffusie

Een relatief nieuw instrument binnen het Nederlandse technologiebeleid is het zogenaamde makel/schakel beleid. Dit behelst het samenbrengen van bedrijven om zo samenwerking en kennisuitwisseling te stimuleren. Daarmee grijpt het makel/schakel beleid direct aan bij het belangrijkste marktfalen: de te geringe aandacht bij individuele bedrijven voor mogelijke leereffecten bij andere bedrijven.

Het ligt in de rede dit makel/schakel instrument zorgvuldig te evalueren. Omdat leereffecten zo'n centrale rol spelen bij de onderbouwing van technologiebeleid is het van groot belang meer te weten te komen over de effectiviteit van instrumenten die daar direct bij aangrijpen. Afhankelijk van de uitkomst van die evaluatie kan overwogen worden dit makel/schakel beleid te verruimen of aan te passen. Indien een substantiële uitbreiding van dit instrument wordt overwogen, is ook de vraag aan de orde of de uitvoering geheel dient te berusten bij EZ. Wellicht kunnen ook private partijen een rol spelen bij de uitvoering van de makel/schakel rol.⁹ Voor de hand liggende kandidaten zijn adviesbureaus, die net als EZ over een uitgebreid netwerk van contacten met bedrijven beschikken. Mogelijk voordeel van EZ boven marktpartijen is dat EZ op kan treden als onafhankelijke buitenstaander. Commerciële adviesbureaus zouden in de visie van EZ de rol van kennismakelaar minder goed kunnen vervullen omdat zij misbruik zouden kunnen maken van de vertrouwelijke informatie over mogelijke samenwerkingspartners.

Beleids optie: technologiebeleid als vestigingsplaatsfactor

Om verschillende redenen is het maatschappelijk gewenst om kennisintensieve bedrijven aan te trekken:

- Buitenlandse kennisintensieve bedrijven brengen kennis mee, zowel op het gebied van nieuwe technologie als op gebieden als marketing, logistiek, en organisatie.
- Vestiging in ons land van kennisintensieve bedrijven kan bijdragen aan kostenverlaging via intensievere concurrentie of via efficiencyverbeteringen, en kan resulteren in verbreding van het scala aan verleende diensten.
- Indien buitenlandse kennisintensieve bedrijven hogere lonen betalen dan andere bedrijven, dan leidt vestiging in Nederland van dergelijke bedrijven tot welvaarts-winst voor de betrokken werknemers. Via de inkomstenbelasting profiteert ook de rest van de samenleving.

⁹ Overigens zijn er goede redenen om EZ een rol te laten spelen bij makel/schakel beleid. Als bijproduct van haar kerntaak beschikt EZ over contacten met bedrijven, waardoor EZ deze makel/schakel tegen lage extra kosten kan vervullen. Bovendien kan EZ bedrijven ertoe verleiden met elkaar om de tafel te gaan zitten; het departement is immers eindverantwoordelijke bij de uitvoering van technologieregelingen die voor bedrijven financieel interessant kunnen zijn.

Het is aannemelijk dat kennisfactoren zoals het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, de kwaliteit van de kennisinfrastructuur, en de kosten van R&D een rol spelen bij de (internationale) locatiekeuze van kennisintensieve bedrijven. Bij het aantrekken en vasthouden van buitenlandse kennisintensieve bedrijven kan technologiebeleid – naast onderwijsbeleid en wetenschapsbeleid – een rol spelen. Zo kan een technologie-subsidie soms de doorslag geven bij de locatiekeuze.

Niettemin past terughoudendheid bij de verbreding van technologiebeleid tot een strategisch instrument in de internationale concurrentieslag om kennisintensieve bedrijven. Vermeden dient te worden dat landen verwickeld raken in een verkwistende subsidie-oorlog. Dat pleit ervoor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor kennisintensieve bedrijven vooral te bewaken via goed onderwijs en een goede kennisinfrastructuur.

Beleidsopitie: verbreding technologiebeleid naar zachte technologie?

Succesvolle implementatie van ICT vergt ingrijpende aanpassingen in organisaties. Dit roept de vraag op of het technologiebeleid dat nu vooral is gericht op ‘harde’ technologie, niet meer gericht zou moeten zijn op de ‘zachte’ kanten van innovatie. Hoewel een definitief antwoord hierop nog niet gegeven kan worden, is de noodzaak van technologiebeleid bij zachte technologie minder evident dan bij harde technologie:

- De empirie waaruit blijkt dat de markt uit zichzelf te weinig investeert in R&D heeft uitsluitend betrekking op harde R&D. Naar de mate van onderinvestering in zachte R&D is nauwelijks onderzoek verricht, grotendeels vanwege het ontbreken van gegevens.
- Organisatie-innovaties waren altijd al belangrijk. Een bekend voorbeeld is de VOC, die de Nederlandse technologievoorsprong op het gebied van scheepsbouw combineerde met een innovatieve organisatievorm die via risicospreiding zeer risicovolle reizen mogelijk maakte. Recentere voorbeelden zijn de lopende band (geïntroduceerd door Ford) en logistieke innovaties zoals *just-in-time delivery* (geïntroduceerd in Japan). Als er al een reden is om accenten in het technologiebeleid te verleggen, dan is dat niet het gevolg van recente trends. Dan was de focus altijd al te eenzijdig.
- Het risico van onderinvestering is bij zachte R&D minder groot dan bij harde R&D. De investeringskosten zijn vaak beperkter, en de terugverdientijd is mede daardoor vaak relatief kort. Bovendien spelen reputatie-effecten een belangrijke rol bij zachte R&D. De klant kan de kwaliteit van losse concepten en ideeën niet goed beoordelen en moet daarom afgaan op de reputatie van het betreffende bedrijf.

Al met al zijn de argumenten voor een verbreding van het technologiebeleid naar zachte technologie niet bijzonder overtuigend.

5.5 Kennisbeschermingsbeleid

Kenschets huidig beleid en mogelijke knelpunten

Patentbeleid wordt in toenemende mate op supra-nationaal niveau vastgesteld (EU, WTO). De Nederlandse invloed is daarbij vrij gering. Dat neemt niet weg dat Nederland een groot belang heeft bij een kennisbeschermingsbeleid dat een goede balans vormt tussen enerzijds kenniscreatie en anderzijds kennisdiffusie. Kennisbeschermingsbeleid kan namelijk ook te restrictief zijn, zoals het volgende citaat duidelijk maakt: *'Het succes van Van de Bergh en Jurgens [het latere Unilever] werd mede veroorzaakt door het ontbreken van een patentwet in Nederland (tot 1912), waardoor zij zonder meer de Franse uitvinding konden toepassen en elkaars verbeteringen van het productieproces konden overnemen'*.¹⁰

Hervorming van het kennisbeschermingsbeleid is noodzakelijk vanwege nieuwe technologieën. Zo is een belangrijke vraag in hoeverre technieken voor zakendoen op internet, of kennis over de samenstelling van genen, patenteerbaar zouden moeten zijn. Onder druk van de VS is er een tendens om patentwetgeving uit te breiden naar deze nieuwe gebieden.

Beleidsoptie: voorkom nodeloos restrictief kennisbeschermingsbeleid

In het algemeen heeft een kleine open economie als Nederland baat bij een niet te streng mondiaal kennisbeschermingsbeleid. De kosten in termen van gedeerde inkomsten uit de verkoop aan het buitenland van licenties of van gepatenteerde producten en diensten zijn laag in verhouding tot de opbrengsten in termen van de lagere kosten van gebruik van de mondiale kennisvoorraad. Een grote economie als de VS zal op grond van deze overwegingen meer belang hechten aan een streng kennisbeschermingsbeleid. Op kennisgebieden waar Nederland internationaal op kop loopt gaat het nationale belang overigens eveneens in de richting van strengere kennisbescherming.

Zowel voor grote als voor kleine economieën geldt dat al te strenge kennisbescherming ongewenst is vanwege de negatieve gevolgen voor kennisdiffusie. Onder economen tekent zich een consensus af dat bepaalde ontwikkelingen in de VS te zeer in de richting gaan van een streng kennisbeschermingsbeleid. Ook politici – Clinton en Blair, in een gezamenlijke verklaring – hebben onlangs hun zorgen geuit over de octrooi-race rondom het menselijk genoom. Bij de afbakening van wat wel en wat niet patenteerbaar dient te zijn gelden twee algemene uitgangspunten. In de eerste plaats dienen de kosten van de te patenteren uitvindingen in verhouding te staan tot de monopoliewinsten die voortvloeien uit het bezit van een patent. Min of meer eenvoudige ideeën en concepten zouden derhalve niet patenteerbaar moeten zijn. In de tweede plaats dienen nieuwe methoden en technieken die van belang zijn voor vervolgonderzoek niet

¹⁰ Jan Luiten van Zanden, 1997, 'Een klein land in de 20e eeuw', blz. 50.

of slechts beperkt patenteerbaar te zijn. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om basistechnieken voor genetische manipulatie.

6. Slotopmerking: wat levert het allemaal op?

Volgens veel indicatoren presteert Nederland goed op kennisgebied. Daarmee dringt zich de vraag op: hoe urgent zijn beleidswijzigingen op kennisgebied? Hierop passen de volgende antwoorden:

- De score is niet op alle indicatoren goed: dat geldt met name voor achterstandsprevalentie. Verbetering van de effectiviteit van beleid op dit gebied heeft een hoog maatschappelijk rendement.
- Kwaliteitsproblemen in onderwijs, wetenschap en technologie vertalen zich met een grote vertraging in slechtere prestatie-indicatoren. Huidige scores geven daarom een onvolledig, mogelijk zelfs misleidend, beeld van de huidige stand van zaken in onderwijs, wetenschap en technologie.
- De meetbaarheid van prestaties op kennisgebied is problematisch. Hoewel er ruimte is voor verbetering van de meetinstrumenten (onderwijsnummer!) zijn tal van kwaliteitsaspecten op het gebied van kennis niet goed meetbaar. Voor een compleet beeld van de kwaliteit van de kennisinstituten moet daarom mede worden afgegaan op signalen uit 'het veld'. Die signalen schetsen een beduidend minder gunstig beeld dan meetbare indicatoren.

Bij het positieve beeld van de Nederlandse kenniseconomie passen dus een aantal kanttekeningen. Wat staat dan op het spel indien de pijlers onder kenniseconomie zwakke plekken vertonen? In termen van economische groei is dat niet goed aan te geven. Economen zijn het erover eens dat kennis belangrijk is voor groei. Tegelijkertijd moeten geen overspannen verwachtingen worden gekoesterd omtrent de invloed van kennisbeleid op economische groei.

Economische groei is echter niet de enige doelstelling van kennisbeleid. Kwalitatief goed onderwijs is ook inherent waardevol. Brede deelname aan de kenniseconomie kan een doelstelling op zich zijn. De maatschappij profiteert van wetenschapsbeoefening op hoog niveau ook als dit de economische groei niet verhoogt – via columns van wetenschappers in de krant, deelname van wetenschappers in adviescollege's, en nationale trots wanneer een Nederlander de Nobelprijs wint. Innovaties in de gezondheidszorg komen lang niet altijd tot uitdrukking in een hogere economische groei. Geavanceerde milieu-technologie kan bijdragen aan een schoner milieu, maar opnieuw geldt dat dit vaak onzichtbaar blijft in economische groeicijfers.

Onderwijs in de 21ste eeuw Ruimte voor diversiteit

H.M. Bronneman-Helmers¹

1. Ervaringen en vergelijkingen

In 1996-1997 heeft in Nederland een breed opgezet *kennisdebat* plaatsgevonden over de vraag over welke basisvaardigheden mensen in het jaar 2010 zouden moeten beschikken. Hoewel er in de loop van dat debat tal van interessante bijdragen zijn geleverd werd het uiteindelijk resultaat door velen als teleurstellend en onbevredigend ervaren. Het Nationaal actieprogramma *Een leven lang leren* (1998) en de daarop volgende beleidsacties hielden niet veel meer in dan een bevestiging van reeds bestaand beleid om achterstanden te verminderen (voorschoolse activiteiten en tegengaan drop-out) en een pleidooi voor een leven lang leren met het oog op een versterking van de 'employability' van werkenden en werkzoekenden (geconcretiseerd via enkele fiscale maatregelen ten behoeve van scholing). Uit deze exercitie valt te leren dat er bij een toekomstverkenning moeilijk valt te abstraheren van de bestaande situatie. Bovendien wordt naar het bestaande meestal gekeken vanuit het referentiekader dat op dat moment actueel en dominant is. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat er twee jaar geleden nog helemaal geen aandacht was voor (dreigende) personeeltekorten op de arbeidsmarkt, terwijl die nu de beleidsagenda's op veel maatschappelijke terreinen domineren.

Meer recent wordt de vraag naar nieuwe uitdagingen voor de toekomst vaak vanuit een internationaal vergelijkend perspectief benaderd. Daarbij worden prestaties en knelpunten van het Nederlandse onderwijs vergeleken met een aantal andere landen uit de Europese Unie of met de VS. Zo wordt door sommigen het percentage BBP dat alle Oeso-landen gemiddeld aan onderwijs uitgeven als referentienorm gepropageerd. Dat was volgens de meest recente Oeso-cijfers (1997) 6,5%. De Nederlandse uitgaven lopen daar sterk bij achter (5,1% van het BBP). Ook worden met enige regelmaat goed werkende recepten uit andere landen aan het Nederlandse onderwijs(beleid) ten voorbeeld gesteld (zoals het hoge en gedifferentieerde collegegeld in Australië). Bij

¹ Coördinator onderwijs SCP.

internationaal vergelijkende benaderingen wordt echter vaak voorbijgegaan aan de vraag of die buitenlandse receptuur wel past binnen de specifieke Nederlandse beleidscontext. Zo staan recente acties om marktwerking in het Nederlandse onderwijs te vergroten (in navolging van meer liberale Angelsaksische stelsels) nogal eens op gespannen voet met een aantal tradities binnen het Nederlandse onderwijsbestel, waarin de inrichting van het onderwijs van oudsher grotendeels wordt overgelaten aan levensbeschouwelijke en maatschappelijke groeperingen (corporatistisch) en gelijke kansen en toegankelijkheid van het onderwijs (in de zin van een evenredige deelname van sociale en etnische groepen aan verschillende onderwijsniveaus) hoog in het vaandel staan geschreven (sociaal-democratisch). In de dagelijkse onderwijspraktijk kan een samenloop van beleidsimpulsen die uit heel verschillende beleidsideologieën voortkomen tot ongewenste neveneffecten leiden.

Bij de gebruikelijke wijze van toekomstgericht onderwijsbeleid vormen gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen en problemen het vertrekpunt. Reagerend op belangrijke trends als individualisering en ict of op maatschappelijke problemen als drop-out en jeugdcriminaliteit worden kerndoelen van het onderwijs aangepast (assertiviteit, redzaam gedrag, sociale vorming), pedagogisch-didactische werkwijzen veranderd (zelfstandig leren in het studiehuis), nieuwe leermiddelen geïntroduceerd (computers) of bestuurlijke verhoudingen gewijzigd (gemeentelijk achterstandenbeleid). Voorafgaand aan dergelijke aanpassingen aan maatschappelijke ontwikkelingen zou eigenlijk eerst de vraag moeten worden gesteld of de gesignaleerde trend wel moet worden gevolgd of dat daarentegen juist enig tegenwicht op z'n plaats is. Zo zou men zich bijvoorbeeld kunnen afvragen of individualisering tot meer nadruk op zelfstandig leren moet leiden of dat er in het onderwijs, als tegenwicht tegen deze trend, juist veel meer aandacht zou moeten zijn voor sociale vorming in klasseverband. Bij het proces van internationalisering kan een vergelijkbare vraag worden gesteld. Moet in het onderwijs de aandacht verschuiven naar meer tijd voor vreemde talen en culturen of is het daarentegen juist van belang dat jongeren meer kennis opdoen over de eigen taal en cultuur? In de regel wordt dit soort dilemma's opgelost door op te schrijven dat in het onderwijs zowel het een als het ander moet gebeuren.

2. Een pragmatische invalshoek

In deze korte verkenning is voor een pragmatische invalshoek gekozen. Het essay zal worden gestructureerd rond een drietal thema's, die op dit moment in de discussie over onderwijs en onderwijsbeleid een centrale plaats innemen.

- de manier waarop in de onderwijssector met *ongelijkheid en gelijke kansen* wordt omgegaan;
- de al weer enige tijd geleden ingezette verandering in de *bestuurlijke verhoudingen* in het onderwijs; en

- de knelpunten in de *publieke bekostiging*, mede in relatie tot mogelijkheden voor private financiering van het onderwijs.

Bij elk van de thema's wordt eerst een korte schets gegeven van prestaties en knelpunten. Vervolgens worden deze geconfronteerd met een aantal relevante maatschappelijke trends, waarna tenslotte een aantal conclusies wordt getrokken en een mogelijke beleidsopties worden geformuleerd.

3. Naar een moderne invulling van gelijke kansen

Het Nederlandse onderwijs heeft de afgelopen decennia een indrukwekkende prestatie geleverd. Het opleidingsniveau van de bevolking is enorm gestegen. Was begin jaren zeventig nog niet één op de tien volwassenen hoog opgeleid, aan het eind van de jaren negentig heeft een kwart van de 15-64-jarigen tenminste een hbo-diploma op zak. Binnen de EU behoort Nederland in dit opzicht overigens tot de middenmoot. In een aantal andere landen (België, Frankrijk, Zuid Europa) neemt het opleidingsniveau sneller toe. Ook de onderwijsdeelname is vrij hoog. Vergeleken met andere landen behoort de schoolloopbaan van de Nederlandse jeugd tot de langste in de EU; dit laatste niet zozeer door een hoge deelname aan hoger onderwijs maar meer als gevolg van een relatief hoge deelname aan secundair (beroeps)onderwijs. Vooral jongeren uit maatschappelijke middengroepen en meisjes profiteerden de afgelopen decennia van de toegenomen onderwijsexpansie. Internationaal vergelijkende studies lijken te wijzen op een *grote gelijkheid van kansen in Nederland* (nummer twee na Zweden).

Tegenover deze prestaties staan ook knelpunten. Jaarlijks verlaten ruim 30.000 jongeren het voltijd onderwijs zonder een diploma te hebben behaald. Deze groep bestaat voor circa 80% uit autochtone leerlingen, veelal uit lagere sociale milieus, en voor 20% uit allochtone leerlingen. In het voortgezet onderwijs tekent zich een zekere polarisatie af met aan de ene kant een groeiende deelname aan hogere opleidingsvormen (havo/vwo) en aan de andere kant een groei van het aantal leerlingen dat enigerlei vorm van extra zorg krijgt (speciaal of individueel onderwijs). De laatstgenoemde categorie is de afgelopen vijftien jaar met 50% gegroeid (van 8% naar 12%). Daarnaast is er, blijkens recent onderzoek, nog een groep leerlingen die wel behoefte heeft aan extra zorg, maar deze op dit moment niet ontvangt.

A Meer zorg leerlingen

Als gevolg van demografische en medisch technologische ontwikkelingen zal de groei van het aantal potentiële zorgleerlingen de komende jaren vermoedelijk doorgaan. Het percentage leerlingen met leer- en gedragsproblemen zal in de eerste plaats toenemen als gevolg van een combinatie van een relatief hoge vruchtbaarheid bij vrouwen uit enkele etnische groepen en een naar verhouding hoog niveau van kinderloosheid bij

hoog opgeleide autochtone vrouwen. Daarnaast zorgt immigratie voor een voortdurende instroom van nieuwe leerlingen, vaak met aanzienlijke ontwikkelingsachterstanden. Onzeker is in hoeverre de toepassing van vruchtbaarheidsbevorderende medische technologie (zoals ivf) tot meer ontwikkelingsproblemen bij kinderen leidt.

Een belangrijk deel van de tweede generatie etnische minderheden heeft op dit moment nog een grote achterstand. Dat geldt eveneens voor kinderen uit autochtone achterstandsmilieus.

B Stijgende lijn

Tegelijkertijd is er sprake van *stijgende opleidingseisen* (vanuit vervolgopleidingen) en *kwalificatie-eisen* (op de arbeidsmarkt). Daar komt nog bij dat er in het onderwijs, vergeleken met enkele decennia geleden, heel andere vaardigheden worden gevraagd. Het onderwijs wordt steeds "taliger"; zelfs bij een vak als rekenen en wiskunde wordt in toenemende mate een beroep gedaan op algemene kennis (woordenschat) en leesvaardigheid. Bovendien wordt er van kinderen al vroeg enige zelfstandigheid verwacht. De huidige onderwijsinhouden en werkwijzen sluiten goed aan bij opvoedingsstijlen van ouders uit autochtone middelbare en hogere sociale milieus. Kinderen die van huis uit weinig (of een andere) culturele bagage meekrijgen hebben het in het huidige onderwijs moeilijker dan vroeger.

C Vroege selectie

De onderwijsexpansie van de afgelopen decennia was mogelijk door een sterke standaardisatie, een groot aanbod aan opleidingen en ruime mogelijkheden om van het ene naar het andere onderwijstype of -niveau te switchen. Om redenen van kostenbeheersing en doelmatigheid zijn de mogelijkheden voor overstappen en omwegen in de jaren negentig enigszins ingeperkt. Selectie voor middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs vindt in de praktijk al plaats tijdens de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs; een leeftijdsfase waarin de puberteit vaak alle energie en aandacht van jongeren opeist. De overheid zou de ongewenste effecten van deze vroege selectie enigszins kunnen tegengaan door voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie een tweede-kans-voucher aan te bieden.

D Het 'theezakjes'-model

Realisering van gelijke kansen wordt in de regel afgemeten aan het percentage leerlingen dat een havo/vwo- niveau of hoger weet te bereiken. Het klassieke ideaal van een brede algemene intellectuele vorming komt daarin tot uitdrukking. Onderwijsprogramma's zijn in feite allemaal afgeleid van het hoogste algemeen vormende niveau: het universitaire. Vwo is daarvoor de geëigende vooropleiding, havo, mavo en basisvorming zijn daar als het ware volgens het zogenaamde theezakjesmodel van afgeleid. Als gevolg van die dominante oriëntatie op algemene vorming is de status van beroepsonderwijs relatief laag. Het hbo kampt met een minderwaardigheidscomplex ten opzichte van het

wetenschappelijke onderwijs; het mbo wordt maatschappelijk lager ingeschat dan het havo/vwo en het vbo wordt als restonderwijs gezien. Ouders sturen hun kinderen als het enigszins kan naar mavo, havo of vwo. In het voorbereidend beroepsonderwijs in de grote steden domineren allochtone leerlingen het beeld, terwijl het vbo op het platteland vooral bezocht wordt door kinderen uit autochtone lagere sociale milieus; in beide situaties gaat het meestal om leerlingen met aanzienlijke leerproblemen die bovendien nogal eens probleemgedrag vertonen. Het van overheidswege voorgeschreven onderwijsaanbod sluit in het algemeen slecht aan bij hun capaciteiten en motivatie.

Om de kloof tussen onderwijsvraag en onderwijsaanbod enigszins te overbruggen wordt er sinds een aantal jaren in de diverse opleidingen minder aandacht besteed aan cognitieve kennis en meer aan toegepaste vaardigheden. Ook probeert men onderwijsmethodes zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de dagelijkse belevingswereld van jongeren en bij hun vluchtige zap-gedrag. Niet alle jongeren zijn echter even gevoelig voor de dominante jeugdcultuur of de korte-termijn-kick. Ook de samenleving vraagt niet uitsluitend om praktisch ingestelde communicatief begaafde schoolverlaters. Er is evenzeer behoefte zijn aan jongeren die zich aangetrokken voelen tot bijvoorbeeld fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. De voorbereiding daarop moet al in het voortgezet onderwijs beginnen. Ook jongeren die een hoger abstractieniveau en een langere concentratieboog aankunnen komen als gevolg van de recente vernieuwingen in het voortgezet onderwijs steeds minder goed aan hun trekken.

E Heterogeniteit van leerlingen

In het onderwijs zijn met de expansie van de afgelopen decennia ook de verschillen binnen de leerlingenpopulatie toegenomen. Het kwantitatief individualisme en de daarmee verbonden nadruk op uniformiteit en gelijkheid lijkt de grenzen van haar mogelijkheden te hebben bereikt. Het zou gedeeltelijk moeten worden vervangen door een kwalitatief individualisme, waarin meer ruimte is voor diversiteit, vrijheid en ontplooiing van individuele kwaliteiten. In het onderwijs zou minder geselecteerd moeten worden op wat kinderen niet kunnen, maar zouden er meer mogelijkheden moeten zijn om een breder scala aan talenten tot ontwikkeling te brengen. Door de uniforme aanpak ontstaat niet alleen veel frustratie, maar blijven veel talenten ook onbenut.

Een en ander laat onverlet dat er in het funderend onderwijs, met het oog op de socialisatiefunctie van het onderwijs in die fase, natuurlijk ook een behoorlijke mate van gemeenschappelijkheid moet zijn. Daarnaast zou er echter voldoende ruimte moeten zijn voor diversiteit en individuele talentontwikkeling.

In het beroeps- en hoger onderwijs is een gemeenschappelijke inhoud minder van belang. Daar gaat het meer om het bereiken van een zeker denk- en vaardigheidsniveau. De variëteit aan instellingen, opleidingen en niveau's zal de komende jaren naar

verwachting sterk toenemen (allerlei vormen van samenwerking tussen hbo en wo, bachelor-master opzet, liberalisering als het gaat om de start van nieuwe opleidingen, (neven)vestigingen van buitenlandse instellingen). Vermoedelijk ontstaat er ook meer differentiatie in de prijs van verschillende opleidingen en in het toelatingsbeleid dat de instellingen hanteren. Studenten en afnemers mogen verwachten dat de overheid zorg draagt voor een betrouwbaar systeem van vergelijkende externe kwaliteitsoordelen.

4. Naar heldere bestuurlijke verhoudingen en een betere toerusting van de school

De laatste tijd verandert er veel in de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. De rijksoverheid draagt steeds meer bevoegdheden over, niet alleen aan school- en instellingsbesturen maar ook aan gemeenten. Deregulering en autonomievergroting kregen de afgelopen vijftien jaar vanuit uiteenlopende sturingsfilosofieën en op verschillende manieren vorm. Hoewel het de bedoeling was dat scholen en instellingen zelf meer mogelijkheden zouden krijgen voor het voeren van een eigen beleid (de school als lerende organisatie) ervaren ze in de praktijk vaak meer (regel)druk dan voorheen. Grootschalige schoolbesturen en allerlei bestuurlijke samenwerkingsverbanden boven de school nemen de ruimte voor een eigen financieel en personeelsbeleid weer grotendeels weg. De regelgeving van de overheid richt zich, meer dan vroeger, op de onderwijsinhouden en -processen waardoor ook de ruimte voor een eigen onderwijskundige inbreng van schoolleiding en docenten werd ingeperkt. Bovendien zijn scholen en instellingen als gevolg van de toenemende marktwerking in het onderwijs steeds meer gedwongen rekening te houden met de wensen van hun klanten (ouders, studenten, afnemers).

Het ziet er niet naar uit dat de externe druk op scholen de komende jaren minder zal worden. Ouders worden mondiger, stellen hogere eisen en roepen scholen steeds vaker (zelfs via de rechter) ter verantwoording. Schoolbesturen worden groter waardoor hun afstand tot de individuele school toeneemt. De professionaliteit van schoolbesturen verschilt bovendien sterk. In het primair onderwijs is de bestuurlijke situatie het meest ondoorzichtig: amateur-bestuurders op schoolniveau, diverse boven-schoolse samenwerkingsverbanden van besturen, en een toenemende invloed van de gemeente als lokaal bestuur. Schoolleiders zijn in de regel onvoldoende toegerust om de verschillende signalen en belangen af te wegen en te integreren in een eigen schoolbeleid.

Een schoolgebonden aanpak

In een situatie waarin niemand precies weet in welke richting het onderwijs moet veranderen is het riskant om veranderingen tot stand te brengen via centraal beleid. Ervaringen met landelijke grootschalige onderwijsinnovaties (schaalvergroting, basisvorming, zorgverbreding, studiehuis) leren dat de onderwijspraktijk weerbarstig

is en soms zelfs ongewenste neveneffecten genereert. Rapporten van de onderwijsinspectie maken ieder jaar weer duidelijk dat de kloof tussen beleid en praktijk enorm is. Bij een decentrale schoolgebonden aanpak is de kans op fouten veel kleiner omdat in dat geval uitdrukkelijk om contextafhankelijke variëteit wordt gevraagd. De overheid moet wel zodanige voorwaarden scheppen dat een decentrale aanpak ook daadwerkelijk tot kwaliteitsverbetering leidt.

De overheid zou in de eerste plaats een aantal piketpalen moeten slaan waarbinnen scholen en instellingen zich autonoom kunnen ontwikkelen. In dat verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een selectie van leerstofgebieden, zodat een gemeenschappelijk kerncurriculum gewaarborgd is, aan regels ten aanzien van de schooltijden of het aantal contacturen, en aan algemene normen voor toegankelijkheid en kwaliteit. Daarnaast zou de overheid meer duidelijkheid moeten verschaffen over de verschillende verantwoordelijkheden: de rol van de rijksoverheid, van het schoolbestuur, van de schoolleiding, van allerlei boven-schoolse organen, van de gemeente, en van ouders, leerlingen en eventuele afnemers (vervolgopleidingen, arbeidsmarkt). De bestuurlijke context zou zo moeten worden ingericht dat er op het niveau van de school voldoende "checks and balances" zijn. "Last but not least" zou de overheid zorg moeten dragen voor een optimale toerusting van die partijen in het onderwijs die daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs: schoolbesturen, schoolleidingen en docenten.

Een decentrale aanpak waarbij de school, en niet de bestuurlijke omgeving, centraal staat heeft als voordeel dat schoolleiders en docenten uitdrukkelijk worden aangesproken op hun eigen professionele kwaliteit en niet langer worden geconfronteerd met en afgerekend op landelijke innovaties en van buiten opgelegde doelen. Zo'n aanpak stelt hoge eisen aan de kwaliteit en professionaliteit van de uitvoerders in het onderwijsveld zelf. Op dat punt is sprake van veel achterstallig onderhoud. Op het uitvoerende niveau zal een aanzienlijke investering in de toerusting moeten plaatsvinden. Sommige scholen zullen eerder op het noodzakelijke professionele niveau zijn dan andere. Een decentrale aanpak kan dan ook alleen maar geleidelijk worden geëffectueerd. Op schoolniveau zal eerst aan de noodzakelijke voorwaarden voor kwaliteit en professionaliteit moeten zijn voldaan.

5. Naar een meer gefundeerde verhouding tussen publieke bekostiging en private financiering.

De Nederlandse overheid geeft vergeleken met andere westerse landen weinig uit aan onderwijs. Van de 28 landen waarvoor de OESO de overheidsuitgaven voor onderwijs als percentage van het BBP kon berekenen is er maar één met een lager percentage dan Nederland (Griekenland). Indien ook de private uitgaven (netto bijdragen van deelnemers en bedrijfsleven) in het beeld worden betrokken eindigt Nederland zelfs op

de laatste plaats. Sinds 1997 – het jaar waarop bovenstaande vergelijking betrekking heeft – hebben er extra investeringen in het onderwijs (klassenverkleining, ict) plaatsgevonden². Het is echter de vraag of het beeld daardoor wezenlijk zal zijn veranderd. Het Nederlandse BBP is de afgelopen jaren sterker gestegen dan de onderwijsuitgaven en veel andere landen investeerden in het verleden al een groter aandeel van hun groeiende welvaart in onderwijs.

Het niveau van de Nederlandse overheidsuitgaven voor onderwijs is tamelijk willekeurig; er zijn nauwelijks ijkpunten (m.u.v. leerlingenaantallen in het basis- en voortgezet onderwijs). Het is bovendien sterk afhankelijk van conjuncturele schommelingen en de stand van zaken op de rijksbegroting. De gevolgen van de ingrijpende bezuinigingen op onderwijs in de eerste helft van de jaren tachtig zijn na vijftien jaar nog steeds merkbaar. In de eerste plaats in de vorm van onvoldoende toegerust personeel en slecht onderhouden scholen en instellingen. In de tweede plaats, en niet minder belangrijk, in de opstelling van het (georganiseerde) onderwijsveld ten opzichte van de overheid: wantrouwen en ‘oud zeer’ blokkeren noodzakelijke veranderingen. Er zijn geen duidelijke criteria om de budgetten voor het beroeps- en hoger onderwijs periodiek aan te passen. Het uitgavenniveau - totaal, per onderwijssector of per leerling/student - is buitengewoon gevoelig voor conjuncturele tegenslagen; er is geen ruimte voor anti-cyclisch beleid. In de huidige situatie van begrotingsoverschotten dreigt het gevaar van makkelijke gelegenheidsinvesteringen die op langere termijn bezien maar weinig bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. De gunstige financiële situatie van dit moment zou kunnen worden benut om een aantal structurele problemen ten aanzien van het niveau van de onderwijsbekostiging weg te nemen.

Bij de verdeling van overheidsuitgaven voor onderwijs staat het principe van verdelende rechtvaardigheid centraal. In de zogenoemde financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs, die in het begin van de vorige eeuw een einde maakte aan de schoolstrijd, komt het principe in extreme vorm tot uitdrukking. Verdelende rechtvaardigheid is echter ook een beginsel dat in de Nederlandse cultuur sterk verankerd is. In veel beleidssectoren geldt de regel dat ongelijkheid zoveel mogelijk moet worden gecompenseerd. Een relatief hoog basisniveau van opleiding, arbeidsmarktparticipatie, inkomen en zorg wordt maatschappelijk van groot belang geacht. Eerder is al opgemerkt dat het aantal jongeren dat extra zorg nodig heeft om zo'n basisniveau te bereiken de komende jaren eerder toe dan af zal nemen. Naarmate de lat van het basisniveau hoger wordt gelegd zal de financiële inspanning voor de onderkant van het onderwijsgebouw verder moeten toenemen.

² Recente cijfers van het CBS laten voor 1998 een geringe stijging zien ten opzichte van het jaar daarvoor (5,2% in plaats van 5,1% van het BBP).

De bovenkant van het onderwijs wordt met andere ontwikkelingen geconfronteerd. Daar manifesteren zich de toenemende koopkracht en onderwijsambities van tweeverdienende hoog opgeleide ouders. Veel van die ambities kunnen binnen het huidige gelijkgeschakelde en uiterst sober gefinancierde onderwijs niet worden gehonoreerd. De koopkrachtige vraag wordt als het ware gedwongen uit te wijken naar particuliere of buitenlandse onderwijsinstellingen. Binnen het reguliere hoger onderwijs is er onvoldoende differentiatie; aparte programma's voor talentvolle studenten gaan ten koste van het onderwijs aan de overige studenten.

Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een aangepast principe van verdelende rechtvaardigheid, waarbij er van overheidswege extra wordt geïnvesteerd in de onderkant en aan de bovenkant meer ruimte wordt geboden voor particuliere extra's.

Bij investeringen aan de onderkant – vmbo en mbo – zou niet zozeer gedacht moeten worden aan extra personeel, maar meer aan investeringen in huisvesting, apparatuur, leermiddelen en mentorsystemen, zodat beroepsopleidingen aantrekkelijker worden, niet alleen voor de huidige docenten en leerlingen maar ook voor leerlingen die hun heil nu zoeken op het mavo en havo.

Aan differentiatie aan de bovenkant hangt eveneens een prijskaartje. Nu is het zo dat extra inspanningen voor getalenteerde studenten ten koste gaan van de overige studenten. Indien de samenleving tot uitdrukking zou brengen veel belang te hechten aan ontwikkeling van top-talent, zou de overheid daarvoor extra middelen ter beschikking kunnen stellen. Een andere mogelijkheid is private bekostiging. Voor verschillende programma's zou desgewenst een verschillende prijs kunnen worden gevraagd, waarbij de toelating tot duurdere of meer exclusieve programma's afhankelijk wordt gesteld van bewezen capaciteiten in het voortraject. Er kan ook gedacht worden aan een systeem van beurzen, waarvoor deelnemers op basis van hun kwaliteiten worden geselecteerd.

De toegenomen koopkracht van ouders manifesteert zich niet alleen in het hoger onderwijs, maar al bij de basisschool. Steeds meer ouders zijn bereid geld te investeren in extra onderwijskwaliteit en (hoewel dat meestal niet wordt toegegeven) ook sociale en culturele selectiviteit. Volgens de in Nederland dominerende gelijkheidsgedachte is een dergelijke ontwikkeling ongewenst omdat kinderen uit armere milieus dan verstoken blijven van die extra kwaliteit. Met de eerdergenoemde suggestie van extra investeringen in de kwaliteit van het onderwijs aan de onderkant kan dit probleem gedeeltelijk worden ondervangen. Het sociale en culturele segregatieprobleem wordt er echter niet automatisch mee opgelost.

Particuliere investeringen in onderwijs komen niet alleen van deelnemers of hun ouders, maar ook uit het bedrijfsleven. Laatstgenoemde investeringen richten zich maar zeer ten dele op de publieke onderwijssector. Het merendeel van de private middelen wordt in de particuliere sector besteed. Tegenover private bijdragen van het bedrijfsleven aan bekostigd onderwijs (bijv. via sponsoring) staan belastinguitgaven van de overheid aan het bedrijfsleven ten behoeve van onderwijs (leerlingwezen en ander dual

onderwijs) en scholing (o.a. voor oudere, laag opgeleide werkzoekenden, midden en klein bedrijf). Overheidsbekostiging via fiscale regelingen is de laatste tijd bijzonder populair. Afgezien van de effectiviteit ervan, rijst de vraag in hoeverre deze tamelijk ongerichte belastinguitgaven voor onderwijs en scholing in een tijd van economische hoogconjunctuur en private rijkdom nog wel noodzakelijk zijn.

6. Tegenargumenten

Het voorgaande pleidooi voor minder uniformiteit, gelijkheid en centralisme en meer diversiteit, variatie en decentrale oplossingen kan al op voorhand van een aantal tegenwerpingen worden voorzien.

A. Politiek primaat

Het eerste tegenargument is dat van het *politieke primaat en de ministeriële verantwoordelijkheid*. De rijksoverheid is immers namens de samenleving verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Zij moet daarom in de gelegenheid zijn de kwaliteit bij te sturen als maatschappelijke ontwikkelingen daarom vragen en de toegankelijkheid te garanderen als die gehinderd zou worden door oneigenlijke selectieprocessen. Het staat immers niet bij voorbaat vast dat de geaggregeerde keuzes van afzonderlijke scholen en instellingen tot optimale uitkomsten leiden. Overheidsingrijpen wordt ook wel gerechtvaardigd door te verwijzen naar een zeker conservatisme in de onderwijssector. Het onderwijsveld zou onvoldoende bereid zijn om noodzakelijk geachte veranderingen door te voeren. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat uitoefenen van druk via wet- en regelgeving in veel gevallen tot ontwijkend gedrag of uitvoeringsproblemen leidt. Om het onderwijsveld mee te krijgen kan de overheid beter het instrument van de overtuiging (hetgeen iets anders is dan voorlichting of propaganda) hanteren. Daarbij kan een gefaseerde en decentrale aanpak (eerst alleen scholen die willen vernieuwen) in combinatie met marktwerking (goede reputatie van de vernieuwende scholen) zorgen voor verspreiding van innovaties die zichzelf in de praktijk hebben bewezen.

Diversiteit, variatie en decentrale oplossingen zullen wel ingebed moeten worden in een stelsel van algemene kwaliteit- en toegankelijkheidsnormen. De overheid zal bovendien de nodige waarborgen moeten scheppen door op het punt van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende betrokken partijen heldere piketpalen te slaan en partijen daar ook aan te houden.

B Tweedeling

Een tweede, hierbij aansluitende tegenwerping is die van het *gevaar van tweedeling*. Centrale regelgeving, een gelijk onderwijsaanbod en verdelende rechtvaardigheid stonden in het verleden garant voor gelijke behandeling. Nu de leerlingen- en studentenpopulatie, mede door haar groeiende omvang, veel meer verschillen vertoont

in aanleg, maatschappelijke en culturele achtergrond, belangstelling en motivatie werken uniforme recepten niet meer. Er zal een keuze moeten worden gemaakt tussen 'meer van hetzelfde' (op diverse niveaus) of 'meer variatie' (aanvullend op een gemeenschappelijke basis).

C Minder samenhang

De mogelijke teloorgang van de *samenhang en doorzichtigheid* van het bestel is een derde voor de hand liggend tegenargument. Naarmate meer school- en instellingsgebonden variatie wordt toegestaan ontstaat het gevaar dat schoolprogramma's en opleidingen niet goed meer op elkaar aansluiten en dat de buitenwacht nauwelijks zicht meer heeft op de waarde van de verschillende opleidingen. In feite lopen we hier aan tegen een paradox: enerzijds wordt beoogd om via marktwerking de diversiteit en variatie in het aanbod te vergroten. Zodra dat echter gebeurt dreigt een belangrijke voorwaarde voor marktwerking – transparantie – verloren te gaan. Onafhankelijke informatiestromen en kwaliteitsbeoordelingen zullen hier uitkomst moeten bieden.

D Grote belasting scholen

Een vierde en laatste tegenwerping die kan worden opgeworpen is dat er wel een heel *zware hypotheek* wordt gelegd op de uitvoerders op school- en instellingsniveau. Dat is inderdaad het geval, maar er is in de huidige situatie eigenlijk nauwelijks een alternatief. Papieren regelgeving of ingenieuze bestuurlijke constructies garanderen geenszins dat er ook kwalitatief goed onderwijs wordt geboden. Daaraan kan uitsluitend op school- en instellingsniveau worden gewerkt. Een alternatief zou zijn om naast de school ook op andere plaatsen educatief aanbod voor de jeugd in het leven te roepen. Daarmee zou het risico op onvoldoende benutting van talenten enigszins kunnen worden gereduceerd. Een andere mogelijkheid is het principe van "een leven lang leren" daadwerkelijk inhoud te geven. Onbenut talent in de jeugdfase kan in dat geval op latere leeftijd alsnog worden ontwikkeld.

Beide opties vergroten de kans op een optimale ontwikkeling van kennis en talent. De ervaring van de afgelopen decennia leert echter dat de ontwikkeling juist in een tegengestelde richting gaat, dat wil zeggen in de richting van een concentratie van steeds meer functies en taken bij scholen en van toenemende overladenheid van het onderwijs tijdens de jeugdfase. Een strategie van "een leven lang leren" vereist een fundamentele bezinning, niet alleen op het punt van de plaats waar kan worden geleerd, maar ook als het gaat om de timing van verschillende onderwijsinhouden. Gerichte ontwikkelingen op het gebied van de ict zouden zo'n omslag kunnen ondersteunen. Het realiseren van een dergelijke ingrijpende omwenteling zal vermoedelijk nog wel een aantal decennia van de nieuwe eeuw in beslag nemen.

deel III. De arrangementen van de verzorgingsstaat: behoefte aan differentiatie

Kwaliteit van de verzorgingsstaat

E. Pommer¹

1. Drie diensten

De verzorgingsstaat biedt de burger welvaart en zekerheid. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de grondwet: de bestaanszekerheid en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid. Een belangrijke bijdrage aan de omvang en spreiding van de welvaart levert de overheid door de verstrekking van diensten aan burgers. Drie van deze diensten zijn direct van grote betekenis voor de samenleving: openbare veiligheid, onderwijs en zorg. De betrokkenheid van de overheid bij de verstrekking van deze diensten kan in geheel verschillende vorm geschieden: regelgeving (vooral bij zorg), financiële bijdragen (vooral bij onderwijs) of productie in eigen beheer (vooral bij openbare veiligheid). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele belangrijke ontwikkelingen en dilemma's die van invloed zijn op de toekomstige plaatsbepaling van deze voorzieningen in de verzorgingsstaat. Dit hoofdstuk is beperkt tot typische voorzieningen van de verzorgingsstaat als zorg en onderwijs. Beide thema's worden vervolgens afzonderlijk besproken in eigen hoofdstukken. Voor het hoofdstuk over Veiligheid zijn het veeleer inzichten en ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat en de speciale rol van de overheid daarin die van belang zijn. Het gaat daarbij om het beschermen van klassieke grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en van godsdienst en daarnaast het bieden van veiligheid, het beschermen van burgers tegen inbreuken op hun rechtsbelangen, vermogen en lichamelijke integriteit. De overheid draagt daaraan bij met preventieve inspanningen en met strafrechtelijke handhaving. Op het laatste terrein heeft zij een monopolie. Een centrale vraag is welke inspanningen van de overheid mogen worden verwacht. Garantie van volledige veiligheid zal niet mogelijk zijn en burgers worden geacht ook zelf preventieve maatregelen te nemen.

¹ Coördinator verdelingsvraagstukken SCP.

2. 16 jaar 16%

De mate waarin de overheid zich financieel verantwoordelijk voelt voor zorg, onderwijs en openbare veiligheid is in de loop der tijd gewijzigd. Het aandeel van deze voorzieningen in het nationaal inkomen is gestegen van 12% in 1970 naar 16% in 1980, om vervolgens meer dan 15 jaar lang op vrijwel hetzelfde niveau te blijven (omdat de stijging van zorg- en veiligheidsuitgaven de daling van onderwijsuitgaven compenseerde). De kosten van de drie genoemde voorzieningen komen in belangrijke mate ten laste van de overheid. De burgers zelf dragen direct weinig bij: vrijwel niets voor openbare veiligheid, circa 7½% voor het volgen van onderwijs en circa 20% voor het gebruik van zorg (inclusief particuliere verzekering). Weliswaar wordt het merendeel van de kosten uiteindelijk gedragen door de burgers, middels premies en belastingen, maar deze heffingen worden dwingend door de overheid vastgesteld. De vrijheid van de burgers om hier zelf voor de bestemming van hun geld te kiezen, is nihil.

3. De economie van de verzorgingsstaat

Waarom geeft de overheid nu zoveel geld uit voor een bepaalde sector? Economische motieven voor overheidsinterventie zijn traditioneel het ontbreken van (adequate) markten waar het gaat om goederen of diensten die niet over de markt verhandelbaar zijn (zuiver collectieve goederen) en de beperkingen van het marktmechanisme waar het gaat om maatschappelijke kosten of baten die niet in de marktprijs zijn opgenomen (externe effecten). Voorts is een beperkte toegankelijkheid wegens te hoge prijzen of te hoge risico's voor bepaalde bevolkingsgroepen in een aantal gevallen onwenselijk (verdelingseffecten). De overheidsinvloed op de openbare veiligheid verloopt grotendeels op basis van het eerste motief, de verstrekking van onderwijs op het tweede en derde motief en de verstrekking van zorg op het derde motief. Markten kunnen ook zelf inefficiënt opereren, wanneer de competitievoorwaarden te wensen overlaten door de aanwezigheid van dominante partijen of de afwezigheid van relevante informatie voor consumenten. De overheid kan corrigerend optreden door monopolievorming te bestrijden en de informatievoorziening te verbeteren.

Er zijn, naast demografische redenen, ook welvaartseconomische en bedrijfseconomische redenen die van invloed zijn op de omvang en samenstelling van de overheidsuitgaven. Overwegingen van welvaartseconomische aard hebben betrekking op de vraag naar overheidsvoorzieningen. Zo wordt een trendmatige stijging van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen, bij stijging van het algemene inkomensniveau, veronderstelt samen te hangen met het feit dat overheidsvoorzieningen behoeften bevredigen die zich bevinden in een hoger echelon van de behoeftenhiërarchie, vergelijkbaar met luxe goederen in de marktsector: de vraag stijgt naarmate het inkomen hoger is. Een grotere welvaart leidt voorts niet alleen tot het verlangen naar meer luxe

goederen en diensten, maar ook naar een hogere kwaliteit en diversiteit, zowel van de private goederen (woninginrichting) als van collectieve goederen (verpleeghuiszorg). Een derde welvaartseconomische factor is de opwaartse druk op de productiekosten van collectieve voorzieningen omdat de productiviteitstoename in dienstintensieve sectoren gemiddeld kleiner is dan in industriële sectoren. Omdat de loonontwikkeling in beide typen sectoren globaal hetzelfde is (en economisch moet zijn) levert dit het Baumol-effect op: relatief sterk stijgende loonkosten in de collectieve sector.

Overwegingen van bedrijfseconomische aard – met de overheid als ‘bedrijf’ – hebben betrekking op het aanbod van overheidsvoorzieningen. Het grootste deel van de kosten van overheidsvoorzieningen moet worden opgebracht uit belastingen of premies. In de jaren tachtig is men begonnen deze collectieve (belasting- en premie)druk terug te brengen. Voor de drie hier behandelde sectoren leidde dit tot een constant uitgavenpeil vanaf 1985: de invloed van uitgaven verhogende factoren werd door de drang tot bezuinigen in een relatief ongunstige economische omgeving teniet gedaan. In deze sfeer kreeg ook het doelmatigheidsvraagstuk en daarmee de organisatie van het aanbod van de voorzieningen meer aandacht. Van de concurrentie tussen aanbieders van voorzieningen werd een kostendrukkende werking verwacht, en ook is op veel terreinen de schaal van productie aangepast. Of dit alles geleid heeft tot een betere aansluiting van vraag en aanbod, het doelmatigheidsvraagstuk, is een heel andere vraag.

Terwijl *doelmatigheid* betrekking heeft op de optimale inzet van middelen, gaat het bij *doeltreffendheid* om de mate waarin de gestelde doelen, al dan niet tegen minimale kosten, worden bereikt. De doeltreffendheid van voorzieningen vergt inzicht in de keuze van zorgpakketten, onderwijsvormen en veiligheidsvoorzieningen, gegeven de preferenties van burgers (en de gekozen representanten) en het nationaal inkomen. Regulering van het aanbod is vanuit het beleid gezien ook een gemakkelijker uitgangspunt voor het vaststellen van uitgaven- en voorzieningenniveaus dan het identificeren van een vraag bij afwezigheid van een echte markt.

4. Van kwantiteit naar kwaliteit

Bij een toenemende private welvaart en een afnemende publieke sector komt het klassieke vraagstuk van *private rijkdom en publieke armoede* weer bovendrijven. Het verschil met de jaren zestig is dat het niet meer zozeer om de kwantiteit dan wel over de kwaliteit gaat. Kwaliteit heeft niet alleen een ‘waarde-aspect’ maar ook een ‘diversiteit-aspect’. De kwaliteit van onderwijs kan worden vergroot door betere lesprogramma's aan te bieden, maar ook verschillende soorten lesprogramma's die bijvoorbeeld beter aansluiten bij consumentenvoorkeuren. Bij het realiseren van deze kwaliteitsvraag zijn theoretisch twee uitersten denkbaar. De ene mogelijkheid is dat de verantwoordelijkheid van de overheid beperkt blijft tot een noodzakelijk – voor iedereen

gelijk – basispakket, en alle extra ‘kwaliteitswensen’ voor verantwoordelijkheid van de burgers en daarmee van de markt komen. Dit kunnen wensen zijn betreffende de kwaliteit van voorzieningen (klasseverpleging, directe toegang) of aanvullende voorzieningen (muziekles op school). De andere mogelijkheid is dat de overheid deze ‘kwaliteitswensen’ opneemt in het verstrekkingenpakket en de daaruit voortvloeiende extra kosten via collectieve heffingen verhaalt op de burgers.

Het is wenselijk deze afweging zo expliciet mogelijk te doen zijn, en zich bewust te zijn van de voor- en nadelen als de wensen van burgers (naar extra kwaliteit bijvoorbeeld) op een of andere wijze ‘op de markt’ komen. Dit kan het zogenaamde ‘tweedelingsvraagstuk’ oproepen. Hiermee wordt bedoeld dat de groep burgers die het zich financieel kan veroorloven om de kwaliteitsvraag ‘op de markt’ uit te oefenen, dit op méér terreinen zal gaan doen, zeker als de overheid meer tegemoet komt aan een grotere mondigheid van ‘de burgers’ door deze financieel draagkrachtiger burgers (voormalige) overheidsvoorzieningen op de markt te laten betrekken (vanwege de grotere keuze en het gevoel van vrijheid). Op deze wijze kunnen verschillen in kwaliteit van het leven elkaar op meerdere terreinen gaan versterken, waardoor zowel de samenhang als de dynamiek in de samenleving terug wordt gedrongen.

Bruskeert de overheid daarentegen een sterke latente vraag, dan loopt of het rantsoeneringsmechanisme vast (wachlijsten, onvrede) of er ontstaat een alternatieve markt waar wel de gewenste producten kunnen worden aangeschaft. Een mogelijk alternatief is om complementaire markten te ontwikkelen voor de vraag naar kwaliteit, en wel zodanig dat nog steeds aan de primaire doelstellingen van collectieve verstrekking wordt voldaan. Hierbij zal een subtiel evenwicht tussen collectieve en private arrangementen tot stand moeten worden gebracht, waarbij op deelreinen bijvoorbeeld aanvullende kwaliteiten kunnen worden aangeboden, al dan niet via ‘de markt’.

5. De blijvende taken van de verzorgingsstaat

Hoewel onze samenleving globaal wordt gekenmerkt door veel private welvaart, zijn er nog steeds omvangrijke groepen die de klassieke aandacht van de verzorgingsstaat vragen: stille armen, allochtonen, thuis- en daklozen. Zij zijn nog in belangrijke mate aangewezen op sociale bescherming en sociale ontwikkeling. De aandacht die zij nodig hebben kan op gespannen voet komen te staan met liberaliseringstendenzen (differentiatie in het aanbod en de aanbieders) in de verzorgingsstaat, waarin de individuele verantwoordelijkheid zwaarder weegt dan de maatschappelijke. De meer traditionele taken van de verzorgingsstaat, gericht op het garanderen van een volwaardig menselijk bestaan door het aanbieden van basisvoorzieningen, kunnen echter ook ontwikkelingen in de weg staan die zijn gericht op meer kwaliteit en ruimte om deze kwaliteitsvraag te realiseren. De vraag komt daarmee op welke rol de overheid en de markt zouden kunnen

spelen om aan deze vraag tegemoet te komen. We kunnen de verschillende aspecten verbonden met overheid en markt globaal als volgt duiden.

Tabel 2.1

overheid (budgetregulering)	markt (prijsregulering)
basisniveau	kwaliteit
solidariteit	differentiatie
achterstanden	kansen
gelijkheid	vrijheid

De keuze op deze dimensies, waarin zich het onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief individualisme weerspiegelt, kunnen allerlei dilemma's oproepen. Zo kan een kwalitatief hoger niveau van voorzieningen via de markt in strijd zijn met het streven naar gelijke kansen (tweedeling), kan het negeren van de wens voor een kwalitatief hoger voorzieningen niveau door de overheid het draagvlak voor publieke financiering verminderen (solidariteit), kan een meer vraaggericht voorzieningenaanbod via de markt het karakter van een basisvoorziening aantasten of kan een meer vraaggericht voorzieningenaanbod de kostenbeheersing vanuit het door de overheid gereguleerde aanbod in de weg staan?

Dit zijn allemaal dilemma's waarin de overheid positie zal moeten kiezen. In afzonderlijke bijdragen worden deze dilemma's verder uitgewerkt op het gebied van zorg en onderwijs.

Kwaliteit en doelmatigheid in de zorg

E.W.M.T. Westerhout¹

1. Inleiding en samenvatting

Nederlanders vinden zichzelf behoorlijk gezond. De levensverwachting bij geboorte is internationaal gezien inderdaad hoog. Tegelijkertijd liggen de zorguitgaven in Nederland op een gemiddeld peil. Het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg is dus blijkbaar in staat hoge kwaliteit te combineren met een gemiddelde prijs (OECD (2000)).

Deze diagnosestelling mist echter een aantal aspecten. Zo impliceert ze nog niet dat het zorgstelsel ook bestand is tegen toekomstige ontwikkelingen. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is de vergrijzing van de bevolking. Maar ook andere voor de toekomst verwachte ontwikkelingen zoals voortgaande welvaarts-groei, technologische ontwikkelingen en individualisering kunnen het stelsel van zorg in de komende decennia op de proef stellen.

Daarnaast functioneert het stelsel nu al verre van probleemloos. Hardnekkige wachtlijsten, hoge werkdruk en teruglopend gebruik door (rijkere) ouderen van AWBZ-voorzieningen zijn een indicatie voor het niet (meer) goed op elkaar aansluiten van vraag en aanbod in de zorg. Wanneer door toedoen van vergrijzing en welvaarts-groei de zorgvraag in de toekomst toeneemt, zal dit probleem alleen maar nijpender worden. Bovendien kan door stijgende zorguitgaven de solidariteit onder druk komen te staan. Individualisering en toenemende behoefte aan diversiteit kunnen de aansluitingsproblemen verder verergeren.

De inrichting van het Nederlandse zorgstelsel weerspiegelt een keuze tussen aspecten van toegankelijkheid, vormen van solidariteit en aspecten van doelmatigheid. In deze zin is de situatie bij de zorg vergelijkbaar met die op sommige andere terreinen. Specifieke aspecten van gezondheidszorg, zoals de noodzaak van verzekeringen en de informatievoorsprong bij aanbieders, maken het vinden van de ideale combinatie bij de zorg echter extra moeilijk.

¹ Hoofd afdeling Zorg van het CPB.

Veranderende omstandigheden kunnen tot nieuwe keuzes nopen. Met name kunnen toekomstige trends een nieuwe balans tussen solidariteit, diversiteit en doelmatigheid noodzakelijk maken. Voorts zal in het licht van deze trends opnieuw moeten worden bezien hoe verantwoordelijkheden, instrumenten en prikkels bij de diverse actoren in de zorgsector met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht.

Dit essay beziet het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg in verhouding tot enkele belangrijke trends voor de toekomst. Het start met een globale schets van het Nederlandse zorgstelsel. Vervolgens gaat het in op specifieke aspecten van markten voor gezondheidszorg. Deze geven aanleiding tot specifieke trade-offs, zoals die tussen risicosolidariteit en doelmatigheid. Maar ook meer algemene trade-offs kunnen worden onderscheiden.

Vervolgens beschouwt het essay het Nederlandse stelsel in het licht van de genoemde trade-offs. Geconstateerd wordt dat het gebruik van eigen betalingen bij de AWBZ, de ZFW en de particuliere verzekeringen niet consequent is ingevuld. Om deze situatie te verbeteren zou tot eigen betalingen in de ziekenfondssfeer kunnen worden overgegaan. Verder signaleert het essay dat het onderscheid in de financiering van de huisartsenzorg in Nederland ondoelmatige substitutie bevordert van ziekenfonds- naar particulier verzekerden. Wanneer zou worden overgegaan op een uniform financieringssysteem, dan zou de prikkel tot substitutie verdwijnen. Een derde conclusie is dat bij de financiering van zorgaanbieders in het algemeen (vrije-beroepsbeoefenaren zowel als instellingen) van te starre systemen wordt uitgegaan. Een combinatie van verschillende systemen kan helpen om het aanbod te laten aansluiten bij de zorgvraag en tegelijkertijd de aanbieder in kwestie van een maatschappelijk aanvaardbaar inkomen te voorzien. Een integratie van ziekenfonds- en particuliere verzekeringen heeft als voordeel dat de aberraties bij eigen betalingen en financiering huisartsenzorg verdwijnen. Bovendien kan daarmee de negatieve invloed van het onderscheid tussen ziekenfonds- en particuliere verzekeringen op het functioneren van de arbeidsmarkt worden opgeheven.

Vervolgens neemt het essay verschillende trends onder de loep. Deze trends worden nagelopen op hun implicaties voor de zorgsector en voor dezelfde trade-offs. De conclusie is dat doelmatigheid binnen de zorgsector in de toekomst meer aandacht verdient. Vergrijzing, welvaartsgroei en ontwikkelingen in medische technologie kunnen op lange termijn een significante toename van zorguitgaven tot gevolg hebben. Deze uitgavenstijging in de toekomst kan worden opgevangen door schuldreductie. Daarnaast is een sterker accent op doelmatigheid een optie om de zorguitgaven onder controle te houden. Individualisering kan bovendien de behoefte aan keuzevrijheid versterken en het draagvlak voor risicosolidariteit versmallen. Ook deze trend leidt tot de gedachte dat meer nadruk op doelmatigheid kan worden gelegd.

Het essay analyseert verschillende mogelijkheden om een betere aansluiting tussen vraag en aanbod te realiseren. Daarbij worden ook de consequenties van de oplossingsrichtingen voor de solidariteit en de toegankelijkheid van de zorg bezien. Bovendien wordt stilgestaan bij de vraag welke aspecten een rol spelen bij de afbakening tussen

publieke en private financiering, de afbakening tussen verschillende compartimenten en de afbakening tussen ziekenfonds- en particuliere verzekeringen.

Als opties signaleert het essay een consequenter gebruik van eigen betalingen. Bij *cure* voorzieningen kan de rol van protocollen voor zorgaanbieders worden versterkt. Bij *care* voorzieningen kan het gebruik van (persoonsgebonden) zorgbudgetten worden geïntensiveerd. Meer flexibiliteit in de financiering van zorgaanbieders kan helpen meer ruimte te geven aan innovaties in de zorg. Bovendien kan doelmatigheid meer accent worden gegeven door de rol van verzekeraars te versterken. Verzekeraars zijn vanwege hun grootte beter dan consumenten in staat om zorgaanbieders gepast tegenwicht te bieden. Een concurrerende omgeving voor verzekeraars biedt meer dan een centraal systeem garanties dat de mogelijkheden tot doelmatige zorginkoop ook ten volle zullen worden benut. Concreet betekent dit dat het model van gereguleerde competitie voor ziekenfondsen moet worden uitgebreid. Dit kan door het aandeel van nacalculatie in de financiering van ziekenfondsen te verminderen, ziekenfondsen meer beleidsruimte te geven en belemmerende wet- en regelgeving aan te passen. Bovendien bevordert het de doelmatige zorginkoop wanneer het werkterrein van ziekenfondsen wordt uitgebreid. Dit kan bijvoorbeeld door de particulier verzekerden met een WTZ-polis bij de ziekenfondsen onder te brengen. Een verschuiving van voorzieningen van de AWBZ naar de ZFW heeft soortgelijke implicaties.

2. Schets van het Nederlandse zorgstelsel

Het stelsel van zorg

Het Nederlandse zorgstelsel onderscheidt drie compartimenten. Het eerste compartiment dekt globaal de voorzieningen gericht op verpleging en verzorging. Het wordt gevormd door de AWBZ, een verplichte volksverzekering welk uit inkomensafhankelijke premies en eigen bijdragen van cliënten wordt betaald. Het tweede compartiment valt in drie componenten uiteen. De ZFW is een verplichte verzekering van basisvoorzieningen in de sfeer van genezing voor hen die aan bepaalde criteria voldoen. Zij die niet aan deze criteria voldoen zijn aangewezen op een particuliere verzekering; deze verzekering is echter niet verplicht. De premies die particulier verzekerden in rekening worden gebracht, zijn daarbij wel gemaximeerd. Voor die particulier verzekerden die niet beneden deze maximumpremie verzekerd kunnen worden, geldt de WTZ-regeling.

De ZFW wordt net als de AWBZ voor een deel uit inkomensafhankelijke premies gefinancierd. Daarnaast wordt uit de algemene middelen aan de financiering bijgedragen; bovendien wordt een deel van de financiering door particulier verzekerden verzorgd (de MOOZ-regeling). Via een systeem van normuitkeringen wordt het totaal van deze drie financieringsbronnen door de Algemene Kas naar de individuele ziekenfondsen gesluisd. Tot slot betalen verzekerden een nominale premie aan het ziekenfonds waar zij deel van uitmaken.

Particuliere verzekeringen die buiten de WTZ vallen worden exclusief uit nominale

premies en eigen betalingen van verzekerden gefinancierd. De WTZ-verzekering wordt gefinancierd uit nominale premies en heffingen die bij de particulier verzekerden met een maatschappijpolis worden gelegd.

Het derde compartiment, dat verzekert tegen kosten van aanvullende voorzieningen, kan zo men wil in twee componenten worden onderscheiden: de verzekeringen die deel uitmaken van particuliere-verzekeringsspolissen en de aanvullende verzekeringen voor ziekenfondsverzekerden. Voor beide componenten geldt een systeem dat in vrijwel alle opzichten gelijkwaardig is aan het systeem van particuliere verzekeringen voor basisvoorzieningen in de sfeer van genezing.

Zorgvragers

Zorgvragers worden in enkele gevallen geconfronteerd met bijbetalingen. In het eerste compartiment zijn bijbetalingen door patiënt-bewoners gebruikelijk; bovendien zijn ze veelal inkomensafhankelijk. In het tweede compartiment hebben particulier verzekerden met maatschappijgebonden polissen met eigen betalingen te maken en wel in de vorm van eigen risico's. In tegenstelling tot de bijbetalingen in het eerste compartiment zijn deze eigen betalingen niet inkomensafhankelijk; bovendien is het aan de verzekeringnemers zelf om al dan niet een eigen risico te kiezen. Ziekenfondsverzekerden en particulier verzekerden die onder de WTZ-regeling vallen zijn van eigen betalingen vrijgesteld.

De verschillende soorten verzekeringen keren alle zorg in natura uit. Enige uitzondering is het persoonsgebonden budget dat de verzekerde financieel in staat stelt zelf zorg in te kopen. Dit persoonsgebonden budget speelt alleen op experimentele basis een rol en wel bij diverse voorzieningen binnen de AWBZ.

Zorgaanbieders

Voor intramurale instellingen, zowel die in het eerste als die in het tweede compartiment, geldt een systeem van budgettering: er is geen relatie tussen financiering en productiekosten. Alleen voor kapitaallasten geldt financiering op basis van nacalculatie. Medisch specialisten worden op lump-sum basis gefinancierd. Voor fysiotherapeuten, tandartsen en apothekers geldt daarentegen financiering op basis van geleverde verrichtingen. Het financieringssysteem van huisartsen is meer hybride: een budgetsysteem voor wat betreft de zorgverlening aan ziekenfondsverzekerden en een verrichtingsstelsel voor wat betreft de zorgverlening aan particulier verzekerden.

De huisarts heeft in het Nederlandse stelsel een poortwachtersfunctie. Aanspraak op medische voorzieningen kan in principe alleen worden gemaakt na consultatie van (en goedkeuring door) de huisarts. Evenmin kunnen consumenten zelfstandig hun geneesmiddelengebruik bepalen. Om voor vergoeding van de kosten van een belangrijk deel van het geneesmiddelenpakket in aanmerking te komen, is een recept vereist.

Verzekeringstelsel

De vier te onderscheiden verzekeringsvormen, AWBZ, ZFW, maatschappijpolissen bij particuliere verzekeringen en WTZ-polissen, kennen verschillende financieringsregelingen. De AWBZ wordt uitgevoerd door verzekeraars. In dit kader geldt een systeem van nacalculatie van gemaakte kosten. Het is verzekeraars niet toegestaan te variëren in verzekeringsvoorwaarden; de van overheidswege opgelegde verzekeringsvoorwaarden garanderen uniformiteit van aanspraken.

Voor de ZFW geldt daarentegen een systeem van gedeeltelijke budgettering. Normuitkeringen zorgen voor het budgetteringselement; dit wordt aangevuld met een systeem van verevening en nacalculatie van kosten. Ziekenfondsen kunnen zich behalve door middel van hun nominale premie nauwelijks in verzekeringsvoorwaarden van hun concurrenten onderscheiden.

Bij het maatschappijgebonden deel van particuliere verzekeringen ontbreekt directe overheidsbemoediging. Tot slot is het systeem dat ter financiering van de WTZ wordt gehanteerd vergelijkbaar met dat welk voor de financiering van de AWBZ wordt gebruikt.

Stelsel van macro-budgettering

Het stelsel van macro-budgettering reguleert het aanbod van zorgvoorzieningen. De overheid bepaalt het aantal opleidingsplaatsen van artsen, het aantal specialistenplaatsen in ziekenhuizen alsmede de capaciteit van ziekenhuizen en andere intramurale instellingen. Daarnaast stelt ze de tarieven voor voorzieningen vast.

3. Typische kenmerken van zorgmarkten

Voor een belangrijk deel kan de zorgsector met de gebruikelijke economische begrippen worden geanalyseerd. In sommige opzichten vertonen de markten voor zorgproducten echter een afwijkend patroon. Daarom is het nuttig eerst enige aandacht te besteden aan specifieke karakteristieken van markten voor zorgproducten. Met name gaat het dan om de rol van ziektekostenverzekeringen en de positie van zorgaanbieders.

De noodzaak van ziektekostenverzekeringen

De behoefte aan medische dienstverlening is op individueel niveau verre van voorspelbaar. Tegelijkertijd kunnen de kosten die gepaard gaan met genezing dan wel verzorging dusdanig groot zijn dat bij gebrek aan verzekering consumptie van zorg achterwege zou moeten blijven. De combinatie van deze twee kenmerken (*low frequency, high cost*) verklaart de prominente rol van ziektekostenverzekeringen. Niet alleen in Nederland maar ook elders wordt een groot deel van de behoefte aan verzekering tegen ziektekosten door de overheid georganiseerd. Tegelijkertijd wordt een eveneens groot deel van deze behoefte afgedekt via particuliere verzekeringen.

De economische betekenis van verzekeringen is uiteraard op de eerste plaats dat wordt vermeden dat mensen voor gigantische kosten komen te staan of vanwege gebrek aan financieringsmogelijkheden van noodzakelijke consumptie moeten afzien. Verzekeringen hebben echter ook twee andere effecten. Ten eerste kunnen ze tot onnodige consumptie aanleiding geven. Wanneer consumptiebeslissingen moeten worden genomen zonder dat daarvoor direct een prijs in rekening wordt gebracht, bestaat veelal de neiging te snel te veel te consumeren. Dit geldt uiteraard niet voor iedereen en al zeker niet in alle situaties. Een aanwijsbaar effect op het gedrag van groepen consumenten is echter in talrijke onderzoeken aangetoond.

Interactie met zorgaanbieders kan dit *moral hazard* effect nog eens versterken. De vraag naar producten die onder een verzekering vallen is relatief ongevoelig voor prijsveranderingen. Zorgaanbieders kunnen dit uitbuiten door een relatief hoge prijs voor hun producten te vragen. Verzekeringen zijn daarmee kostenverhogend, niet alleen doordat ze het zorgvolume vergroten, maar ook doordat ze hoge prijzen in de hand werken.

Het tweede effect is dat verzekeringen de ontwikkeling van nieuwe medische technieken bevorderen. Dit hangt direct samen met het eerste punt. Overconsumptie van zorg en relatief hoge prijzen maken zorgmarkten interessant voor ondernemers die zich met de ontwikkeling van nieuwe technieken bezighouden. Mondiale vergrijzing en welvaartsgroei kunnen dit effect nog eens versterken en het proces van technologische vooruitgang doen versnellen (Weisbrod (1991)). Daarmee is niet gezegd dat deze versnelling van het tempo van technologische groei ongewenst zou zijn. Integendeel, ten gevolge van *spill-overs* tussen bedrijven kan een versnelling van het tempo van technologische ontwikkeling welvaartsbevorderend zijn.

Uit het bovenstaande volgt dat zorgverzekeringen behalve een inperking van de financiële risico's verbonden aan ziekten tot gevolg hebben dat de uitgaven aan zorg op een hoog niveau liggen en de neiging hebben sterk te stijgen. De laatstgenoemde implicatie is niet altijd duidelijk zichtbaar. In veel geïndustrialiseerde landen is in de verhouding tussen zorguitgaven en bruto binnenlands product het laatste decennium een zekere stabilisatie opgetreden. Voor een deel moet dit echter worden toegeschreven aan restrictief overheidsbeleid.

De positie van zorgaanbieders

Voor markten voor *cure* voorzieningen is verder karakteristiek de dominante positie van zorgaanbieders. Anders dan bij andere markten waar vragers bepalen of en zo ja, welke producten ze zullen aanschaffen, zijn het in deze zorgmarkten veelal de aanbieders wier stem bij consumptiebeslissingen doorslaggevend is. Dit heeft een duidelijke achtergrond. Patiënten missen de medische kennis die noodzakelijk is voor een goede diagnosestelling. De risico's verbonden aan een verkeerde beslissing kunnen bovendien enorm zijn, soms zelfs fataal. Dit effect wordt nog eens versterkt door de prominente betekenis van ziektekostenverzekeringen. Aangezien mogelijke kostenbesparingen

vooral naar de verzekeringskas vloeien, is het voor consumenten minder interessant actief op zoek te gaan naar informatie waarmee dergelijke kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd.

De voordelen van deze situatie zijn duidelijk. Degene met de meeste informatie heeft de grootste rol bij het nemen van beslissingen omtrent consumptie van zorg. Er lijken echter ook nadelen te onderkennen. Met name kunnen financiële motieven die net als bij aanbieders van andere producten ook bij artsen tot gedragseffecten aanleiding kunnen geven, een meer dan gewenste invloed uitoefenen op het proces van zorgverlening (*supplier-induced demand*). Dit kan aanleiding zijn tot overconsumptie, maar ook tot onderconsumptie van zorg. Overconsumptie uit zich in onnodig hoge kosten; onderconsumptie in een tekortschietende dienstverlening.

Deze karakterschets is minder van toepassing op de *care*. Bij verpleging en verzorging is niet of nauwelijks sprake van de gememoreerde achterstand in informatie bij consumenten. Kennis over de met *care* corresponderende vormen van dienstverlening is veel meer verspreid, bij de consument of bij diens familie, kennissen of vrienden. De dominante positie van zorgaanbieders is eveneens minder op *care* markten van toepassing. Het lijkt dan ook aannemelijk dat de dominantie van het zorgaanbod met name voor *cure* markten geldt.

Wat zijn de consequenties van de in deze paragraaf gesignaleerde marktperfectionen? Allereerst dat volumes en prijzen in de zorg relatief hoog zijn en bovendien de neiging hebben om te stijgen. Daarnaast heeft het ontbreken van een actieve en kritische houding van de vragers op vooral *cure*-markten tot gevolg dat ondoelmatigheden in het proces van zorgverlening niet automatisch worden gecorrigeerd.

4. Trade-offs in de zorg

Op markten voor medische voorzieningen zijn enkele trade-offs te onderscheiden. Sommige zijn meer algemeen van aard, anderen vloeien voort uit de typische kenmerken van zorgmarkten welke in de vorige paragraaf werden gesignaleerd.

Financiële zekerheid versus doelmatigheid

Een trade-off welke algemeen is voor verzekeringen is die tussen doelmatigheid en financiële zekerheid. Verzekeringen beogen financiële risico's te beperken; de prijs is veelal een vermindering van doelmatigheid. Deze trade-off is niet alleen zichtbaar bij verzekeringen tegen werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom, maar ook bij ziektekostenverzekeringen. De vermindering van doelmatigheid neemt zoals in de vorige paragraaf werd gesignaleerd bij ziektekostenverzekering de vorm aan van onnodig hoge volumes en prijzen van medische consumptie (*moral hazard*). Met onnodig hoog is niet gezegd dat de desbetreffende zorg niet zou baten; de strekking is eerder dat de (maatschappelijke) baten kleiner uitvallen dan de corresponderende kosten.

Risicosolidariteit versus doelmatigheid

Een afriuil die meer typisch is voor zorgmarkten is die tussen risicosolidariteit en doelmatigheid. Zonder overheidsinterventie kenmerken verzekeringsmarkten zich door een sterke premievariatie tussen verschillende risico's. Kwetsbare groepen worden daardoor met hoge premies geconfronteerd, die zorgverzekering voor hen kostbaar en in het ergste geval onbetaalbaar maakt.

Overheidsinterventie in de vorm van een verbod op premiedifferentiatie naar risico's lijkt dit euvel te kunnen verhelpen. Toch is dit niet zonder meer het geval. Wanneer verschillen in risico's (en verwachte kosten voor verzekeraars) niet in premieverschillen tot uitdrukking kunnen worden gebracht, wordt het voor verzekeraars aantrekkelijk om die groepen te weren wier verzekering naar verwachting verliesgevend zal zijn. Acceptatieplicht en basispakket lossen dit probleem op, maar mogelijk niet geheel: verzekeraars kunnen in geval van voorspelbare verliezen heel creatief zijn in het vinden van opties om verliesgevende risico's te weren.

Nacalculatie van de kosten van verzekeraars kan dan ook een nuttige aanvulling zijn. Nacalculatie van door verzekeraars gemaakte kosten maakt het mogelijk premiedifferentiatie naar risico te vermijden zonder verzekeraars aan te zetten tot activiteiten die de toegang tot de zorg voor slechte risico's bemoeilijken. Ook nacalculatie heeft echter bezwaren. Met name ontnemt het verzekeraars de prikkel om te streven naar een doelmatige zorgverlening.

Bovendien heeft het opleggen van risicosolidariteit ook langs een andere weg gevolgen voor de doelmatigheid. Naar de mate waarin verzekerden in staat zijn invloed uit te oefenen op het risico van toekomstige zorguitgaven, vermindert een verbod op premiedifferentiatie de prikkel tot preventief gedrag. Immers, verzekerden dienen wel kosten te maken in de vorm van aanpassing van hun leefgedrag; de baten van een kleinere kans op toekomstige zorguitgaven kunnen echter niet in een premiekorting neerslaan wanneer het verzekeraars verboden is premies naar risico's te differentiëren.

Inkomenssolidariteit versus doelmatigheid

Een weer meer algemene afriuil is die tussen inkomenssolidariteit en doelmatigheid. Inkomenssolidariteit in zorgverzekeringen (een relatie tussen iemands inkomen en de door hem of haar te betalen premie) komt op de markt niet vanzelf tot stand. Dwingt de overheid inkomenssolidariteit af, dan heeft dat een prijs. Het verergert immers de problematiek van de marginale wig, welke het functioneren van de arbeidsmarkt belemmert. Overigens is het nog een vraag of het wenselijk is om inkomenssolidariteit binnen het stelsel van zorgverzekeringen te regelen. Eenzelfde mate van inkomenssolidariteit zou ook via de fiscaliteit kunnen worden georganiseerd. Naast een vermindering van administratiekosten zou dit tot meer transparantie in het systeem van collectieve financiering kunnen leiden.

Diversiteit versus exploitatie schaalvoordelen

Een vierde afruil is die tussen diversiteit en schaalvoordelen. Dat meer heterogeniteit in het aanbod van producten met meer kosten gepaard gaat, is een bekend gegeven. Uniformiteit maakt het mogelijk maximaal van schaalvoordelen te profiteren. De afruil is duidelijk zichtbaar bij ziektekostenverzekeringen. Op de particuliere markt wordt een veelheid van polissen aangeboden die elk (blijkbaar) voldoen aan de behoeften van groepen consumenten. De beheers- en administratiekosten van particuliere verzekeringen liggen vanouds veel hoger dan bij de ziekenfondsverzekering aangezien de heterogeniteit maakt dat op kleinere schaal wordt geproduceerd. Bovendien geeft de variëteit in verzekeringsproducten verzekeraars een sterkere monopolie-macht, hetgeen zich vroeg of laat in hoge premies vertaalt. Dit geldt des te sterker wanneer de markt door intransparanties wordt gekenmerkt.

Diversiteit versus toegankelijkheid zorgvoorzieningen

Middels uniformering, standaardisering en protocollering van procedures van zorgaanbieders kan worden bereikt dat verschillende groepen in de samenleving een gelijke toegang tot de zorg hebben. De poortwachtersfunctie van de huisarts en het alleen op recept verkrijgbaar zijn van bepaalde geneesmiddelen hebben een vergelijkbaar effect. Dit punt is zeker niet triviaal: studies terzake geven aan dat de variatie tussen artsen qua procedures en behandelmethodes enorm groot is (Phelps (1992), Cie-Hoefnagels (1990)). Bovendien kunnen middels uniformering, standaardisering en protocollering vaak kostenbesparingen worden gerealiseerd, zoals de ervaringen met HMO's in de VS uitwijzen. Tegelijkertijd kan minder recht worden gedaan aan de diversiteit van behoeften en voorkeuren van consumenten.

Intrinsieke versus extrinsieke motivatie

Het is curieus om te denken dat het gedrag van mensen overwegend laat staan uitsluitend zou worden bepaald door financiële motieven. Andere overwegingen zoals van sociaal-culturele, maatschappelijke en psychologische aard spelen vaak een minstens zo belangrijke rol. De gezondheidszorg is wat dit betreft een goed voorbeeld. Het handelen van zorgaanbieders (artsen, verpleegkundigen) wordt in niet onbelangrijke mate verklaard door de wens genezing, verpleging en verzorging te bieden. En ook bij de uitoefening van de vraag naar zorg door patiënten komen medische overwegingen op de eerste plaats. Meer nadruk op financieel-economische prikkels bij zorgaanbieders om beleidsdoelstellingen te realiseren kan geleidelijk deze intrinsieke motivatie onder druk zetten.

5. De reflectie van trade-offs in het huidige beleid

De in de vorige paragraaf geconstateerde trade-offs komen op diverse plaatsen terug in het Nederlandse zorgstelsel. Met name in het beleid ten aanzien van zorgvraag, zorgaanbod en zorgverzekeraars worden de verschillende trade-offs gereflecteerd.

Beleid gericht op de zorgvraag

Zoals gezegd dragen eigen-betalingssystemen bij aan een beperking van de overconsumptie van zorg. In feite elimineren ze voor een deel de verzekering die tot deze overconsumptie aanleiding geeft. Hieraan gerelateerd vergroten eigen-betalingssystemen dan ook de risico's bij verzekeren.

Voor een combinatie van gepast gebruik van zorg en lage financiële risico's bij verzekeren is men eigenlijk op partiële eigen betalingen aangewezen. Eigen-betalingssystemen zouden zodanig moeten worden vormgegeven dat overconsumptie wordt bestreden zonder dat onaanvaardbare risico's bij de verzekerden komen te liggen. Er valt dan ook iets te zeggen voor het argument dat eigen-betalingssystemen gedifferentieerd zouden moeten worden naar de aard van de verzekerde zorg: eigen betalingen voor de overzienbare risico's en de zorg met een minder noodzakelijk karakter en vrijstelling van eigen betalingen voor de zeer hoge risico's. De problemen verbonden aan een duidelijke scheiding tussen de twee genoemde typen risico's kan echter een gedifferentieerd systeem buiten bereik brengen.

Kijken we in dit licht naar de Nederlandse situatie, dan springen twee zaken in het oog. Ten eerste ontbreken eigen betalingen voor die voorzieningen die deel uitmaken van het ziekenfondspakket terwijl voor AWBZ-gefinancierde voorzieningen veelal forse eigen bijdragen verschuldigd zijn. Toch zijn de AWBZ-gefinancierde risico's groot in vergelijking tot enkele via de ZFW gefinancierde risico's. Ten tweede constateren we dat voor ZFW-gefinancierde voorzieningen eigen bijdragen ontbreken, terwijl particulier verzekerden met een maatschappijpolis veelal met een eigen risico te maken hebben. Hoewel de twee typen verzekerden verschillen in inkomenspositie, is het de vraag of het bestaande verschil in eigen-betalingensystematiek ermee kan worden gerechtvaardigd.

Zorgbudgetten

Het leeuwendeel van de zorg wordt in natura verstrekt. Slechts in enkele gevallen keren verzekeraars geld uit aan de verzekerde. Een reden daarvoor kan zijn de aard van de voorziening in kwestie. Wanneer sprake is van sterke informatie-asymmetrieën zoals bij veel *cure* voorzieningen het geval is, dan is een uitkering in natura te prefereren. In veel gevallen is de behoefte aan zorg dusdanig direct dan wel acuut, dat consumenten niet zitten te wachten op een zoektocht langs verschillende aanbieders. Vaak is de ruimte voor een afweging van alternatieven er echter wel (denk aan voorzieningen op het terrein van de *care*). In dergelijke gevallen ligt een uitkering in natura minder voor de hand. Het zijn immers de consumenten zelf die het best kunnen beoordelen welke

aspecten van de dienstverlening voor hen het meest belangrijk zijn en welke aanbieder dientengevolge het best aan hun vraag zou kunnen voldoen. Wel moet sprake zijn van een voldoende inzicht in de aard van de hulpvraag (indicatiestelling) bij de persoon welke de hoogte van de uitkering regelt teneinde oneigenlijk gebruik van uitkeringsgelden tegen te gaan.

Financiering van vrije-beroepsbeoefenaren

Ten aanzien van de financiering van vrije-beroepsbeoefenaren is een belangrijke keuze die tussen financiering op basis van geleverde productie (per verrichting, handeling, consult, zitting *etc.*) en financiering op lump-sum basis. Voor financiering op basis van geleverde productie kan een prikkel uitgaan tot overproductie van zorg. Financiering op lump-sum basis werkt zeker onderproductie in de hand.

Een zorgvuldige keuze van de tarieven van dienstverlening kan helpen over- en onderproductie van zorg te verminderen. Het zou echter toevallig zijn als het daaruit voortvloeiende inkomen van artsen spoort met dat wat maatschappelijk wenselijk wordt geacht. Daarom zouden de twee genoemde financieringssystemen gecombineerd moeten worden ingezet. De omvang van de financiering op basis van geleverde productie volgt dan (voorzover dit eenduidig is te bepalen) uit de hoogte van het economisch meest doelmatige tarief. Dit brengt de productie van zorg in lijn met de belangen van de patiënt. Het lump-sum financieringselement wordt vervolgens gebruikt om het artseninkomen op een niveau te brengen dat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.

Toegepast op de Nederlandse situatie vallen ook nu twee zaken op. Ten eerste worden in plaats van mengvormen de twee genoemde financieringssystemen alleen in pure vorm toegepast. Daardoor is het welhaast onmogelijk om onder- en overproductie van zorg te vermijden. Een voorbeeld is de financiering van medisch specialisten. Het jarenlang vigerende verrichtingensysteem is daar recentelijk vervangen door een lump-sum systeem. De overproductie die aanleiding gaf tot de omvorming van het systeem lijkt te zijn verdwenen. De wachtlijsten en terugloop in ziekenhuiszorg signaleren dat daarvoor een omvangrijke onderproductie in de plaats is gekomen.

Ten tweede wordt de huisartsenzorg aan ziekenfondsverzekerden middels het abonnementensysteem bekostigd, terwijl op de huisartsenzorg aan particulier verzekerden het verrichtingensysteem van toepassing is. Dit verschil in financieringssysteem lijkt moeilijk te verdedigen vanuit het verschil in inkomenspositie tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden. Bovendien heeft het onderscheid belangwekkende economische implicaties – een voorrangsvlerening aan particulier verzekerden en een snelle doorverwijzing van ziekenfondsverzekerden – welke door empirisch onderzoek lijken te worden bevestigd.

Financiering van intramurale instellingen

Net als bij de financiering van vrije-beroepsbeoefenaren kunnen bij de financiering van intramurale instellingen twee extremen worden onderscheiden: een systeem van budgettering waarbij de financiering volledig is losgekoppeld van de daadwerkelijk gemaakte kosten en een systeem van nacalculatie waarbij de financiering de productiekosten volgt. Beide systemen hebben hun eigen voor- en nadelen. Budgettering van instellingen dwingt instellingen kritisch hun productieprocessen tegen het licht te houden en verbetert zo de doelmatigheid. Budgettering oefent echter een nadelige invloed uit op de kwaliteit. Met een mengvorm van de twee pure systemen kunnen de voordelen van de twee systemen meer worden uitgebuit.

Ook hier speelt het onderscheid tussen *care* en *cure* een belangrijke rol. Bij instellingen die *care* voorzieningen bieden is de positie van de aanbieders minder dominant. Daar kunnen andere meer vraaggestuurde financieringsvormen (bijv. de persoonsgebonden budgetten) worden benut.

Verzekeringssstelsel

De AWBZ geeft vorm aan de solidariteit tussen hoge en lage inkomens zowel als tussen hoge en lage risico's. Het nacalculatiesysteem voor verzekeraars staat een doelmatige dienstverlening echter in de weg. Verzekeraars dienen niet alleen de mogelijke kostenbesparingen ten gevolge van een meer doelmatige zorginkoop volledig af te dragen; de beheerskosten die de doelmatigheidsverbetering mogelijk maken komen bovendien volledig ten laste van hun eigen reservepositie. Van het financieringssysteem gaan dus weinig prikkels uit om een doelmatige zorginkoop te realiseren. De toegankelijkheid van AWBZ-voorzieningen wordt gesteund door de uniformiteit van aanspraken, maar tegelijkertijd belemmerd door het systeem van eigen bijdragen. De uniformiteit van aanspraken legt bovendien de keuzevrijheid aan banden.

Middels het systeem van inkomensafhankelijke premies die niet naar risico's onderscheiden draagt het ZFW-systeem bij aan zowel inkomens- als risicosolidariteit. Het normuitkeringensysteem beloont een doelmatige zorginkoop en bevordert derhalve een doelmatige zorgverlening. Dat dit zo weinig zichtbaar is, heeft te maken met een gebrek aan mogelijkheden voor verzekeraars om hun regiefunctie adequaat te vervullen door onder meer de afwezigheid van contractvrijheid. De van overheidswege opgelegde uniformiteit van aanspraken maakt dat de diversiteit en daarmee keuzevrijheid voor ziekenfondsverzekerden minimaal is.

Particuliere verzekeringen leveren geen bijdrage aan de inkomenssolidariteit, noch aan de risicosolidariteit. Het geheel ontbreken van nacalculatie van kosten van verzekeringsmaatschappijen bevordert een doelmatige zorgverlening. Diversiteit in verzekeringsvoorwaarden garandeert daarnaast een zekere keuzevrijheid voor verzekerden. Deze diversiteit maakt evenwel dat schaalvoordelen niet ten volle kunnen worden benut.

De WTZ levert evenmin een bijdrage aan de inkomenssolidariteit, maar voorziet wel in een stuk risicosolidariteit. Nacalculatie van gemaakte kosten door verzekeraars levert geen bijdrage aan een doelmatige zorginkoop. Verder is er geen keuzevrijheid noch diversiteit doordat niveau en samenstelling van aanspraken van overheidswege zijn opgelegd.

6. Trends op de lange termijn

In de komende decennia dienen verschillende trends zich aan. Wat is hun betekenis en hoe werken ze uit op de eerder geconstateerde trade-offs?

Vergrijzing

Inmiddels is genoegzaam bekend dat het proces van vergrijzing de kosten van gezondheidszorg naar verwachting omhoog zal stuwen. Deze vergrijzing is een geleidelijk proces: rond 2040 wordt een piek verwacht in het aantal 65+ers ten opzichte van het aantal 20-64 jarigen, de zogenoemde grijze druk. Na 2040 valt deze grijze druk terug tot een iets lager niveau om zich op dat niveau te stabiliseren. Per saldo zal de grijze druk vergeleken met het huidige niveau flink stijgen (van 22 tot 40%). Vergrijzing heeft derhalve een permanente verhoging van gebruik en kosten in de zorg tot gevolg.

Minder bekend is dat op zichzelf genomen de effecten van demografische verschuivingen beperkt zijn wanneer ze worden afgezet tegen de ontwikkelingen in gebruik en kosten die van jaar op jaar kunnen worden waargenomen (Newhouse (1992), Cutler (1996)). Voor de toekomst geldt iets soortgelijks: naar raming zullen demografische verschuivingen in de periode 1999-2049 een jaarlijks effect van zo'n 1% op de zorguitgaven uitoefenen. Voor de *care* voorzieningen liggen de cijfers overigens beduidend hoger dan voor voorzieningen op het terrein van de *cure*: 1.2 versus 0.8 % (CSED (1999)).

De conclusie dat op zichzelf genomen de betekenis van demografische elementen beperkt is geldt des te sterker wanneer ermee rekening wordt gehouden dat zorguitgaven niet alleen zijn gerelateerd aan leeftijd, maar ook aan het aantal jaren voor overlijden. De jaren die bij de voor de toekomst verwachte verlenging van de gemiddelde levensverwachting aan het leven worden toegevoegd zijn dan ook niet noodzakelijk zeer kostbare jaren (Zweifel *et al.* (1999)). Doorrekening met cijfers die voor dit gegeven corrigeren, komen op nog lagere groeiprognozes ten gevolge van demografische verschuivingen.

Welvaartsgroei

Factoren met een groter belang voor de toekomstige uitgaven aan zorg zijn de verbetering van het algehele welvaartspeil en ontwikkelingen in medische technologie. De eerstgenoemde factor is vrij algemeen van aard. Allereerst vertaalt een stijging van inkomens zich in het algemeen in meer consumptieve bestedingen. Dit geldt ook voor

medische voorzieningen. Wanneer de aanbodzijde van zorgmarkten die stijgende zorgvraag onvoldoende accommodeert (bijvoorbeeld als gevolg van budgettering), versterkt welvaartsgroei het aansluitingsprobleem tussen vraag en aanbod. Daarnaast werkt inkomensgroei door in de prijs van zorgdiensten wanneer de productiviteitsontwikkeling in de zorgsector achterblijft bij die in industriële sectoren (het Baumol-effect).

Nieuwe technologieën

Ontwikkelingen in medische technologie zijn uiteraard specifiek voor de gezondheidszorg. Deze ontwikkelingen zijn gemiddeld genomen kostenopdrijvend (WRR (1997)). Dit reflecteert enerzijds dat nieuwe technologie vaak tot kwaliteitsverbetering leidt waar wel een prijskaartje aan hangt. Anderzijds is kostenverhoging de resultante van een vraagvergroting die diverse oorzaken kan hebben. Het meest duidelijk is wel het voorbeeld van een technologie die de verwachte levensduur verhoogt en daarmee ook het beroep dat op het zorgstelsel kan worden gedaan. Dit voorbeeld maakt ook duidelijk dat nieuwe technologieën behalve de kosten ook de kwaliteit van de geleverde zorg kunnen doen toenemen. Er zijn wel becijferingen gemaakt voor specifieke ziektebeelden die aangeven dat deze kwaliteitsstijging de kostenstijging kan overtreffen (Shapiro en Wilcox (1996), Cutler *et al.* (1998)). Dit laatste wordt meer relevant wanneer nieuwe technologieën meerdere toepassingsmogelijkheden hebben.

Gentechnologie

Een aparte plaats bij medische technologieën wordt ingenomen door de gentechnologie, al was het maar omdat dit op veel langere termijn speelt. Ten gevolge van ontwikkelingen in de gentechnologie kunnen substantieel meer mogelijkheden tot preventie beschikbaar komen. In het algemeen zullen daardoor mensen langer kunnen blijven leven en kunnen zij ongezonde jaren inwisselen voor gezonde jaren. Tegelijkertijd is ook deze ontwikkeling niet zonder bijwerkingen. Wanneer aan het begin van iemands leven nauwkeuriger de medische risico's in kaart kunnen worden gebracht, zal het voor hen die het slecht getroffen hebben veel moeilijker worden zich op een particuliere markt te verzekeren. Met name kunnen zij eerder met premieverhoging of uitsluiting worden geconfronteerd. Dit kan de toegankelijkheid van het stelsel van zorg onder druk zetten.

Informatietechnologie

ICT-technologie verdient aparte aandacht. Door de kosten van informatie te reduceren, maakt het een verbetering van informatievoorziening mogelijk. Verzekerden en patiënten kunnen hiervan profiteren bij de keuze van verzekeraar en zorgaanbieder. Dit kan ertoe bijdragen dat meer tegenkracht wordt opgebouwd tegenover zowel verzekeraars als zorgaanbieders. Het laatste kan op verschillende manieren vorm krijgen: consumenten kunnen zich voor hun informatievraag tot internet wenden in plaats van de huisdokter, geneesmiddelen kunnen elektronisch worden besteld en een groter deel

van de zorgvraag kan in het buitenland terecht komen. Verzekeraars kunnen daarnaast ICT gebruiken om de doelmatigheid van hun zorginkoop te verbeteren. Voorts kunnen zorgaanbieders ICT hanteren om interne processen, maar vooral ook processen tussen zorgaanbieders beter op elkaar af te stemmen.

Hoe snel de diffusie van ICT-technologie zal verlopen, is weer afhankelijk van de *incentives* bij belangrijke marktspelers zoals instellingen en zorgverzekeraars. Wanneer een belangrijk deel van de door toepassing van ICT te realiseren kostenbesparingen door nacalculatie worden afgeroomd, mag niet op een snelle diffusie van ICT-technologieën worden gerekend.

Individualisering

Net als op andere markten is ook op zorgmarkten een tendens richting individualisering te onderscheiden. Mensen willen steeds meer zorg op maat, zorg die is toegesneden op de voor hen specifieke situatie. Daarnaast bestaat er steeds meer behoefte om zelf te beslissen over vragen omtrent kwantiteit en kwaliteit van zorgverlening. De tendens naar diversiteit in levensstijlen kan het draagvlak voor risicosolidariteit onder druk zetten wanneer een duidelijke relatie tussen levensstijl en latere ziektekosten kan worden gelegd.

Europa

De Europese regelgeving lijkt een scherpere keuze af te dwingen tussen private en collectieve ziektekostenverzekeringen. Europese regelgeving is met name op de vormgeving van marktwerking van toepassing; niet-marktconforme regels kunnen dan ook aan banden worden gelegd. Een keuze voor een volledig collectief systeem zou echter vanuit genoemde regelgeving weinig weerstand ontmoeten. Naar de mate dat de regels voor marktwerking op de Nederlandse zorgsector van toepassing wordt verklaard, beperkt dit de mogelijkheden voor Nederland tot het voeren van een eigen beleid. De precieze reikwijdte van de Europese regelgeving is op dit moment echter lastig te bepalen (RVZ (1999)).

Trends en trade-offs

Deze trends laten de eerder genoemde trade-offs niet onberoerd. Vergrijzing, welvaartsgroei en ontwikkelingen in medische technologie kunnen op lange termijn een significante toename van zorguitgaven tot gevolg hebben (Westerhout (1999)). Dit geldt zowel voor de *cure* als de *care*. De rol van demografie lijkt groter bij de *care*; bovendien hebben bij *care* voorzieningen Baumol-effecten waarschijnlijk een meer prominente betekenis. Kostenopdrijvende technologische ontwikkelingen lijken daarentegen meer op de *cure* van toepassing. Overigens zijn de onzekerheden bij de cijfermatige projecties enorm groot.

Bij de huidige instituties doet deze trend van uitgavenstijging de inkomenssolidariteit toenemen; de prijs van deze toegenomen uitgaven en lasten – een verlies aan

doelmatigheid door een slechter functionerende arbeidsmarkt – wordt dan ook hoger. Dit probleem kan worden aangepakt via schuldreductie, een andere optie is om de doelmatigheid in de zorgsector te vergroten. Welvaartsgroei en individualisering kunnen bovendien de behoefte aan keuzevrijheid versterken. De toenemende heterogeniteit van de bevolking kan het draagvlak voor risicosolidariteit versmallen wanneer een relatie tussen risico en leefgewoonten kan worden gelegd. ICT-technologie kan het belang van informatie-asymmetrieën verkleinen. De dominante positie van zorgaanbieders zou daardoor allengs kunnen worden ondergraven en de positie van zorgvragers versterkt. Het accent bij het beleid zou daardoor een verschuiving kunnen ondergaan van aanbod- naar vraagbeleid.

De uitdaging is om aan de behoefte aan meer doelmatigheid en keuzevrijheid gehoor te geven zonder te veel in te moeten boeten aan solidariteit en toegankelijkheid tot de zorg. Concreet vertaalt zich dit in de vraag hoe het stelsel van ziektekostenverzekeringen anders kan worden ingericht en hoe het beleid ten aanzien van zorgvragers en -aanbieders anders kan worden vormgegeven.

7. Zorgvragers en -aanbieders

De roep om meer doelmatigheid kan op verschillende wijzen worden ingevuld. Een voor de hand liggende optie is de regiefunctie van ziektekostenverzekeraars op zorginkoopmarkten te versterken. Maar ook andere opties zijn denkbaar: aansturing van de vragers van zorg via eigen betalingen dan wel persoonsgebonden zorgbudgetten, aansturing van aanbieders via alternatieve financieringssystemen en meer ruimte voor protocollering.

Eigen betalingen

Zoals hierboven uiteengezet, kunnen eigen betalingen aan een doelmatiger zorgverlening bijdragen. Door het kostenbewustzijn bij zorgvragers te activeren, wordt overconsumptie bestreden. Hiertegenover staat een inperking van financiële zekerheden. Bovendien wordt aan solidariteit ingeboet, aangezien de mogelijkheden tot medische consumptie door eigen betalingen afhankelijk worden van de koopkracht van de consument.

Zorgbudgetten

Het is denkbaar dat uitkering in geld veel vaker als instrument wordt ingezet dan in die gevallen waarin het momenteel op experimentele basis wordt toegepast. Met name bij care voorzieningen zijn patiënten (of hun zaakwaarnemers) veelal voldoende geïnformeerd om zelfstandig een vergelijking te kunnen maken tussen verschillende zorgaanbieders. De trends van individualisering en keuzevrijheid wijzen eveneens in de richting van een meer intensief gebruik van persoonsgebonden budgetten. Bovendien zou de toepasbaarheid van zorgbudgetten zich ook wel eens tot enkele *cure* voorzie-

ningen kunnen uitbreiden wanneer ten gevolge van een bredere inzet van ICT bestaande informatie-asymmetrieën allengs minder groot worden.

Financiering zorgaanbieders

Budgettering kan helpen ondoelmatigheden in het proces van zorgverlening te verminderen. Kostenbesparingen welke het resultaat zijn van een meer efficiënte zorgverlening hoeven in geval van budgettering immers niet door instellingen te worden afgedragen. Tegelijkertijd kan budgettering negatief uitwerken op de kwaliteit.

Protocollering en monitoring

In de Nederlandse situatie lijkt nog veel ruimte te bestaan voor een scherpere aansturing van zorgaanbieders door middel van protocollen. De bestaande variatie in behandelmethodes en -trajecten verraadt ondoelmatigheden en leidt er bovendien toe dat niet iedereen toegang heeft tot dezelfde kwantiteit en kwaliteit van zorg. Meer uniformiteit kan ook helpen om minder efficiënte behandelmethodes in de ban te doen en zo bij te dragen aan kostenbeheersing. Tegelijkertijd kan een intensiever gebruik van protocollen in strijd komen met de roep om keuzevrijheid en de trend van individualisering.

Ook monitoring van zorgaanbieders kan worden gebruikt om ondoelmatigheden en ongelijkheden te bestrijden. Deze praktijk laat zich ook goed verenigen met een systeem van gereguleerde competitie. Een voordeel ten opzichte van standaardisering door middel van protocollen zou kunnen zijn dat verzekeraars de tucht van de markt ondervinden bij het ontwikkelen van aansturingsmethodes. Dit garandeert dat methodes die niet blijken te werken dan wel niet in overeenstemming blijken met de voorkeuren van verzekerden sneller worden verlaten.

De laatste constatering heeft een ruimere strekking. Niet alleen de monitoring van zorgaanbieders, maar ook het gebruik van eigen-betalingssystemen, zorgbudgetten en alternatieve financieringswijzen van zorgaanbieders kan door concurrerende verzekeraars ter hand worden genomen. Concurrentie om de gunst van de consument moet ertoe leiden dat sneller en beter wordt ingespeeld op nieuwe kansen en mogelijkheden. Tegelijkertijd ontstaat er meer variatie welke als een vermindering van toegankelijkheid kan worden opgevat. De volgende paragraaf gaat wat dieper in op het model van gereguleerde competitie.

8. Het verzekeringsstelsel

In theorie staat het model van gereguleerde competitie bekend als een ideaaltypische constructie die het mogelijk maakt risicosolidariteit en doelmatigheid met elkaar te combineren. Daarmee is dit model superieur aan het Wildwest model waarin niet wordt ingegrepen op markten voor zorgverzekeringen en risicosolidariteit ontbreekt. Voor Nederland is wel becijferd dat in een Wildwest model maximum- en minimumpremie

gemakkelijk een factor 25 zouden kunnen verschillen (Van de Ven *et al.* (2000)). Het model van gereguleerde competitie is ook superieur aan het Stalin model waarin de overheid iedereen dezelfde uniforme verzekering oplegt en er geen enkele prikkel tot doelmatige zorgverlening wordt ingebouwd. Het model van gereguleerde competitie laat verzekeraars concurreren onder de condities van een acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie naar risico. Risicogedifferentieerde normuitkeringen voorkomen dat verzekeraars met een ongunstige risicoportefeuille op achterstand komen te staan.

De roep om meer doelmatigheid lijkt dan ook het best te kunnen worden gerealiseerd door dit model een groter gewicht te geven. Het beleid in Nederland is erop gericht dit model geleidelijk bij ziekenfondsen in te voeren. Een grotere rol voor het model van gereguleerde competitie zou betekenen voortzetting van deze lijn bij ziekenfondsen, aanpassing van de stelsels die voor de financiering van de AWBZ en de particuliere verzekeringen worden gebruikt in dezelfde richting en hervorming van het beleid van macro-budgettering op die plaatsen waar dat het beleid van gereguleerde competitie doorkruist.

Het is de combinatie van doelmatigheid en risicosolidariteit welk het systeem van gereguleerde competitie zo aantrekkelijk maakt. Theorie is echter nog geen praktijk; bij de implementatie van het systeem in praktijk moet met beperkingen worden rekening gehouden. Wat behelzen deze beperkingen? De eerste refereert aan het doel van het model van *managed competition* om een *countervailing power* tegenover zorgaanbieders op te bouwen. Onder meer vanwege de dominante positie van zorgaanbieders moeten verzekeraars een minimale omvang hebben om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen op het gedrag van zorgaanbieders. Dit impliceert evenwel een beperking van concurrentie. Beleid dat te sterk inzet op de competitie tussen verzekeraars draagt bij aan het afbreken van de beoogde *countervailing power*. Een sterke marktmacht van verzekeraars is echter ook niet zonder problemen. Op de verzekeringsmarkt wordt deze marktmacht vroeg of laat aangewend om premies uit te laten stijgen boven kostendekkend niveau. Dit geldt des te sterker wanneer de vraag prijsinelastisch is. Dit is in de zorgsector door het karakter van de verhandelde producten bij uitstek het geval.

Een tweede aspect van het model van gereguleerde competitie betreft de uitvoeringskosten. Traditioneel zijn de uitvoeringskosten bij private systemen hoger dan bij publieke systemen. Dit reflecteert dat een uniform systeem meer mogelijkheden biedt om schaalvoordelen te exploiteren. Tegelijkertijd biedt een privaat systeem meer mogelijkheden om op de roep om keuzevrijheid in te gaan.

Als laatste kan worden gewezen op de *upgrading* van het normuitkeringensysteem, het systeem dat beoogt onvermijdbare risico's bij verzekeraars weg te nemen. Aangezien medische risico's lastig te identificeren zijn, zal dit systeem nooit geheel volmaakt kunnen zijn. Het is daarentegen wel van groot belang perfectie te blijven nastreven om *cream-skimming* door verzekeraars tegen te gaan. ICT-technologie kan hierbij behulpzaam zijn.

Het bovenstaande roept onherroepelijk de vraag op waarom tot nu toe zo weinig van

de geschetste voordelen van *managed competition* zijn gerealiseerd. Sinds 1992 is het beleid in Nederland er immers op gericht binnen de ziekenfondssector gereguleerde competitie in te voeren. Analyse van het beleid tot dusverre leert echter dat de voorwaarden voor *managed competition* slechts gedeeltelijk zijn vervuld. Verevening en nacalculatie impliceert dat een belangrijk deel van de uitgaven van ziekenfondsen buiten het systeem van budgettering valt. Daarnaast hebben ziekenfondsen nog steeds te maken met een contracteerplicht ten aanzien van zorginstellingen, wat hun onderhandelingspositie ten opzichte van deze aanbieders niet ten goede komt. Ook moet worden bedacht dat verzekeraars enige tijd nodig hebben om zich aan te passen aan gewijzigde condities. Inspectie van cijfers over de nominale premies van ziekenfondsen lijkt te indiceren dat het beleid van gereguleerde competitie bij ziekenfondsen langzaam tot toenemende premievariatie begint te leiden (VWS (2000)).

Belangrijkste reden evenwel voor het gebrek aan effectiviteit is de interactie met ander beleid. Het beleid ten aanzien van de toelating van nieuwe zorgaanbieders en nieuwe instellingen heeft allengs geleid tot een tekortschietend aanbod. Vaak zijn verzekeraars binnen regio's aangewezen op een bepaald ziekenhuis of artsengroep. Dit beperkt in sterke mate de onderhandelingspositie van verzekeraars en daarmee de mogelijkheden doelmatigheidswinsten te realiseren.

9. Afbakeningen binnen het stelsel van zorgverzekeringen

Wanneer de hierboven beschreven lijn van gereguleerde competitie wordt gevolgd, zijn er nog veel vragen te beantwoorden. Met name gaat het er dan om de reikwijdte te bepalen van het pakket dat verzekeraars onder een systeem van gereguleerde competitie kunnen aanbieden. Ook de mate waarin het verzekeraars toegestaan wordt om te variëren met eigen-betalingssystemen, pakketgrootte en pakketsamenstelling is een relevante vraag. Bovendien is een belangrijke vraag wie we willen betrekken in welke kring van solidariteit? Opteren we voor één systeem dat voor de gehele bevolking geldt of kiezen we voor een apart systeem voor de meest kwetsbare groepen zoals in de VS?

In wezen gaat het erom het stelsel op diverse aspecten af te bakenen. Deze kwesties spelen ook in de huidige beleidsdiscussie. Met name drie afbakeningsvraagstukken lijken op dit moment actueel: de afbakening tussen het publiek en het privaat gefinancierde deel, de afbakening tussen het eerste en tweede compartiment en de afbakening binnen het tweede compartiment tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden. Zoals we zullen zien, komen sommige van de eerder geconstateerde trade-offs hierin weer terug.

Publiek versus privaat

De eerstgenoemde afbakening heeft betrekking op de vraag hoeveel (en welke) voorzieningen onder het eerste en tweede compartiment moeten worden gebracht. In wezen gaat het hier om een afruil tussen efficiëntie en solidariteit – zij het in enigszins

verhulde vorm. Voor voorzieningen die niet worden opgenomen in de publieke verzekering geldt dat premies in beginsel conform het equivalentieprincipe zullen worden vastgesteld. Een publieke verzekering daarentegen biedt de mogelijkheid de band tussen risico en premie door te snijden. Bovendien maakt een publiek systeem het mogelijk een band tussen premie en inkomen te introduceren.

Daartegenover staat dat in een publiek systeem verzekeraars meer met risico's te maken krijgen. Wanneer ze daarvoor niet worden gecompenseerd, dan zullen ze trachten hoge risico's buiten de deur te houden, bijvoorbeeld door minder aandacht te geven aan de diensten die meer dan proportioneel door hoge risico's worden geconsumeerd (een voorbeeld is de service verbonden aan de levering van diensten welke voornamelijk door chronisch zieke patiënten worden geconsumeerd). Dit zet de toegankelijkheid van de zorg onder druk. Differentiatie van uitkeringen aan verzekeraars naar risico moet voor compensatie zorgen. Wanneer de informatie over risico's onvolledig is (in praktijk is aan deze conditie voldaan), dan komt een systeem van nacalculatie van door verzekeraars gemaakte kosten in zicht. Onvermijdelijk gevolg is dan dat ook de prikkel tot verbetering van de doelmatigheid wordt weggehaald. De introductie van risicosolidariteit gaat dan ten koste van de doelmatigheid.

Voor inkomenssolidariteit geldt eveneens een afruil. Een publieke verzekering biedt zoals gezegd de mogelijkheid de solidariteit tussen verschillende inkomensgroepen te versterken. Dit kan worden bereikt door verzekeringspremies inkomensafhankelijk te maken. De versterking van de inkomenssolidariteit is echter niet zonder bijwerkingen: het gaat ten koste van een doelmatige arbeidsmarkt. Overigens is het de vraag of het zorgstelsel moet worden gebruikt om inkomenssolidariteit tot stand te brengen. Dit kan immers ook goed buiten het zorgstelsel worden gerealiseerd – via het stelsel van loon- en inkomstenbelasting of via inkomensafhankelijke subsidies. Maar ook dan geldt dat de mate van inkomensafhankelijkheid van collectieve bijdragen (premies dan wel belastingen) een keuze reflecteert tussen inkomenssolidariteit en doelmatigheid.

Scheiding in eerste en tweede compartiment

De tweede afbakening betreft de vraag of voor moeilijk verzekerbare risico's een aparte verzekering in het leven moet worden geroepen. Een argument zou kunnen zijn dat anders een verzekering voor deze risico's niet van de grond komt. Gezien de mogelijkheden tot herverzekering van risico's en de omvang van veel verzekeraars is dit argument niet altijd even relevant.

Belangrijk voordeel van een segmentatie in twee compartimenten is dat ze correspondeert met groepen voorzieningen die vanuit hun aard verschillend zijn. Bij *cure* voorzieningen zijn informatie-asymmetrieën bij consumenten relevanter dan bij *care* voorzieningen met alle consequenties van dien voor de positie van de consument tegenover de aanbieder. Dientengevolge ligt toepassing van het model van gereguleerde competitie minder voor de hand waar het *care* voorzieningen betreft.

Belangrijk nadeel van een scheiding in twee compartimenten is evenwel dat nieuwe

ondoelmatigheden worden opgeroepen. Wanneer voorzieningen welke toebehoren aan de twee compartimenten complementair dan wel substitueerbaar zijn, kan marktsegmentatie tot gevolg hebben dat te vaak voor de duurste oplossing wordt gekozen. Voor actoren binnen elk der compartimenten kan het aantrekkelijk zijn te trachten slechte risico's door te verwijzen naar het andere compartiment. Hoewel een dergelijke strategie de kosten van hun bedrijfsvoering weet te verminderen, wordt de samenleving erdoor met hogere kosten opgezadeld.

Het ziekenfonds

De laatste afbakening betreft die tussen ziekenfonds- en particuliere verzekeringen. Eerder werd reeds geconstateerd dat de verschillen tussen de twee soorten verzekeringen in vraag- en aanbodbeleid niet gemakkelijk te motiveren zijn. Bovendien impliceert het verschil in benadering bij de premieheffing dat personen die vanwege een verandering van inkomen overstappen van ziekenfonds- naar particuliere verzekering, met een forse premiestijging kunnen worden geconfronteerd (met name alleenverdieners en gezinnen met kinderen). Langs deze weg versterkt het onderscheid tussen twee soorten verzekeringen de arbeidsmarktproblematiek.

Men zou om deze redenen kunnen overwegen de twee typen verzekeringen onder één dak te brengen. Of dan voor het huidige stelsel van particuliere verzekeringen dan wel het huidige systeem van ziekenfondsverzekeringen dan wel een alternatief systeem wordt gekozen is een aparte vraag. Uiteindelijk hangt deze keuze af van de weging van aspecten als solidariteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

Literatuur

- Commissie Hoefnagels, 1990, Verschillen tussen gezondheidsregio's in gebruik van ziekenhuisvoorzieningen, KNMG, Utrecht.
- Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen, 1999, Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- Cutler, D.M., 1996, Public Policy for Health Care, NBER Working paper 5591.
- Cutler, D.M., M. McClellan, J.P. Newhouse en D. Remler, 1998, Are Medical Prices Declining? Evidence from Heart Attack Treatments, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 108, blz. 991-1024.
- Newhouse, J.P., 1992, Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?, *Journal of Economic Perspectives*, nr. 3, blz. 3-21.
- OECD, 2000, OECD Economic Surveys 1999-2000 - Netherlands, Paris.
- Phelps, C.E., 1992, Diffusion of Information in Medical Care, *Journal of Economic Perspectives*, jg. 6, blz. 23-42.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, 1999, Europa en de gezondheidszorg, Zoetermeer.

- Shapiro, M.D. en D.W. Wilcox, 1996, Mismeasurement in the Consumer Price Index: An Evaluation, NBER Macroeconomics Annual, blz. 93-142.
- Van de Ven, W.P.M.M., R.C.J.A. van Vliet, F.T. Schut en E.M. van Barneveld, 2000, Access to Coverage for High-Risks in a Competitive Individual Insurance Market: Via Premium Rate Restrictions or Risk-Adjusted Premium Subsidies?, Journal of Health Economics, jg. 19, blz. 311-339.
- VWS (1999), Zorgnota 2000, Den Haag.
- Weisbrod, B.A., 1991, The Health Care Quadrilemma: An Essay on Technological Change, Insurance, Quality of Care, and Cost Containment, Journal of Economic Literature, jg. 29, blz. 523-552.
- Westerhout, E.W.M.T., 1999, The Future of the Dutch Health Insurance System, CPB Report 1999/4, blz. 21-26.
- WRR, 1997, Volksgezondheidszorg, Rapporten aan de Regering 52, Den Haag.
- Zweifel, P., S. Felder en M. Meiers, 1999, Ageing of Population and Health Care Expenditure: A Red Herring?, Health Economics, jg. 8, pp. 485-496.

Kwaliteit van de AWBZ-voorzieningen

J.M. Timmermans¹

1. Langdurige hulp en zorg

De AWBZ is een faciliteit waar Nederland lang trots op was. Geen enkel ander land heeft immers het recht op langdurige hulp zo sterk in de wetgeving verankerd; geen land kent een regeling die – zonder aanzien des persoons – ondersteuning biedt aan mensen met fysieke, psychische of verstandelijke beperkingen. Zo langzamerhand is het echter de vraag of die trots nog wel terecht is. Het recht op hulp blijkt een rekkelijk begrip, het stelsel maar ook de verstrekkingen die uit de AWBZ worden betaald vertonen sleetse plekken en de voorzieningen zijn aan de karige kant. Het is niet uitgesloten dat de opvang inmiddels een kwaliteitsniveau lager ligt dan dat in landen waarmee Nederland zich graag vergelijkt.

In het volgende wordt kort op de kwaliteit van de AWBZ en de daaruit gefinancierde voorzieningen ingegaan. Daarbij wordt het begrip kwaliteit gerelateerd aan fricties tussen vraag en aanbod, maar ook aan centrale begrippen binnen de verzorgingsstaat als vrijheid en gelijkheid. Het betoog loopt uit in een beschrijving van enkele beleidsdilemma's die in de nabije toekomst om een keuze vragen.

2. Het recht op hulp

Als men de meest recente overzichten van wachtenden op AWBZ-voorzieningen bij elkaar optelt, komt men op ongeveer 100.000 personen uit. In de praktijk is het wat minder erg dan het lijkt. Zo komen op een aantal wachtlijsten dubbeltellingen voor en heeft niet iedere wachtende even dringend hulp nodig, mede omdat velen van hen wel hulp krijgen maar naar een andere voorziening willen overstappen. Niemand ontkent echter dat er onaanvaardbaar lange wachtlijsten zijn. Bovendien zijn hulpontvangers die op een wachtlijst staan weliswaar niet van hulp verstoken, maar ze ontvangen wel een

¹ Coördinator zorg SCP.

minder adequate voorziening. Ook in deze gevallen duidt de wachtlijst op fricties tussen vraag en aanbod.

Bij degene die wel geholpen worden, is de hulp nogal eens gerantsoeneerd: men krijgt minder hulp dan men eigenlijk nodig heeft (en waarvoor men door een daartoe in het leven geroepen instantie is geïndiceerd). De thuiszorg is wat dit betreft veelvuldig op een negatieve manier in het nieuws geweest, maar ook in de tehuizen is vaak onvoldoende personeel om de bewoners de verzorging en begeleiding te geven die ze nodig hebben.

Het totale aantal personen dat jaarlijks van AWBZ-voorzieningen gebruik maakt ligt rond de 750.000; dat is gelukkig heel veel meer dan het aantal wachtenden. Een meerderheid krijgt dus hulp, ook al is dat niet altijd de hoeveelheid en de soort hulp die nodig is. Desondanks moet geconstateerd worden dat het recht op AWBZ-verstrekkingen een begrip is dat nogal rekkelijk wordt toegepast. Het is overigens niet uitgesloten dat daaraan door uitspraken van de rechter een eind wordt gemaakt. De patiënt zal op basis van een indicatie het recht op zorg dan beter kunnen effectueren.

3. Sobere verstrekkingen

De AWBZ-verstrekkingen zijn in de eerste plaats sober door de hiervoor beschreven rantsoenering, maar de opvang is ook op andere punten bescheiden te noemen. Dat geldt bijvoorbeeld de kwaliteit van de woonvoorzieningen. Nederland telt meer tehuisplaatsen dan enig ander land en dat is op zich al een signaal dat de maatschappelijke opvang in de eigen omgeving tekort schiet. Bewoners van tehuizen hebben daar zelden meer dan een eigen kamer en dat tegen een relatief hoog bedrag aan eigen bijdragen. Door deze ongunstige prijs/kwaliteit verhouding zijn de tehuizen onaantrekkelijk geworden voor mensen met een wat hoger inkomen. Zo kon de situatie ontstaan dat een groep burgers wel AWBZ-premie betaalt maar de voorzieningen nooit zal gebruiken. Naarmate deze groep omvangrijker wordt, komt de solidariteit waarop de AWBZ is gebaseerd zelfs in gevaar.

Ook ander aanbod van tehuizen (verzorgingshuizen, verpleeghuizen) is wat *sleets* aan het worden. Zo past het aanbod aan dagelijkse activiteiten in tehuizen voor ouderen niet meer bij de leefstijl van nieuwe generaties ouderen. De huidige generatie hoogbejaarden heeft ook op jongere leeftijd een wat bezadigder patroon van vrijetijdsbesteding vertoond. Nieuwe generaties ouderen kennen echter veel meer diversiteit in hun activiteiten en zijn gewend daarvoor de deur uit te gaan. Het tehuis wordt voor deze ouderen steeds minder aantrekkelijk.

Daar komt nog bij dat de meeste tehuizen op het vlak van dagbesteding en recreatie een standaard aanbod leveren, dat weinig ruimte laat voor individueel bepaalde en beleefde hobbybeoefening of uitgaansgedrag. Het toegekende zak- en kleedgeld is daarvoor ook niet toereikend. Wie in een tehuis moet wonen levert hierdoor onvermijde-

lijk zijn of haar leefstijl in, ook als dat gezien de gezondheidstoestand niet hoeft. Bezien vanuit de door de overheid nagestreefde emancipatie van mensen met beperkingen, is deze aantasting van vrijheden, naar de normen van nu, allerminst vanzelfsprekend.

Tenslotte is er ook weinig variatie in de verstrekkingen. Er is tegenwoordig een behoorlijke variatie aan woningen beschikbaar die geschikt zijn voor uiteenlopende categorieën mensen met beperkingen en die woningen zijn er voor iedere beurs. In de zorg ontbreekt die variatie en zo gebeurt het nog steeds dat mensen die zich in de woning maar ook op allerlei andere terreinen goed kunnen redden in een tehuis worden opgenomen omdat ze meer of andere hulp nodig hebben dan in de standaard verstrekkingen voor thuis wonenden is voorzien, zelfs als die opname niet kosteneffectief is.

4. Wensen van gebruikers

Personen die een beroep doen op AWBZ-zorg krijgen vaak niet wat ze willen hebben en dat geldt niet alleen de hoeveelheid hulp maar ook het soort hulp. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het gedrag van degenen die zelf kunnen bepalen wat voor hulp ze ontvangen: de houders van een persoonsgebonden budget (Pgb). Deze Pgb-gebruikers kopen in de eerste plaats nogal eens verstrekkingen waarin het aanbod in natura niet voorziet, zoals begeleiding. In de tweede plaats kopen ze nogal eens faciliteiten die informele helpers steunen of ontlasten; de AWBZ kent geen verstrekkingen voor netwerken, alleen individuele aanspraken. Tenslotte kopen ze een reeks van kleinere diensten waarmee ze knelpunten op allerlei levensgebied oplossen maar die normaal niet voor financiering uit de AWBZ in aanmerking komen.

Het grote voordeel van het Pgb, naast de hiervoor genoemde, is dat mensen zelf kunnen bepalen wanneer en door wie ze worden geholpen, wat er voor hen wordt gedaan en hoeveel dat moet kosten. Dit maakt duidelijk dat dit soort simpele beslissingen gewoonlijk niet door de ontvanger van hulp in natura worden genomen maar door de hulpverlenende instanties. In de hulpverlening lijkt daarom een zeer instrumentele opvatting over mensen met beperkingen te overheersen. Men richt zich als het ware op de compensatie van tekorten van deze mensen alsof het gaat om de aanvulling van de voorraad aan courante levensmiddelen: als de compensatie is geboden, is aan vereisten van goede zorg voldaan. Hulpbehoevenden hebben dus geen keus in wie bij hen over de vloer komt en aan hun spullen zit, wie aan hun lijf zit of met wie ze de intimiteit van hun persoonlijke problemen delen. Gezien dit denken is het niet verwonderlijk dat mensen vaak met tientallen verschillende hulpverleners te maken krijgen; de persoonlijke verhoudingen zijn ondergeschikt aan de organisatie van hulpverlenende instanties.

In de praktijk gaat de agenda van de hulpverlenende instantie daarom ook bijna altijd boven die van de hulpvrager en ook dat blijft niet beperkt tot voorzieningen voor hulp aan huis maar doet zich ook in de tehuizen voor. Naast het instrumentele karakter van

de hulp blijkt dus nog een probleem: hulpverlening gaat voorbij aan individuele wensen en verplichtingen van mensen. Zo kan de gehandicapte met normale arbeidsverplichtingen zelden rekenen op de thuiszorg, als hulp bij het opstaan, wassen, aankleden enzovoorts nodig is voordat de betrokkene op weg kan gaan naar het werk. De arbeidsdeelname van gehandicapten wordt op dit moment dan ook voor een belangrijk deel mogelijk gemaakt door informele hulp. Dat lijkt nogal vreemd gezien het streven naar maximale participatie van mensen met beperkingen, een streven dat sinds jaar en dag hoog in het politieke vaandel staat.

5. Achtergronden

De wat magere staat van onderhoud van AWBZ-voorzieningen kan voor een belangrijk deel worden verklaard door het overheidsbeleid van de afgelopen 25 jaar. In de jaren zestig was duidelijk geworden dat de omgang met mensen met ernstige beperkingen een andere moest zijn dan tot dan toe gebruikelijk was. In de jaren zeventig verschijnt een aantal beleidsnota's van de overheid waarin dat inzicht wordt overgenomen en een nieuwe koers wordt uitgezet. De kernboodschap van al die nota's is dat mensen met fysieke, psychische of verstandelijke beperkingen in een aantal opzichten in achterstand verkeren. Dat wordt in strijd geacht met het gelijkheidsbeginsel en daarom wordt allerlei beleid aangekondigd dat er toe moet bijdragen dat mensen met beperkingen een gewone plaats in de samenleving kunnen gaan innemen. Voordat de overheid aan de uitwerking hiervan toekomt treedt echter een langdurige economische malaise die tot bezuinigingen dwingt, ook op de AWBZ-sector. Dat valt aanvankelijk niet mee omdat er relatief weinig beheersingsinstrumenten beschikbaar zijn; deze worden dan ook in snel tempo ontworpen en ingevoerd. Het resultaat kennen we heden ten dage als 'de aanbodsturing'. Die aanbodsturing en de kostenbeheersing hebben remmend gewerkt op vernieuwing (innovatie bracht onbekende financiële risico's met zich mee). Tegelijkertijd werd het bestaande wettelijk gefixeerd zodat de marges voor innovatie erg klein werden. Als gevolg daarvan is de kwaliteit van het aanbod niet meegegroeid met de welvaart maar blijven steken op het niveau van de jaren zestig en zeventig.

Toch is dat niet het hele verhaal. Er zijn namelijk in de afgelopen decennia vele voorbeelden geweest van voorzieningen die zich sterker op de wensen van gebruikers richtten of die in de organisatie van hun voorziening rekening hielden met de individualiteit van hun cliënten. Bredere invoering van zulke meer klantgerichte dienstverlening – die ook binnen de marges van het beheersingsbeleid mogelijk was – is er niet van gekomen. Dit kan geweten worden aan de visie op de maatschappelijke positie van mensen met beperkingen en op hun individuele levensbehoeften. Ondanks mooie woorden die aan integratie in de samenleving zijn gewijd was die visie dat mensen met beperkingen buiten die aan bed, brood en onderdak niet zoveel behoeften hadden. Men kon dus met standaard pakketten die voor iedereen gelijk waren volstaan. Omdat zoals eerder gezegd, de hulpbehoefte instrumenteel werd opgevat hoefde ook

geen rekening te worden gehouden met de persoon achter de hulpvrager. Een recent voorbeeld waaruit blijkt dat deze visie ook bij de overheid leefde, is dat bewoners van een aantal AWBZ-instellingen bij invoering van de Wet voorzieningen gehandicapten werden uitgesloten als rechthebbenden op voorzieningen voor vervoer, omdat werd aangenomen dat ze "geen individuele vervoersbehoefte meer hadden".

Men kan het feit dat instellingen weinig hebben bijgedragen aan de maatschappelijke gelijkheid van mensen met beperkingen wijten aan het overheidsbeleid, in het bijzonder de noodzaak tot bezuinigen. Dat ze ook weinig hebben bijgedragen aan vergroting van individuele vrijheid van mensen die bij hen in zorg waren kan men echter wel geheel op het conto van die instellingen schrijven.

6. Recente vernieuwing

Het voorgaande negatieve beeld van de AWBZ-gefinancierde dienstverlening gaat voorbij aan het feit dat er de laatste tijd veel aan het veranderen is. Onder namen als 'normalisatie', 'extramuralisering' en 'vermaatschappelijking' is een proces in gang gezet van omzetting van tehuisplaatsen in geïntegreerde pakketten van dienstverlening voor zelfstandig wonenden. Met name in de geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor verstandelijk gehandicapten gaan de ontwikkelingen snel. De achtergrond van deze veranderingen is dat de al veel langer bestaande visie op mensen met beperkingen eindelijk vorm krijgt in voorzieningen. Het gelijkheidsideaal uit de jaren zeventig wordt nu met voortvarendheid toegepast op de meest kwetsbare groep: de tehuisbewoners. Het resultaat daarvan is dat steeds meer mensen met ernstige beperkingen tussen de gewone bevolking in wonen. Die ontwikkeling blijft overigens enigszins verborgen, omdat de wet- en regelgeving nog niet is aangepast aan deze ontwikkelingen waardoor de formele verslaglegging over de hulp sterk afwijkt van de praktijk.

De vermaatschappelijking wordt zelfs met zoveel enthousiasme uitgevoerd dat een soort tegenbeweging is ontstaan. Niet iedere gehandicapte is immers in staat om redelijk zelfstandig te leven. Minstens zo bezwaarlijk is de dominantie van de nieuwe ideologie: nu het inzicht van gelijkheid is doorgedrongen zal iedereen ook in gelijke mate aan de samenleving deelnemen. Door organisaties van gebruikers wordt juist de vrijheid van keuze benadrukt en die vrijheid houdt in dat men ook kan kiezen voor de relatieve onvrijheid van de beschermende tehuis.

Wellicht dat dit kan worden opgelost door algemene toepassing van het instrument dat het ideaal van gelijkheid en dat van individuele vrijheid in zich combineert: het persoonsgebonden of persoonsvolgend budget. Dat lijkt ook de aangewezen weg om een bekend probleem op te lossen waarop men bij de realisatie van extramuralisering stuit. De mensen om wie het gaat moeten ondersteund worden op zeer veel terreinen van het leven; dat geldt bijvoorbeeld ook scholing, werk, vrijetijdsbesteding, deelname aan verkeer en het leggen van sociale contacten. In het tehuis was vanzelfsprekend dat men de bewoner hierin bijstond. Nu deze zelfstandig woont staat men voor de keus deze

ondersteuning te bieden vanuit de AWBZ of een beroep te doen op algemene voorzieningen voor sociaal beleid. Wordt gekozen voor de AWBZ dan wordt deze oneigenlijk toegepast; er worden dan diensten uit gefinancierd waarvoor voorliggende voorzieningen beschikbaar zijn. Wordt gekozen voor algemene voorzieningen dan ontstaat een afstemmingsprobleem omdat al die voorzieningen niet tegelijkertijd beschikbaar kunnen komen noch voldoende tot samenwerken in staat zijn. Gevolg van dit laatste is dat de ondersteuning op essentiële punten tekort schiet waardoor de extramuralisatie dreigt te falen.

7. Dilemma's

Nu inhoudelijke doelstellingen van beleid wat minder hoeven te lijden onder de noodzaak tot bezuiniging is wellicht het moment gekomen om een nieuw antwoord te formuleren op een aantal al oude vragen. De urgentie daarvan neemt toe nu de discussie over herziening van het stelsel van gezondheidszorg weer opbloeit.

Een eerste vraag is "of het wettelijk recht op verstrekkingen mag worden beperkt en zo ja, hoe en in welke mate". Formeel kent de AWBZ als volksverzekering iedere burger die in de bij wet omschreven omstandigheden verkeert het recht op verstrekkingen toe. In de praktijk krijgen veel rechthebbenden geen hulp, wordt bij anderen de hulp gerantsoeneerd, worden hogere sociaal-economische categorieën door toepassing van het prijsmechanisme van hulp uitgesloten en krijgen degenen die een beroep kunnen doen op informele hulp minder hulp of geen hulp. Dit roept de vraag op of de praktijk niet te ver af is komen te staan van de letter van de wet en de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever. Het probleem reikt echter verder want op een zeker moment kan de verhouding tussen rechten en plichten (premie betalen) zozeer uit evenwicht raken dat het draagvlak voor instandhouding van een volksverzekering afkalft.

Een tweede vraag is "bij wie het primaat moet liggen als het gaat om de vraag wie wanneer en bij wat helpt". Op dit moment ligt dat primaat bij de hulpverlenende instellingen. Gevolg daarvan is dat met de wensen en verplichtingen van ontvangers van hulp weinig rekening wordt gehouden. Hulp in de huidige vorm maakt dan ook inbreuk op de autonomie van mensen, staat weinig ruimte toe voor continuering van een eigen leefstijl en belemmert de maatschappelijke participatie (waaronder het verrichten van betaald werk). Daarmee wordt de ongelijkheid tussen mensen met en die zonder beperkingen bestendig. Daar in de bevolking aan autonomie, eigen leefstijl en participatie een steeds hogere waarde wordt toegekend, neemt de ongelijkheid navenant toe. De hulpverlening dreigt bovendien een rem te worden op de verwezenlijking van doelen die de overheid met betrekking tot de bedoelde categorieën nastreeft.

Een derde vraag is "hoever men wil gaan in het streven naar gelijkheid van kwetsbare burgers door extramuralisering van hen die thans veelal in de gesloten maar beschermende wereld van een tehuis leven". Gezien de kwetsbaarheid van deze mensen is onvoorwaardelijke en voortdurende beschikbaarheid van een reeks van ondersteunende voorzieningen noodzakelijk. Het is een illusie te denken dat die garantie valt te geven door deze voorzieningen, die tot verschillende beleidsstelsels behoren, te laten samenwerken. Om de extramuralisering te laten slagen moeten dergelijke voorzieningen in één stelsel zijn ondergebracht. De AWBZ zou dat stelsel kunnen zijn maar dan moet aanvaard worden dat de reikwijdte van die AWBZ enorm wordt opgerekt.

Een vierde vraag betreft "de vrijheid van keuze die men potentiële AWBZ-gebruikers toestaat en de daarmee samenhangende diversiteit in de (kwaliteit van) voorzieningen". Die vrijheid kan er uit bestaan dat men burgers zelf laat bepalen hoe ze hun problemen oplossen maar hen financieel en met advies ondersteunt door een budget te verstrekken. De vrijheid is optimaal als gewerkt wordt met budgetten die de gebruiker naar eigen inzicht kan besteden aan tekorten in het dagelijks leven die de betrokkene het meest hinderen. Op deze manier behoren de meeste vraag-aanbod problemen tot het verleden maar de benadering heeft ook een keerzijde: het geld zal voor een deel worden besteed aan zaken die niet strikt onder de AWBZ vallen en beheersing van de kosten wordt aanmerkelijk moeilijker dan bij aanbodsturing het geval was.

Die vrijheid houdt ook in dat men met behulp van dat budget kan kiezen voor een traditionele, beschermende instelling; wat dit betreft hoort de eigen keuze boven het gelijkheidsstreven te gaan.

Die instelling moet dan tegelijkertijd in de gelegenheid zijn gesteld tegemoet te komen aan de wensen van gebruikers en dat impliceert dat ze meer diversiteit in hun aanbod mogen aanbrenge. Dat maakt het ook mogelijk om de kwaliteit van de opvang in tehuizen aan te passen aan het welvaartsniveau van de bevolking in het algemeen maar ook die van de individuele gebruiker die extra faciliteiten buiten de directe hulpverlening uit eigen middelen kan betalen.

Veiligheid

C. Maas-de Waal¹ en A. van der Torre²

1. Veranderende visie op criminaliteit

Veiligheid is door de lange periode van toenemende criminaliteit steeds nadrukkelijker als probleem op de voorgrond getreden. Sinds het midden van de jaren vijftig tot halverwege de jaren negentig steeg de geregistreeerde criminaliteit vrijwel ononderbroken. Halverwege de jaren zeventig ontstond grotere publieke en politieke aandacht voor het probleem. In vergelijking met andere West-Europese landen had Nederland in die periode een naar verhouding laag criminaliteitsniveau. In het midden van jaren tachtig steeg dit snel naar het West-Europees niveau. In eerste instantie is de groei van de criminaliteit vooral als voorbijgaand probleem van opgroeiende jongeren beschouwd. Het werd aangepakt via hulpverleningsprojecten en zoveel mogelijk buiten het strafrecht afgehandeld.

Halverwege de jaren tachtig richt de aandacht zich expliciet op de vraag hoe de massale 'kleine criminaliteit', waaronder naast winkeldiefstal en vandalisme ook woningbraak werd begrepen, voorkomen kan worden. Het interim-rapport van de Commissie kleine criminaliteit (de commissie-Roethof) ziet de criminaliteitsstijging dan vooral als keerzijde van de toename van de welvaart. Het proces van individualisering had tot afname van de informele sociale controle in het gezin en de directe omgeving geleid. Daarnaast had de economische groei het aantal goederen en daarmee de gelegenheid voor het plegen van criminaliteit sterk doen toenemen. De gevoelens van onveiligheid onder de bevolking werden eveneens uitvoeriger onderwerp van onderzoek en beleid. De beleving van onveiligheid kon opvallend afwijken van feitelijke gegevens over veiligheid.

Dit essay gaat eerst in op de recente trends op het gebied van veiligheid aan de hand van een korte schets van positieve ontwikkelingen en knelpunten. Daarna komt een drietal

¹ Coördinator justitiële vraagstukken SCP.

² Medewerker consumentenvraagstukken SCP.

beleidsdilemma's aan de orde. Het eerste betreft de balans van preventieve en repressieve beleidsinspanningen door de overheid. Het tweede heeft betrekking op de balans in de mate van (formeel en informeel) toezicht en de vrijheden van burgers. Het derde heeft betrekking op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de particuliere sector.

2. Recente trends

A Positieve aspecten en ontwikkelingen

Op het gebied van veiligheid hebben zich vanaf de tweede helft van de jaren tachtig op verschillende punten positieve ontwikkelingen voorgedaan.

- De stijging van de criminaliteit in de politieregistratie was vanaf de tweede helft van de jaren tachtig geringer dan voorheen. In de periode 1994-1996 liep het aantal geregistreerde misdrijven zelfs enigszins terug; deze daling gold vooral de vermogenscriminaliteit en heeft zich in 1996-1998 niet voortgezet. Het aantal woninginbraken is echter wel verder teruggelopen. Dit aantal daalde in de politieregistratie tussen 1985-1998 van 1,8 per 100 particuliere huishoudens naar 1,4 en komt waarschijnlijk op basis van de ontwikkeling in de eerste zes maanden, voor 1999 nog lager uit (geschat wordt een cijfer van 1,2 per 100 huishoudens).
- Een ruime meerderheid (ongeveer 70%) van de Nederlanders voelt zich veilig. In de grote steden ligt dit percentage iets lager en tussen wijken in steden bestaan duidelijke verschillen. Enerzijds is de beleving van onveiligheid ondanks de beleidsinspanningen die gericht zijn op het terugdringen ervan vrij stabiel. Anderzijds kan geconcludeerd worden dat de beleving van *persoonlijke* veiligheid kennelijk niet negatief wordt beïnvloed door de ernstige geweldsincidenten van de laatste jaren en de grote aandacht daarvoor in de media.
- Positief is voorts dat mensen in hun eigen woonbuurt onveiligheid vaak als een geringer probleem ervaren dan daarbuiten. Bewoners voelen zich binnen hun wijk in het algemeen naar verhouding veilig. In de eigen wijk worden vooral problemen rond leefbaarheid (overlast, vervuiling, rondhangende jongeren) ervaren. Mensen zien het criminaliteitsprobleem elders veelal als groter en ernstiger dan bij henzelf, zelfs als zij wonen in gebieden die bekend staan om problemen op het gebied van criminaliteit.
- Het preventiebeleid uit de tweede helft van de jaren tachtig heeft tot een groot aantal innovatieve projecten geleid en tot een omvangrijk netwerk van bestuurlijke preventie van criminaliteit. De rol van het lokale bestuur bij criminaliteit is een breed geaccepteerd verschijnsel geworden.
- De reorganisatie van de politie die in het begin van de jaren negentig van start ging, is afgerond. De regering maakte de afgelopen jaren extra middelen vrij voor de politie en de versterking van de rechterlijke macht en justitiële diensten. In het

bijzonder het gevangeniswezen is sterk uitgebreid. De investeringen hebben er toe geleid dat problemen uit het verleden zoals vormfouten en heenmeldingen van verdachten, die voor een deel te maken hadden met overbelasting van politie en justitie sterk konden worden teruggebracht. Daarnaast is het aantal taakstraffen en Halt-afdoeningen sterk toegenomen en is de incasso van geldstraffen verbeterd.

B Knelpunten

Een aantal problemen op het gebied van veiligheid en veiligheidsbeleid is echter hardnekkig en bepalend voor het beeld in de toekomst. Daarbij dienen zich nieuwe kwesties aan. Deze aspecten worden hier kort toegelicht.

- Ondanks de vaak grotere problemen rond leefbaarheid en overlast dan rond criminaliteit, hebben vooral die wijken die ook op ander terrein problemen hebben grote criminaliteitsproblemen. De spreiding van criminaliteit over (typen) wijken is zeer ongelijkmatig. Uit recent onderzoek blijkt dat dit ook voor geweldscriminaliteit geldt. Een belangrijk deel van het geweld op straat speelt zich bovendien af in de directe woonomgeving van mensen.
- Over de ontwikkeling van criminaliteit in specifieke wijken of buurten is landelijk weinig informatie beschikbaar. De gegevensregistratie van de politie is er niet goed op ingericht en enquêtes onder de bevolking geven een beperkt beeld. Het beeld van de geweldscriminaliteit is bovendien niet eenduidig. In de politieregistratie is sprake van een grote stijging van het aantal geweldsmisdrijven. In slachtofferenquêtes wordt echter slechts een geringe toename van het slachtofferisico vastgesteld.
- De politie hoort steeds meer minderjarigen, vooral voor geweldsdelicten. Voor 80% zijn dit jongens. Sinds het begin van de jaren tachtig trad een verdrievoudiging op in het aantal minderjarige verdachten voor misdrijven tegen het leven, overigens voor het merendeel 'pogingen'. Een verviervoudiging trad op bij mishandeling, een verzesvoudiging bij diefstal met geweld en een verachtvoudiging bij bedreiging met geweld. Het beeld van daders is op meerdere punten weinig inzichtelijk en er bestaan vragen, als welk deel bestaat uit beginnende delictplegers, welk deel uit de harde kern, welke plaats nemen verschillende groepen allochtone jongeren in, en is sprake van ontwikkelingen als meer jongere daders, (vuur)wapengebruik en dergelijke.
- In de bredere betekenis van veiligheid valt ook veiligheid van de informatiesamenleving onder veiligheid. Dit is nog een weinig vertrouwd terrein, maar het wordt onder invloed van toename van internationale elektronische handel, fraudemogelijkheden, incidenten als verspreiding van kinderporno, de organisatie van hooligans op internet en de ermee gepaard gaande problemen rond regulering snel belangrijker.
- Het merendeel van de bevolking voelt zich persoonlijk veilig, maar criminaliteit wordt in bevolkingsenquêtes steeds vaker als een van de grootste maatschappelijkste problemen aangemerkt. Ook in het geval van dalende criminaliteitscijfers kan worden verwacht dat de urgentie van het probleem hoog blijft vanwege moeilijk te

voorkomen geweldsincidenten. Een factor die hierin in de toekomst een rol speelt, is vergrijzing. Onder ouderen is de beleving van onveiligheid ondanks een geringer slachtofferrisico, groter dan onder jongeren, mede omdat zij zich kwetsbaarder voelen en ernstiger de gevolgen ervaren.

- Het percentage opgehelderde misdrijven volgt al sinds de jaren halverwege de jaren zestig een dalende lijn. In hoeverre deze daling op een geringere effectiviteit van de politie op het vlak van criminaliteitsbestrijding wijst, is onderwerp van discussie, maar het duidt er wel op dat – ook in de ogen van burgers – van veel misdrijven geen dader bekend wordt.
- In het integrale veiligheidsbeleid is de bestuurlijke aanpak van criminaliteit verbreed tot een integrale aanpak van problemen van veiligheid en leefbaarheid op wijk- en buurtniveau. Hierbij zijn eveneens de gevoelens van onveiligheid betrokken. Inhoudelijk is het begrip veiligheid verbreed naar andere gevaren, zoals rampen, branden en het milieu.
- In de loop van de jaren tachtig zijn hogere verwachtingen over de politieke en justitiële beheersing van criminaliteit ontstaan.

C Achtergronden en toekomstige ontwikkelingen

Hoe de ontwikkeling van criminaliteit verder zal verlopen, is onzeker. Hiervoor wordt wel gekeken naar ontwikkelingen in ons omringende landen en in de Verenigde Staten. Ook in andere West-Europese landen heeft zich in het begin van de jaren negentig een stijging van de geregistreerde geweldscriminaliteit voorgedaan. In de Verenigde Staten is echter juist de dalende trend opvallend. Het criminaliteitsniveau heeft daar het laagste niveau in 20 jaar bereikt en de daling betreft niet alleen vermogens- maar ook geweldscriminaliteit. Voor deze daling zijn in de Verenigde Staten verschillende verklaringen aangewend: de daling van het aantal jonge mannen, het langzaam afnemen van crackepidemie, een grotere legitimiteit van maatschappelijke en politieke instituties, het gerichte politieoptreden in probleemwijken. In onderzoek dat het SCP op basis van tijdreeksen voor Nederland uitvoerde, is een samenhang van verschillende *maatschappelijke ontwikkelingen* met de criminaliteitsontwikkeling vastgesteld: vooral het aantal jonge ongehuwde mannen, de hoogte van de werkloosheid en het aantal gebroken gezinnen (benaderd met het aantal gescheiden personen) komen hierin als factoren naar voren. Het aantal jonge mannen vooral in relatie tot de ontwikkeling van geweldscriminaliteit en diefstal, het aantal gebroken gezinnen vooral in verband met geweldscriminaliteit, en het aantal werklozen in verband met het aantal diefstallen. Het aantal ongehuwde jonge mannen kende vanaf de jaren 70 tot het begin van de jaren 90 met een enkele uitzondering een voortdurende stijging, tussen 1994 en 1997 een daling, gevolgd door een verwachte stijging tot ver in de 21ste eeuw. Het aantal gescheidenen neemt vanaf de jaren zestig toe. Het aantal werklozen neemt al weer een aantal jaren af. Hoewel vooral de rol van werkgelegenheid als oorzakelijke factor in relatie tot criminaliteit onderwerp van wetenschappelijke discussie is, is het aannemelijk dat de

factor voor groepen jongeren die langdurig werkloos zijn en weinig toekomstperspectief hebben een rol speelt. Deze groep zal weinig binding met de samenleving hebben, heeft weinig te verliezen, wat de drempel voor het plegen van delicten verlaagt. Op grond van deze maatschappelijke ontwikkelingen is er geen aanleiding te veronderstellen dat de criminaliteit sterk zal teruglopen. De verschuiving naar geweldscriminaliteit zal zich kunnen voortzetten. Uit het onderzoek blijkt voorts dat *strafrechtelijke variabelen* verband houden met de ontwikkeling van de geregistreeerde criminaliteit. Dit betreft vooral het aantal ophelderingen en de duur van de opgelegde vrijheidsstraf.

Voor de ontwikkeling in West-Europese landen, waar in tegenstelling tot de Verenigde Staten (nog) geen daling van de geweldscriminaliteit optreedt, wordt nu – aarzelend en tentatief, gegevens ontbreken vaak – gewezen op de rol van de aanzienlijke migratie. Hieronder zijn veel jongeren met een gebrekkige opleiding en weinig integratiemogelijkheden. De oververtegenwoordiging van vooral Marokkaanse en Antilliaanse jongens in de criminaliteitscijfers komt in Nederland in meerdere studies naar voren. Landelijke gegevens die de oververtegenwoordiging bevestigen komen uit nieuwe administratieve bronnen beschikbaar. In de CBS-gegevens is de registratie naar etnische herkomst alleen voor gegevens over de gevangenispopulatie opgenomen. Deze heeft voor meer dan de helft een niet Nederlandse nationaliteit.

3. Beleidsafwegingen en dilemma's

De beleidsafwegingen en -dilemma's zijn te groeperen rond een drietal thema's, de balans van preventieve en repressieve inspanningen, de balans van de mate van toezicht en de individuele vrijheden van burgers, en van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de particuliere sector.

A De balans tussen preventieve en repressieve beleidsinspanningen

Op het gebied van preventie heeft het veiligheidsbeleid, sinds het eerste criminaliteitspreventiebeleid halverwege de jaren tachtig, tot een groot aantal maatregelen en projecten geleid, veelal geïnitieerd en gestimuleerd op lokaal niveau. Hoewel onderzoek lang niet altijd uitsluitend geeft over effecten, is grotere kennis ontstaan over wat werkt, en in welke omstandigheden, zeker als deze kennis gecombineerd wordt met onderzoeksuitkomsten elders in Europa en in de Verenigde Staten. In het veiligheidsbeleid zou dit moeten leiden tot een gerichtere aanpak voor veiligheidproblemen en het stellen van hogere eisen aan de kwaliteit en effectiviteit van interventies.

Het probleem van leefbaarheid van wijken wordt veelal benaderd door vervuiling en verloedering snel aan te pakken. De aanpak is meer op de zichtbare dan op de minder zichtbare achterliggende verschijnselen gericht, zoals de demografische ontwikkelingen van (stedelijke) wijken en het sociale klimaat. Als gevolg van snelle demografische

veranderingen kunnen zich in wijken op een breed terrein aanpassingsproblemen voordoen. Een voorbeeld: de integratie van de asielzoekers. Uit onderzoek blijkt dat de mate waarin bewoners goede sociale relaties met elkaar onderhouden en de gehechtheid aan de buurt belangrijke factoren zijn voor zowel de leefbaarheid als de beleving van veiligheid. In de aanpak zijn deze elementen nu onderbelicht.

Voor die woonwijken waar niet leefbaarheid maar geweld op straat een probleem is, is de vraag of en hoe met versterkt toezicht versterkt geweldsincidenten voorkomen kunnen worden. (Tot nu toe is vooral ervaring opgedaan met toezicht ter preventie van vermogenscriminaliteit en vandalisme.) Voor wijken met ernstiger problemen met criminaliteit kan een meer op daders gerichte strafrechtelijke aanpak effectiever zijn. Hiervoor is nieuw onderzoek en informatie nodig (informatie over hoe geweldsincidenten in wijken te voorkomen, te laten melden en op te lossen).

De tevredenheid van de bevolking over de aanpak van criminaliteit in de eigen woonbuurt door de politie is in Nederland naar verhouding laag. In Nederland meende 45% van de bevolking dat de politie in de eigen woonbuurt goed werk doet, in Canada was dit 80%. Op dit punt lijkt verbetering mogelijk, maar tot nu toe is de gebrekkige informatiestructuur een beperking. Het beleid is nu nog weinig gebaseerd op gerichte informatie over overlast en criminaliteit.

In de discussie ligt het accent op 'Meer blauw op straat' en minder op de geschikte werkwijze van de politie. Burgers blijken zich echter alleen door het meer zichtbaar zijn van de politie op straat niet veiliger voelen, het gaat om het aanspreekbaar zijn van de politie en het tijd beschikbaar hebben. De politie wordt door burgers (en de media) ook sterker aangesproken op de kwaliteit van dienstverlening en de effectiviteit van haar inspanningen. Het geringe resultaat van een aangifte is een belangrijke reden van ontevredenheid over de politie bij burgers. Het is een uitkomst die lastig te verbeteren is. Op het gebied van criminaliteitsbestrijding, zo merkte ook de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie op, is de politie waarschijnlijk overbelast en wordt zij door de bevolking als weinig succesvol gezien. Daar komt bij dat de effectiviteit van taken op ander gebied, zoals preventie van criminaliteit lastig is vast te stellen. Verschillende manieren van politie-optreden blijken de criminaliteit echter wel terug te kunnen brengen. Uit onderzoek in de Verenigde Staten komt naar voren dat vooral gerichte surveillances op tijden en plaatsen waar veel criminaliteit voorkomt (criminele 'hot spots' en 'hot times') succesvol kunnen zijn. De gebiedsgerichte werkwijze waarbij politie en justitie in de wijk en buurt aanwezig zijn, 'kennen en worden gekend', zou een goede afweging preventie-repressie mogelijk moeten maken. Voor de politie is een hardere strafrechtelijke aanpak in wijken nu vaak een dilemma vanwege het risico dat de relatie bevolking-politie er door onder druk komt te staan (bijvoorbeeld de relatie met minderheden). Probleem hierbij is ook de gebrekkige informatiepositie over de criminaliteit op het niveau van wijken en buurten.

Ook voor de aanpak van jeugdcriminaliteit is de verhouding tussen algemene preventieve maatregelen en gerichte (justitiële) aandacht voor specifieke groepen daders van belang. Hierbij moet worden gedacht aan zeer jonge daders en de groep die gedurende een lange periode veel en zwaardere misdrijven plegen en voor een groot deel van de jeugdcriminaliteit verantwoordelijk zijn. Voorwaarde is opnieuw dat een dergelijke groepen te identificeren zijn uit verschillende administratieve registraties.

B De balans in de mate van (formeel en informeel) toezicht en de vrijheden van burgers
Halverwege de jaren tachtig ontstond het inzicht dat de vermindering van de sociale controle of het informeel toezicht een belangrijke achtergrond was van de massale kleine criminaliteit. De toegenomen vrijheden van burgers bleken grotere eisen te stellen aan zelfdiscipline en zelfcontrole die niet altijd leek te kunnen worden opgebracht.

De invloed van de overheid op de informele sociale controle in het gezin (ouders), school (schoolpersoneel, medeleerlingen), vrijetijd (personeel sport- en buurtvoorzieningen) en werk (werkgevers, werknemers) is vooral indirect en ligt vooral op het vlak van het scheppen van voorwaarden voor het functioneren van instituties. Zo worden nu mogelijkheden voor opvoedingsondersteuning van ouders uitgebreid. Niettemin zouden ouders door de politie en de bureaus Halt meer aangesproken kunnen worden op het gedrag van hun kinderen. De overheid heeft echter veel andere vormen van toezicht gestimuleerd, zoals het aanstellen van conducteurs, conciërges, extra winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers, toezichthouders als stadswachten, flatwachten, controles in het openbaar vervoer, huismeesters, parkeerwachters enz.

De problemen rond geweld maken nieuwe afwegingen rond het uitbreiden van formeel toezicht noodzakelijk. Daarbij bestaat overigens de indruk dat Nederland in Europees verband op het gebied van beveiliging en toezicht enigszins achterblijft. Dit valt te achterhalen uit informatie over de omvang van preventieve investeringen door burgers en het bedrijfsleven. Het blijkt ook uit de relatief beperkte omvang van de particuliere beveiliging en de politie. Het EU-gemiddelde hiervoor is 160 per 100.000 inwoners; in Nederland ligt dit aantal met 132 beveiligingsbeambten daar ruim onder (Duitsland 217, Verenigd Koninkrijk 582).

Bij de afweging tot verdere uitbreiding moet worden betrokken welke inperking van vrijheden van burgers opweegt tegen de extra beveiliging en hoe burgers deze inperking waarderen (voorbeeld preventief fouilleren van burgers en DNA-onderzoek).

C De balans tussen publieke en private inspanningen op het gebied van veiligheid
De laatste jaren is getracht de verantwoordelijkheid voor de aanpak van criminaliteit van politie en justitie te verbreden naar andere partners'. Aan de ene kant wordt gedacht aan vergroten van de zogenoemde sociale redzaamheid van bewoners. Het achterliggende idee is dat mensen zich te weinig voor de problemen verantwoordelijk voelen. Aan de andere kant krijgt de private of particuliere beveiliging een grotere rol toebedeeld.

De centrale vraag is hier of voor een vergroting van het toezicht primair gedacht dient te worden aan uitbreiding van de rol van de overheid of eerder aan andere partijen en/of aan een grotere verantwoordelijkheid voor burgers. Bij de laatste keuze, het leggen van een grotere verantwoordelijkheid bij burgers, lijken de grenzen daarvan in het geval van ernstige criminaliteitsproblemen weinig onderkend.

Formeel toezicht wordt in het publieke domein uitgeoefend door de politie en daarnaast door stadswachten en assistenten. In het private terrein wordt dit uitgeoefend door particuliere beveiligingsorganisaties. Het gebied van toezicht door particuliere beveiliging is sterk gegroeid. Daarbij staat de verdeling tussen overheids- en private veiligheidszorg in toenemende mate ter discussie. Horecaondernemers zijn bereid zelf voor particuliere beveiliging te zorgen, er is publiek-private samenwerking ontstaan bij het beveiligen van bedrijventerreinen en uitgaansgebieden, en er worden convenanten gesloten tussen gemeenten en horeca-ondernemers. Over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder toezichthouders hun taken uitoefenen, de kosten van het publieke toezicht, en mogelijke financiële bijdragen van private partijen (horeca of bewoners van rijkere buurten) ontstaat in toenemende mate onduidelijkheid.

4. Conclusie

Hier liggen belangrijke afwegingen, ook indien uitgangspunt blijft dat veiligheid een publiek goed is voor alle burgers en een basisniveau gegarandeerd dient te blijven. Deze waarborg maakt het overigens belangrijk goed zicht te hebben op hoe veiligheid verdeeld is en welke resultaten de politie boekt. Informatie hierover is gebrekkig, maar het is duidelijk dat veiligheid ongelijk is verdeeld en dat de inzet van de politie nog weinig is afgestemd op deze ongelijke verdeling.

De vraag is hier of verdere privatisering van publieke veiligheidszorg altijd moet worden afgewezen. Het zou juist ook mogelijkheden kunnen scheppen publieke middelen selectiever in te zetten in gebieden met de grootste problemen. Het veel geschetste schrikbeeld van eilanden van veiligheid (woonwijken die beveiligd worden met door bewoners aangestelde beveiligingsfunctionarissen) in een onveilig publiek domein hoeft niet bewaarheid te worden.

Problemen daarbij, die zich ook nu al voordoen, liggen op het gebied van samenwerking en uitwisseling van informatie en het beschermen van de rechten van verdachten. Private beveiliging dient immers primair een privé- of bedrijfsbelang en niet het algemene belang van criminaliteitsbestrijding. De verdere afstemming van taken en bevoegdheden tussen publieke en particuliere veiligheidszorg moet als urgent worden gezien, mede gezien de Europese ontwikkelingen die wijzen op verdere groei van commerciële beveiligings- en bewakingsbureaus. Deze ontwikkeling gaat al in de richting van uitbreiding van taken van de particuliere beveiliging waarbij de meer specialistische taken aan de politie over worden gelaten.

BIJLAGE

Verschuiving tussen voorzieningen van de overheid en de particuliere sector (de marktsector, het particulier initiatief of de informele sfeer).

De getalsmatige verhouding tussen publieke en private beveiliging

De omvang van het publieke deel is weliswaar nog het grootst, maar de verhouding tussen publieke en private zorg toont een constante groei ten gunste van de private sector. Kwantitatief begint de uitbreiding van de politie duidelijk achter te blijven bij de ontwikkeling van de particulier georganiseerde sector.

Tabel 1 Omvang van de politie en van particuliere beveiliging in Nederland en de verhouding privaat/publiek personeel, 1980-1998

jaar	totaal politiepersoneel	per 100.000 inwoners	totaal particu- lier personeel	per 100.000 inwoners	verhouding pri- vaat/publiek
1980	26.902	191	10.200	72	0,38
1985	29.902	208	11.500	80	0,38
1990	38.146	256	16.700	112	0,44
1995	39.216	254	20.215	131	0,52
1998	40.400	258	25.800	165	0,64

Bron: De Waard (1999)

De omvang van politie en particuliere beveiliging in Nederland vergeleken met een aantal EU-landen

Tabel 2 Personeelsomvang van politie en particuliere beveiliging per 100.000 inwoners, 1996

	politie	particuliere beveiliging	totaal
Nederland	254	132	386
Denemarken	265	193	458
Duitsland	302	217	519
Frankrijk	403	121	524
Oostenrijk	420	75	495
Verenigd Koninkrijk	354	582	936
Zweden	307	184	491
EU-gemiddelde	375	160	535

Bron: Van Dijk en De Waard (2000)

*Oordeel over de politie in een aantal Europese landen***Tabel 3** *Oordeel over de politie in een aantal Europese landen*

	tevredenheid over de politie (schaal 1-7)	oordeel over politieoptreden in de eigen woonbuurt (% positief)	oordeel over rechtshandhaving door de politie (% negatief)
Nederland	5,64	45	31
Denemarken	6,48	.	.
Duitsland	6,09	.	..
Frankrijk	5,88	56	25
Oostenrijk	6,62	55	27
Verenigd Koninkrijk	6,22	68	22
Zweden	6,00	62	23

Bron: Van Dijk en de Waard (2000)

Literatuur

J. de Waard, 'The private security industry in international perspective'. In: European Journal on Criminal Policy and Research 7, 1999-2(143-174).

Van Dijk en de Waard, Juridische infrastructuur in internationaal perspectief; criminaliteitsbeheersing. Den Haag: Ministerie van Justitie, directie Algemene justitiële strategie, 2000.

Arbeid en Sociale Zekerheid Participatie en differentiatie

P.W.C. Koning¹

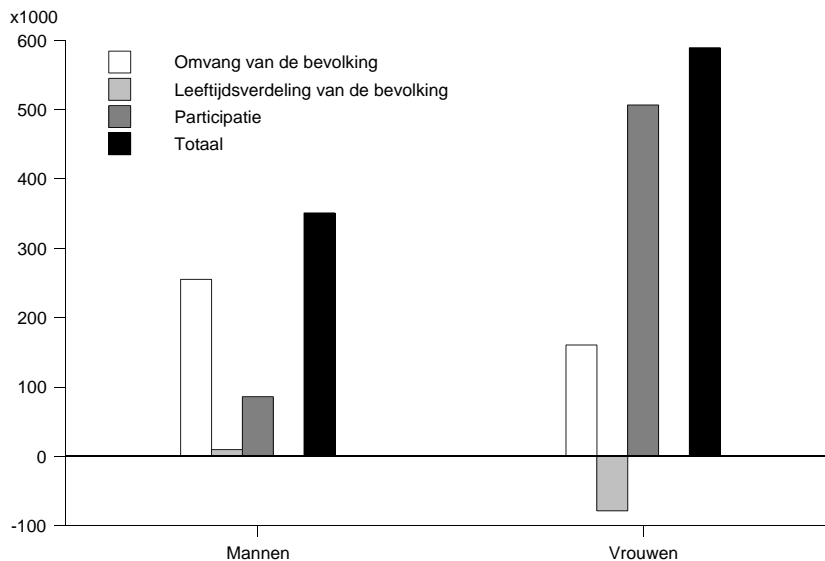
1. Inleiding en samenvatting

De laatste twee decennia is het beeld van de arbeidsmarkt sterk gewijzigd. Vooral het laatste decennium is de werkgelegenheid aanzienlijk gestegen, met ca. 1,4% per jaar. Ook in internationaal opzicht scoort Nederland hoog: in de periode van 1983 tot 1998 groeide de werkgelegenheid in Nederland gemiddeld jaarlijks meer dan 1% punt harder dan bijvoorbeeld in Duitsland, België en Frankrijk. Deze ontwikkeling heeft voor een groot deel gestalte gekregen door de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen (zie figuur 1). Ook onder mannen is het arbeidsaanbod toegenomen, zij het dat dit voornamelijk is ingegeven door een toename van de beroepsgeschikte, mannelijke bevolking. Het arbeidsdrukkende effect van veroudering van de beroepsgeschikte bevolking heeft in de jaren '90 nog niet echt zijn beslag gekregen, maar zal het komende decennium op gang komen.

In de afgelopen periode zijn ook belangrijke hervormingen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid tot stand gekomen. In de jaren '80 lag de nadruk op versoeringen in de hoogte en duur van uitkeringen, met als doel het stelsel betaalbaar te houden. Daarna zijn de aanpassingen meer institutioneel van aard geweest. Meer nadruk is gelegd op activering van werklozen, terwijl de kosten verbonden aan sommige risico's (ZW, WAO) meer bij werkgevers zijn gelegd. Daarnaast heeft een grootschalige reorganisatie plaatsgevonden bij de uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid (ontwikkeling van uvi's en loskoppeling van uitvoerderstaken). In de toekomst zal, in het kader van de SUWI, een nieuwe reorganisatieronde worden ingezet. Sinds het midden van de jaren '90 vertoont het aantal uitkeringsontvangers een dalende tendens (zie figuur 2). Dit is zeker niet alleen het gevolg van beleid, het gunstige economisch gesternte heeft hieraan ook bijgedragen.

¹ Wetenschappelijk medewerker afdeling Arbeid van het CPB.

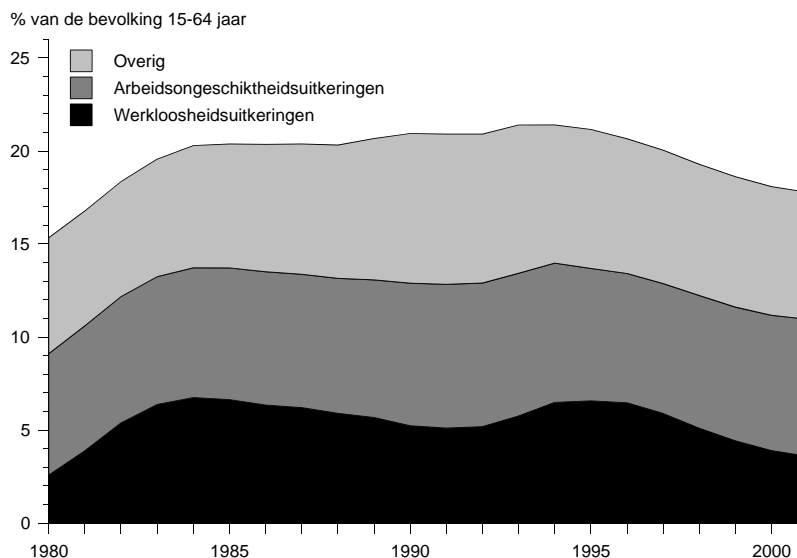
Figuur 1 *Decompositie van de toename van het arbeidsaanbod 1990-2000 van mannen en vrouwen (x1000 arbeidsjaren)*



Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en arbeidsinstituten is niet 'af'. In zekere zin zal een dergelijke situatie overigens nimmer bereikt worden: institutionele vormgeving is een kwestie van afwegen en door veranderende omstandigheden zullen deze afwegingen verschuiven. Welke trends zijn bepalend voor deze afwegingen en is het huidige stelsel voor deze trends voldoende toegerust? Zijn aanpassingen noodzakelijk? Dit essay zal nader ingaan op deze vragen. Daarbij zal in eerste instantie kort worden ingegaan op trends als vergrijzing, emancipatie, individualisering en flexibilisering. Deze trends worden geclusterd in twee globale groepen, met daaraan gekoppeld twee hoofdrichtingen voor beleid: meer participatie en meer differentiatie. De participatie-doelstelling richt zich vooral op de toekomstige vergrijzing en het beleid dat nodig is voor voldoende draagvlak voor de sociale zekerheid. Dit beleid richt zich in het bijzonder op vier groepen: vrouwen, ouderen, allochtonen en arbeidsongeschikten en (langdurig) werklozen.² Met differentiatie doelen we op de toenemende behoefte aan diversiteit in het aanbod van sociale zekerheid en arrangementen voor werknemers, en daaraan gekoppeld mogelijkheden tot keuzevrijheid. Voor een aantal regelingen zullen de mogelijkheden tot keuzevrijheid verkend worden, en de mate waarin dit ten koste zou

² Zie bijvoorbeeld de rapporten *In goede banen* van het Ministerie van SZW en de *Concurrentietoets 2000* van het Ministerie van EZ, beiden verschenen eerder dit jaar.

Figuur 2 Volume sociale zekerheid beneden de 65 jaar, als % van de bevolking 15-64 jaar



kunnen gaan van de solidariteit binnen het stelsel.

Bevordering van participatie roept twee – gerelateerde – vragen op: Tot hoever is dit wenselijk, en op hoe kunnen meer prikkels in de sociale zekerheid gebracht worden? Hierbij is het zaak de maatschappelijke en individuele baten van arbeidsdeelname zo veel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Arbeidsdeelname dient een vrijwillige keuze te zijn, waarbij eventuele kosten zo min mogelijk collectief worden afgewenteld. Dit betekent dat voor ouderen aan uittreding een individueel prijskaartje dient te hangen, terwijl vrouwen geen institutionele belemmeringen ondervinden bij hun arbeidsaanbodkeuze.

Om de reïntegratie van de ‘harde kern’ van inactieven te bevorderen kan gedacht worden aan verschillende prikkels aan de uitvoerderskant, bij de werkgevers en de inactieven zelf. In het (recente) verleden is veel aandacht uitgegaan naar de eerste twee partijen. Nu de harde kern in zicht is gekomen lijkt vooral het arbeidsaanbod zelf de meest beperkende factor voor reïntegratie. Juist voor deze groep kan het sociale zekerheidsstelsel een sterk ontmoedigende werking hebben. Motivatie-versterkend beleid, bijvoorbeeld door bestrijding van de armoedeval, kan daarom een oplossing bieden. Dit roept een belangrijk beleidsdilemma op: dient het stelsel te worden versoerd of dient werken voor lage inkomens aantrekkelijker te worden gemaakt? In het laatste geval zullen lasten (en daarmee mogelijke ondoelmatigheden) worden verplaatst naar hogere inkomens, maar kan de solidariteit tussen lage en hoge inkomens

gewaarborgd blijven. Bij het introduceren van prikkels voor oudere werknemers – als specifieke doelgroep – is een soortgelijk dilemma relevant: in hoeverre dient voor hen arbeidsdeelname een meer dwingend karakter te krijgen en het stelsel leeftijdsneutraal gemaakt te worden (*push*-factoren), en in hoeverre dient werken voor hen aantrekkelijker te worden gemaakt (*pull*-factoren)?

De toenemende behoefte aan differentiatie stelt steeds hogere eisen aan de vormgeving van het sociale zekerheidsstelsel en arbeidsvoorwaarden. Dit betreft vernieuwingen op het terrein van pensioenen, sociale verzekeringen en nieuwe arrangementen rond arbeid en zorg. Wil bij deze vernieuwingen voldoende maatwerk en concurrentie tot stand komen, dan lijkt hier vooral een rol weggelegd voor private partijen op decentraal niveau (eventueel binnen een CAO-raamwerk). Dit geldt ook bij pensionering. Hier lijkt differentiatie vooral thuis te horen in de derde pijler van (individuele) pensioenen, omdat hier de meeste mogelijkheden bestaan tot concurrentie en maatwerk. Indien – bijvoorbeeld door (informatie-)technologietrends – de nadelen ('intransparantie') van de derde pijler afnemen, zal er meer ruimte ontstaan om differentiatie op individueel niveau te realiseren.

2. Van trends naar hernieuwde afwegingen

2.1 Trends

Verschillende trends zijn bepalend voor het stelsel van sociale zekerheid. Vele van deze trends zijn niet nieuw, maar zullen in het komend decennium versneld doorzetten. In het navolgende zal kort worden ingegaan op zes trends: vergrijzing, meer arbeidsdeelname van vrouwen, meer allochtonen, een afvlakkende opleidingsstructuur, individualisering, welvaartsgroei en flexibilisering.

Vergrijzing

De komende decennia zal de Nederlandse bevolking verder verouderen. Vanaf 2010 treedt een versnelling op in dit proces. Niet alleen het aandeel 65-plussers neemt toe, maar ook de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd wordt ouder. Als de participatie van leeftijdsgroepen niet verandert, zal door veroudering van de beroepsbevolking een daling in de participatiegraad optreden van 3 à 4% punt tot 2010 (zie MEV2000). Dit leidt niet alleen tot een versmalling van het draagvlak van sociale verzekeringen, maar ook tot een groter beslag op uittredingsregelingen (VUT / FPU), de WAO en de WW.

Meer arbeidsdeelname van vrouwen

De arbeidsdeelname van vrouwen heeft lange tijd tot de laagste van Europa behoord. Sinds het begin van de jaren '70 is echter een forse inhaalslag gerealiseerd. In alle CPB-scenario's wordt verwacht dat deze ontwikkeling zich voort zal zetten. Verwacht mag worden dat een forse participatietoename plaats zal vinden bij vrouwen ouder dan 35

jaar. Dit zijn vrouwen die momenteel jonger zijn dan 35 jaar en nu al veel meer participeren dan de oudere vrouwen. Deze ontwikkeling kan fungeren als een belangrijke tegenhanger van en draagvlak voor de oplopende vergrijzing en veroudering. Vrouwen zullen echter ook meer aanspraak zullen maken op sociale verzekeringen. Dit biedt nu reeds een belangrijke verklaring voor de recente toename van de WAO-instroom.³ Daarnaast zal 'formalisering' van informele arbeid optreden: huishoudelijke en zorgtaken zullen meer worden uitbesteed.

Toenemend aandeel allochtonen

Het aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking zal in de toekomst sterk toenemen (tot 12 à 16% in 2020).⁴ Enerzijds komt dit door een voortgezette immigratie, anderzijds door een stijgende participatiegraad van reeds aanwezige allochtonen. De arbeidsdeelname van deze groepen hangt sterk samen met het opleidingsniveau. Omdat allochtonen in het algemeen lager opgeleid zijn dan autochtonen zal het grotere belang van deze groep leiden tot een drukkend effect op de (gemiddelde) participatiegraad. Bovendien is ook bij hetzelfde opleidingsniveau de participatie van allochtonen lager dan van autochtonen.

Afvlakkende opleidingsstructuur

Ook in de toekomst ligt een verdere stijging van het opleidingsniveau in het verschiet, met als gevolg dat ook de arbeidsdeelname verder toe zal nemen. Deze toename zal echter van minder betekenis zijn dan in het verleden het geval is geweest; lange termijnsenario's gaan er van uit dat na 2010 de verdeling van opleidingsniveau's min of meer stabiel zal blijven.²

Individualisering en welvaarts groei

Een van de belangrijkste sociaal-culturele trends is die van individualisering. In de afgelopen decennia is een grote variëteit aan levenslopen ontstaan, gecombineerd met een flinke toename van het aantal alleenstaanden. Een verdere individualisering en differentiatie stelt ook eisen aan het stelsel van sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden. Een verdere welvaarts groei leiden tot een versterking en van de behoefte aan meer differentiatie, individuen zullen meer geneigd zijn om naar eigen inzicht inkomensrisico's zelf op te vangen of af te dekken.

³ Was in 1980 de WAO-instroom van mannen ruim twee maal hoger dan die van vrouwen, sinds 1996 wordt deze overtroffen door die van vrouwen (zie Lisv, 2000, Kroniek van de Sociale Verzekeringen 1999). Dit is overigens niet alleen het gevolg van een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen. Belangrijker is het feit dat de individuele instroomkans van vrouwen aanmerkelijk hoger is dan die van mannen.

⁴ Zie CBS/CPB, 1997, Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020, Sdu, Den Haag

Flexibilisering

De laatste decennia heeft de hoeveelheid uitzenduren een hoge vlucht genomen, en als zodanig ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de groei van de werkgelegenheid. Momenteel lijkt deze ontwikkeling – mede door de huidige krapte op de arbeidsmarkt – tot stilstand te zijn gekomen. Toch lijkt de trend van flexibilisering zich in andere richtingen voort te zetten. Zo wisselen werknemers niet alleen sneller van baan⁵, maar ook van functie bij dezelfde werkgever. Dit betekent dat het belang van ‘*employability*’ – een verhoogde inzetbaarheid van werknemers – toe zal nemen. Een meer activerend stelsel van sociale zekerheid speelt hier op in door werknemers meer ruimte voor eigen keuzes en verantwoordelijkheden te geven bij hun investeringen in *employability*. Flexibilisering kan er toe leiden dat werkgevers zich minder geroepen voelen om hun werknemers op te leiden (‘opleiden voor de concurrent’). Dit kan reden zijn om opleidingsfaciliteiten op sectoraal niveau te ontwikkelen.

2.2 Verschuivingen in afwegingen: Meer participatie en meer differentiatie

Alle geschetste trends beïnvloeden de afwegingen die ten grondslag liggen aan het stelsel van sociale zekerheid. In hoofdzaak kunnen deze trends gegroepeerd worden in twee clusters met centrale afwegingen. De eerste centrale afweging is die tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, de tweede die tussen keuzevrijheid en solidariteit.

Doelmatigheid versus rechtvaardigheid

Vormen van herverdeling gaan veelal gepaard met een verlies aan doelmatigheid. Collectieve financiering van de sociale zekerheid kan ertoe leiden dat werkgevers en werknemers hun inspanningen verminderen. Ook kunnen *moral hazard* problemen ontstaan, wanneer burgers hun gedrag dusdanig wijzigen dat ze recht kunnen doen gelden op sociale zekerheid. Dit laatste effect zal vooral belangrijk zijn wanneer de overheid moeilijk kan bepalen wie rechthebbenden zijn. Ongewenste gedragsaanpassingen zorgen er dus voor dat de herverdelingseffecten – en daarmee mogelijk ook de ondoelmatigheid – versterkt worden: het draagvlak voor premies zal verder versmallen, terwijl het beslag op de sociale zekerheid verder toeneemt. Voor de overheid is het daarom zaak om – gegeven een zekere mate van gewenste herverdeling – een minimum aan doelmatigheidsverlies te realiseren.

Welke trends zijn van invloed op de afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid? Het is duidelijk dat trends als vergrijzing en veroudering, meer arbeidsdeelname van vrouwen, een toenemend aandeel van allochtonen en een afvlakkende opleidings-

⁵ Zie Fouarge et al., 1998, *Tendrapport: Aanbod van arbeid 1999*, OSA Publicatie A169, Servicecentrum Uitgevers, Den Haag.

structuur sterk bepalend zijn voor de omvang van het toekomstige arbeidsaanbod en de vraag naar sociale zekerheid. Lange termijnsenario's voor de Nederlandse economie⁶ laten zien dat – zonder additioneel beleid – het arbeidsaanbod zal afvlakken en zal dalen na 2015. Dit betekent dat de trendmatige toename in de arbeidsdeelname van vrouwen niet langer opweegt tegen participatieverlagende trends, vooral die van vergrijzing. Tegelijkertijd zal het beslag op de sociale zekerheid toenemen: door vergrijzing en veroudering neemt het aantal AOW-uitkeringen toe, vindt meer vervroegde uittrekking plaats en neemt ook het aantal arbeidsongeschikten en werklozen toe. De combinatie van draagvlakversmalling en hogere lasten heeft implicaties voor de afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Er zal een groter beslag worden gelegd op een geringer draagvlak, zodat de versturende werking van het stelsel toe zal nemen (meer verlies aan doelmatigheid bij dezelfde mate van rechtvaardigheid). Om dit tegen te gaan kan het beleid zich richten op een hogere participatie en/of soberder uitkeringsvoorwaarden. Daarnaast kan schuldreductie een belangrijke bijdrage leveren aan het behoud van solidariteit zonder toenemende verstoringen.

Wil de arbeidsdeelname bevorderd worden, dan roept dit de vraag op in hoeverre beleid hiertoe gericht kan worden op specifieke groepen. Specifiek beleid kan leiden tot meer maatwerk, maar dient afgewogen te worden tegenover de rechtsongelijkheid die hiervan het gevolg kan zijn. Deze rechtsongelijkheid wordt versterkt wanneer de kosten van specifiek beleid collectief worden afgewenteld, of wanneer dit leidt tot verdringing van werkgelegenheid buiten de doelgroep. Daarnaast kan het – bijvoorbeeld bij de uitvoering van reïntegratiebeleid – moeilijk zijn om vast te stellen wie voor specifieke beleidsinstrumenten in aanmerking komen. Hoe moeilijker dit is, hoe meer ruimte er voor individuen ontstaat voor oneigenlijk gebruik van specifieke regelingen.

Keuzevrijheid versus solidariteit

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid heeft grotendeels een verplicht karakter. Dit houdt in dat werknemers verplicht premies afdragen, en daarbij niet zelf kunnen beslissen over de uitkeringsvoorwaarden en de daarbij behorende premiehoogte. Het voordeel van verplichte deelname is evident: op breed niveau komt solidariteit tot stand. Zoals al eerder bleek kunnen aan herverdeling – solidariteit tussen inkomens – ook belangrijke nadelen zijn verbonden: werknemers en werkgevers kunnen hierdoor worden aangemoedigd tot ondoelmatig gedrag, met name wanneer door belasting- en premieheffing werknemers en werkgevers geremd worden in het aanbieden van arbeid en kapitaal. Daarnaast gaan verplichte verzekeringen voorbij aan het feit dat burgers verschillende behoeften hebben, zodat geen maatwerk geleverd kan worden.

⁶ We gaan hierbij uit van een 'beleidsarm' European Coordination (EC)- scenario, d.w.z. het EC-scenario waarin alleen reeds voorgenomen beleid is verwerkt.

Gegeven de geschetste trend van individualisering zal de behoefte aan keuzevrijheid en differentiatie bij de sociale zekerheid toenemen. Ook de toenemende arbeidsdeelname van vrouwen draagt hier aan bij. Door de formalisering van arbeid zal de behoefte aan kinderopvang- en verloffaciliteiten toenemen. Het is de vraag in welke mate het stelsel zal moeten voorzien in deze ontwikkeling, en op welk niveau (per CAO of individueel) mogelijkheden moeten worden geboden. Vast staat dat meer diversiteit zal leiden tot kleinere ‘collectiviteiten’ van verzekering. Binnen deze collectiviteiten zullen verzekeraars zich moeite moeten getroosten om averechtse risico-selectie tegen te gaan; vooral werknemers met hoge risico’s zijn geneigd zich te verzekeren. Ook zullen schaalvoordelen van een groot (vast) deelnemersbestand met een eenvormige regeling minder benut kunnen worden. Keuzevrijheid is dus vooral daar wenselijk waar deze nadelen niet sterk aanwezig zijn of goed bestreden kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij vervroegde pensionering, waarbij individuele keuzes ook individueel afgerekend kunnen worden.

3. Participatie en differentiatie

3.1 Inleiding

De noodzaak tot een participatie-bevorderd beleid is geen nieuw gegeven, en ook niet alleen van toepassing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Recentelijk is dit nog eens onderstreept in de EU-top in Lissabon, waar afzonderlijke lidstaten – met inachtneming van hun verschillende uitgangspunten – hebben besloten tot nationale (netto-) participatie-doelstellingen. Dit zou ertoe moeten leiden dat de gemiddelde werkgelegenheidsgraad van EU-landen de komende 10 jaar met bijna 10% punt toeneemt. Ter vergelijking: In de jaren '90 nam de Nederlandse werkgelegenheidsgraad toe met ca. 6% punt. Stel dus dat Nederland een evenredige bijdrage levert aan de Europese participatie-doelstelling, dan zou dit – zeker gezien de oplopende effecten van veroudering – een opmerkelijke prestatie zijn. In het *Global Competition* scenario – waar de participatiestijging relatief hoog is – wordt een toename in de werkgelegenheidsgraad van circa 5% punt tot 2010 gehaald.

In Nederland staan verschillende groepen nog voor een groot deel buiten het arbeidsproces: ouderen, vrouwen, allochtonen, langdurig werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Deels zal een overlap tussen deze groepen bestaan, bijvoorbeeld omdat allochtonen zijn oververtegenwoordigd in het werklozenbestand.

3.2 Ouderen

In een betrekkelijk korte periode van 20 jaar is de arbeidsdeelname van mannen ouder dan 55 jaar gedaald van driekwart tot minder dan de helft. Tegelijkertijd is het gebruik van verschillende uitredingsregelingen sterk toegenomen. Dit geldt niet alleen voor de

VUT, maar ook voor de WW en WAO. Ook deze regelingen worden nogal eens gebruikt als voorportaal van de AOW. De lage arbeidsdeelname van ouderen is ontstaan tegen de achtergrond van een snel oplopende werkloosheid. Sinds begin jaren '80 is de vervroegde uittreding van ouderen bevorderd. Ook is de sollicitatieplicht voor werknemers ouder dan 57,5 jaar komen te vervallen. Deze maatregelen, gecombineerd met een sociaal-culturele beeldvorming waarbij vergroting van het arbeidsaanbod niet opportuun werd geacht, hebben geleid tot een historisch dieptepunt in de arbeidsdeelname van ouderen. Inmiddels lijkt het er op dat deze ontwikkeling is omgebogen in een lichte stijging. Het is echter de vraag in hoeverre hier sprake is van een structurele kentering, of dat dit het gevolg is van gunstige economische ontwikkelingen.

Tot hoe lang doorwerken?

Onlangs is in een aantal rapporten de noodzaak van bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen onderstreept.⁷ Om tot een goede inschatting te komen van de voor- en nadelen van mogelijke beleidsmaatregelen voor ouderen, is het in de eerste plaats van belang te weten welke afwegingen ten grondslag liggen aan de uittredingsbeslissing van ouderen. Vervroegde uittreding kan een individuele wens zijn van werknemers. Daarenboven is het de vraag of hieraan ook maatschappelijke (positieve) externaliteiten aan verbonden zijn. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer ouderen plaats maken voor werkloze jongeren. In het verleden was dit ook de reden om middels genereuze regelingen als de VUT de uittreding van ouderen te stimuleren. Dergelijke argumenten doen inmiddels nauwelijks meer opgeld.

De maatschappelijke en individuele baten van vervroegde uittreding – met name de VUT – liggen momenteel (nog) ver uit elkaar, zodat uit maatschappelijk oogpunt te vroeg en veelvuldig wordt uitgetreden. Om dit tegen te gaan dient aan vrijwillige uittreding een individueel prijskaartje gehangen te worden, zodat afwenteling op het collectief zoveel mogelijk voorkomen wordt. Enerzijds betekent dit dat een versoering plaats zal vinden⁸, anderzijds dat meer flexibiliteit tot stand komt. De individuele kosten/batenafweging is zuiver als de uitkeringen 'actuarieel fair' vastgesteld worden: de (extra) uitkeringslasten van vervroegde uittreding en de verminderde premieopbouw worden volledig verrekend in een lager uitkeringsniveau. Gezien de te verwachten welvaarts-groei van toekomstige ouderen hoeft dit overigens niet altijd te betekenen dat ouderen later uit zullen treden dan momenteel het geval is. Het kan immers zijn dat zij deze groei aan willen wenden voor vervroegde pensionering.

Met de ombouw van VUT naar flexibele pensionering wordt een belangrijke stap gezet naar 'actuariële fairness'. De voltooiing van dit proces zal echter nog de nodige

⁷ Zie het SER-advies 99/18: 'Bevordering arbeidsdeelname ouderen' en het WRR-rapport 'Generatiebewust beleid', verschenen eerder dit jaar.

⁸ Zo ligt de 'spilleeftijd' bij flexibele pensionering gemiddeld ca. 2 jaar hoger dan bij VUT-regelingen.

tijd en inspanning kosten, omdat veel afspraken over flexibele pensionering nog niet concreet zijn uitgewerkt en/of zich nog in een verkennend stadium bevinden. Daarnaast is veelal sprake van overgangsregelingen, waar in eerste instantie alleen de VUT-gerechtigde leeftijd geleidelijk wordt opgeschroefd.

Keuzevrijheid bij de beslissing tot uittrekking – met daaraan gekoppeld een actuariële verrekening van de uitkeringshoogte – past ook in de trend van individualisering en een grotere diversiteit in preferenties. Dit roept de vraag op waar differentiatie het meest thuishoort: in de tweede pijler van (verplichte) arbeidspensioenen, of in de derde pijler van individuele pensioenregelingen.⁹ De derde pijler biedt meer mogelijkheden tot concurrentie en maatwerk dan de tweede pijler. Deze voordelen komen echter alleen tot hun recht als de private pensioenmarkt voldoende transparant is. Naar verwachting zal deze transparantie in de toekomst toenemen: door een beter ontwikkelde kapitaalmarkt en verbeteringen in de informatietechnologie kunnen de risico's en kosten van pensioenproducten verminderen. De overheid kan dit proces versnellen, bijvoorbeeld door standaard product-informatie af te dwingen.

Daarnaast kan differentiatie in principe ook in de tweede pijler plaatsvinden. Reeds bestaande schaalvoordelen – binnen zekere grenzen van keuzevrijheid – kunnen dan in stand blijven. Een belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat sprake is van gelijkwaardige concurrentie: pensioenfondsen dienen bij aanvullende pensioenproducten onder dezelfde wet- en regelgeving te vallen als commerciële verzekeraars.

Activerend beleid voor ouderen

Behalve vrijwillige uittrekkingsregelingen (VUT en flexibel pensioen) worden ook de WAO en WW door oudere werknemers als uittrekkingsroute gebruikt. Circa 40% van de WAO-ers is ouder dan 55, en bij de WW is circa 30% van de uitkeringsontvangers ouder dan 55. Binnen de huidige WW en WAO is de uitkeringsduur bij ouderen veelal langer dan bij jongere werknemers, zodat zij over een relatief aantrekkelijker uitkeringsalternatief beschikken. Daarnaast zijn bij ouderen veelal 'ontziemaatregelen' van toepassing: werklozen boven de 57,5 hebben geen sollicitatieplicht¹⁰, terwijl oudere arbeidsongeschikten bij reïntegratie meestal buiten beschouwing blijven. Het laatste decennium is een trend waarneembaar naar een meer activerend arbeidsmarktbeleid, maar in de praktijk blijkt dit niet of nauwelijks van toepassing op oudere werklozen en arbeidsongeschikten. Specifiek beleid voor ouderen heeft dus vooral een remmende invloed op het arbeidsaanbod.

⁹ Zie bijvoorbeeld de Laat, E.A.A., M.E.A.J. van de Ven en M.F.M. Canoy. *Solidariteit, keuzevrijheid en transparantie: De toekomst van de Nederlandse markt voor ouderdagvoorzieningen*. Centraal Planbureau / Sdu, Den Haag, 2000.

¹⁰ Inmiddels bestaat wel een inschrijf- en acceptatieplicht voor oudere werklozen: de betrokkenen zijn nog niet verplicht actief naar werk te zoeken, maar dienen wel aangeboden banen te accepteren.

Het argument voor ontziemaatregelen bestaat hieruit dat ouderen als relatief improductief en/of als kansarm worden gezien. Het is al eerder opgemerkt dat door de oplopende vergrijzing en daarmee het grotere beslag van de sociale zekerheid dit argument relatief aan kracht zal verliezen. Toch is het niet eenvoudig vast te stellen wanneer ontziemaatregelen, zoals ontheffing van de sollicitatieplicht, niet langer gewenst zijn. Daarbij is sprake van een kip/ei-probleem: herinvoering van de sollicitatieplicht voor ouderen wordt alleen mogelijk en rechtvaardig geacht wanneer ouderen een reële kans hebben op werk. Deze kans is in principe vast te stellen, maar wordt negatief beïnvloed door de huidige ontheffing van de plicht tot solliciteren. Hierdoor kan ontheffing van de sollicitatieplicht te lang blijven bestaan. Ook is het zo dat de werkhervattingskansen onder ouderen sterk zullen verschillen (bijvoorbeeld tussen hoog- en laag opgeleide ouderen), zodat algemene uitspraken over de baankans van ouderen moeilijk zijn. Een alternatief zou hieruit kunnen bestaan, de ontheffing van de sollicitatieplicht in huidige vorm te laten vervallen, en daarvoor in de plaats op ouderen een zo trefzeker mogelijk faseringsbeleid toe te passen. Ouderen die bemiddelbaar zijn en een reële kans hebben op werk, hebben dan de plicht tot solliciteren, terwijl onbemiddelbare ouderen ('fase 4'-werklozen) dat (nog) niet hoeven te doen.

Naast het minder ontzien van ouderen (en dus meer nadruk op *push*-factoren), kunnen ook maatregelen overwogen worden die het werken voor of het in dienst houden van ouderen aantrekkelijker maken (*pull*-factoren). Te denken valt dan aan premiereducties, specifieke afdrachtskortingen en bonussen, exclusief gericht op ouderen. Deze maatregelen hebben in principe een corrigerend karakter: door allerlei verstoringen wordt de werkgelegenheid voor ouderen als te gering beoordeeld, zodat voor deze groep extra beleid noodzakelijk zou zijn. Het voordeel hierbij is dat een zekere *fine tuning* tot stand komt: beleid wordt gericht op die groep waarvan geacht wordt dat deze het het meest nodig heeft. Het belangrijkste bezwaar van dergelijk beleid, is dat de rechtsongelijkheid tussen ouderen en jongeren wordt versterkt. Daarnaast is het natuurlijk de vraag hoe effectief dit beleid is, en in hoeverre het kan leiden tot administratieve verzwaring. Al deze nadelen dienen afgewogen te worden tegenover de mogelijke bezwaren van een stelsel dat voor ouderen een meer verplichtend karakter zal hebben, met name omdat dit voor kansarme ouderen niet sociaal wenselijk wordt geacht.

Participatie-doelstellingen

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld dat de participatiegraad van ouderen (van 55 tot 65 jaar) over een reeks van jaren met ca. 0,75% punt per jaar toeneemt. Uit onderzoek (zie MEV2000) blijkt dat een dergelijke toename haalbaar is, mits een aantal beleidsmaatregelen voortvarend wordt uitgevoerd. Ombouw van de VUT naar actuarieel faire pensioensystemen is daarbij een belangrijk onderdeel. Daarnaast dient bedacht te worden dat de WAO de grootste groep inactieven van 55 tot 65 jaar herbergt. Effectief WAO-beleid kan dus vooral belangrijke gevolgen hebben voor de arbeidsdeelname van ouderen. Door veroudering zal het belang van de oudere WAO-ers verder toenemen,

maar op termijn geldt dat nog in veel meerdere mate voor de groep 65-plussers. Zo zullen in 2015 circa 2,9 mln. Nederlanders tot deze groep behoren (tegenover 2,2 mln in 2000). Al een bescheiden toename in de participatiegraad van 65-plussers kan daarom tot aanmerkelijke arbeidsaanbodeffecten leiden. Ook wanneer bevordering van de participatie van 65-plussers gewenst is, manifesteert zich de afweging tussen *push*- en *pull*-beleid: dient arbeidsdeelname, bijvoorbeeld door verschuiving van de pensioengerechtigde leeftijd, een meer verplicht karakter te krijgen, of dient werk voor 65-plussers aantrekkelijker te worden gemaakt, bijvoorbeeld middels fiscale maatregelen?

3.3 Vrouwen

Trends en beleid

Vergeleken met andere landen is de arbeidsdeelname van vrouwen ouder dan 35 jaar nog steeds laag. Is dit het gevolg is van sociaal-culturele factoren, of is er sprake is van institutionele belemmeringen die een optimale benutting van arbeidspotentieel in de weg staan? Wanneer sociaal-culturele factoren belangrijk zijn, betekent dit dat geen belangrijke rol is weggelegd voor participatie-bevorderend beleid; de effecten hiervan zullen gering zijn. In het tweede geval richt de discussie zich vooral op uitbreiding van kinderopvang en zorgverlof enerzijds, en belastinghervormingen anderzijds. In de MEV2000 zijn arbeidsaanbodeffecten in kaart gebracht die hier bereikt kunnen worden. In het algemeen zijn deze bescheiden. Zo zullen werknemers die van zorgverlof gebruik maken – waarvan de meerderheid uit vrouwen bestaat – minder werken, en is het de vraag in hoeverre dit gecompenseerd wordt door extra arbeidsaanbod, vooral van vrouwen met kinderen. Deze kunnen door een grotere keuzevrijheid in het opnemen van vrije dagen en – bij betaald verlof – een hoger loon aangespoord worden meer te gaan werken. Ook uitbreiding van kinderopvang en verdere individualisering van het belastingstelsel leiden tot bescheiden arbeidsaanbodeffecten. Het blijkt dat sociaal-culturele verschuivingen meer gewicht hebben dan de geschetste beleidseffecten.

Nieuwe faciliteiten

De geringe arbeidsaanbodeffecten van de geschetste ‘emanciperende’ maatregelen hoeven geen reden zijn om deze niet tot uitvoering te brengen. Ook andere overwegingen – bijvoorbeeld een meer gelijke verdeling van betaalde arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen – kunnen belangrijk zijn. Bovendien kunnen uitbreidingen in kinderopvang- en verloffaciliteiten leiden tot belangrijke verbeteringen in de kwaliteit van arbeidsvoorwaardenpakket. Door trends als individualisering en emancipatie zal hier meer behoefte naar ontstaan. Is hier een belangrijke rol weggelegd voor de overheid? En zo ja, wat is het karakter hiervan?

Bij de beantwoording van deze vraag is het inzichtelijk een onderscheid te maken tussen initiërend en accommoderend beleid. Moet de overheid het initiatief nemen om nieuwe regelingen op te zetten, of dient zij haar rol te beperken tot het scheppen van

voorwaarden? De toenemende behoefte aan kinderopvang- en verloffaciliteiten lijkt grotendeels ingegeven door exogene, sociaal-culturele factoren. Vanuit deze optiek lijkt voor de overheid vooral een accommoderende rol op zijn plaats. Eventuele belemmeringen voor het arbeidsaanbod kunnen weggenomen worden (bijvoorbeeld middels wet- en regelgeving, via CAO's, of fiscale facilitering), terwijl de feitelijke invulling van kinderopvang- en verloffaciliteiten aan de markt overgelaten kan worden.

Dit brengt ons op de vraag op welk niveau nieuwe regelingen vormgegeven dienen te worden: collectief, per CAO, of individueel? Gezien de toenemende individualisering en behoefte aan maatwerk en keuzevrijheid lijken individuele regelingen het meest voor de hand te liggen. Dit kan binnen CAO-raamwerken met individuele keuze-arrangementen, zoals *sabbatical leave*. Differentiatie kan ook gestalte krijgen door werkgevers meer vrijheid te geven in het vaststellen van hun lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden, zodat zij beter in kunnen spelen op de behoeften van (potentiële) werknemers. De argumenten voor differentiatie zijn hier in principe dezelfde als bij vervroegde pensionering: mogelijkheden hiertoe dienen geboden te worden, maar dan op zodanige wijze dat hier een individueel prijskaartje aan komt te hangen, bijvoorbeeld door een individuele opbouw van verlofrechten.

Andere verloffaciliteiten, zoals ziekte- of calamiteitenverlof, kunnen meer een risico- en daarmee ook een verzekeringskarakter hebben. Dit hoeft niet voldoende reden te zijn om het verlofrisico binnen bepaalde collectiviteiten (overheid, CAO) te verzekeren. Het kan zijn dat een deel van het risico individueel te dragen valt, bijvoorbeeld door een flexibele besteding van vrije dagen. Dit past binnen de trend van individualisering en voorkomt *moral hazard* problemen. Grotere en/of moeilijker in te schatten verlofrisico's zouden dan wel per CAO of collectief geregeld kunnen worden. Dit biedt vooral voordelen wanneer aan verlof belangrijke maatschappelijke baten verbonden zijn, en om die reden anders onderverzekering zou plaatsvinden. Ook kan hiermee risicoselectie worden voorkomen (anders zullen werkgevers minder geneigd zijn werknemers aan te nemen die relatief veel gebruik maken van faciliteiten). Het is de vraag of deze voordelen opwegen tegen het verlies aan maatwerk, doelmatigheid en concurrentie dat bij kleinere collectiviteiten mogelijk is en waar in de toekomst meer waarde zal worden toegekend. Dit geldt niet alleen voor publieke regelingen: ook op CAO-niveau kan – gezien het beleid van algemeen verbindend verklaren – dit verlies aan maatwerk aanzienlijk zijn.

Tot slot kunnen bepaalde faciliteiten solidariteit tussen inkomens tot stand brengen. Dit is met name het geval bij het kinderopvangbeleid, dat tot doel heeft voor werknemers met lage inkomens een minimaal recht op kinderopvang te waarborgen. Dergelijk beleid kan doelmatig zijn wanneer het arbeidsaanbod van vrouwen toeneemt. Tegelijkertijd zal echter het arbeidsaanbod van hogere inkomens afgeremd worden (door een hogere marginale wig). De overheid kan kinderopvang dus hanteren als herverdelingsinstrument waaraan potentiële doelmatigheidswinsten (meer arbeidsaanbod) verbonden zijn. Dit kan bijvoorbeeld geschieden middels inkomenssubsidies. De

effectiviteit van deze instrumenten blijkt echter veelal beperkt: ze vergroten weliswaar de vraag naar kinderopvang, maar dragen veelal niet bij aan het ontstaan van extra plaatsen. De oorzaak hiervan is gelegen in het sterk gereguleerde karakter van de markt voor kinderopvang. Wil de effectiviteit van subsidies vergroot worden, dan ligt het voor de hand de markt voor kinderopvang beter te laten functioneren.¹¹ Overigens blijft het ook de vraag of kinderopvang een voldoende geschikt instrument is voor herverdeling van inkomens.

Formalisering van arbeid

In de toekomst zal onder vrouwen een verdere verschuiving optreden van informele naar formele arbeid. Dit heeft twee oorzaken. Door een hoger opleidingsniveau zal het efficiëntievoordeel van formele ten opzichte van informele arbeid (door specialisatie en professionalisering) groter worden. Daarnaast zal ook door een verdergaande emancipatie relatief meer waarde gehecht worden aan het verrichten van formele arbeid. Dit roept de vraag op, of de huidige informele arbeidsactiviteiten niet in het gedrang zullen komen. Ligt hier taak voor de overheid, of leidt formalisering ertoe dat voorheen informeel uitgevoerde taken ook formeel tot stand kunnen komen? En welke rol speelt de overheid bij de afweging tussen formele en informele arbeid?

Formalisering kan tot gevolg hebben dat bepaalde informele activiteiten, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, wegvallen. Aan de vervulling van deze taken kunnen belangrijke maatschappelijke baten verbonden zijn, die dan verloren gaan. Indien het mogelijk is deze taken ook formeel te verrichten, kan dit reden zijn voor de overheid om deze vrij te stellen van belasting of anderszins te stimuleren.

Ook zijn er informele activiteiten waarbij maatschappelijke externaliteiten minder evident zijn, maar waar formalisering kan leiden tot welvaartswinsten (door specialisatie). Te denken valt dan aan huishoudelijke taken, of onderhoud aan het huis. De hoge marginale wig van informele naar formele arbeid (BTW, sociale lasten en belastingen) kan deze formalisering in de weg staan. Wig-effecten zouden daarom versoepeld kunnen worden (zoals bijvoorbeeld bij witte werksters).

3.4 Allochtonen

De relatief hoge inactiviteit onder allochtonen heeft verschillende oorzaken. Allochtonen zijn in het algemeen lager opgeleid, hetgeen een belangrijke verklaring vormt voor hun participatie-achterstand. Daarnaast blijkt dat ook na correctie voor het opleidingsniveau de arbeidsdeelname van allochtonen lager ligt dan die van autochtonen. Dit betekent dat mogelijk allochtonen ook met dezelfde opleiding minder productief zijn,

¹¹ Zie bijvoorbeeld: *Rapport MDW-werkgroep kinderopvang*, 1998

dat zij minder toegang hebben tot zoekkanalen of dat werkgevers vooroordelen hebben ten aanzien van allochtonen.

Bestrijding van de opleidingsachterstand van allochtonen kan op verschillende niveaus: binnen voorschoolse programma's, binnen het reguliere onderwijs, of binnen scholingsprojecten (met name bij de reïntegratie van werklozen). De meeste efficiënte inzet van middelen in die richting hangt af van het moment waarop een achterstand ontstaat. Daarnaast dient het rendement van opleidingsinspanningen te worden afgewogen tegen de rechtsongelijkheid die hier het gevolg van is (meer middelen voor allochtonen dan autochtonen).

Vooroordelen van werkgevers zijn niet eenvoudig te bestrijden. Enerzijds kunnen de negatieve effecten ervan zoveel als mogelijk gecorrigeerd worden, bijvoorbeeld middels positieve discriminatie. Anderzijds kunnen vooroordelen afnemen wanneer de arbeidsbemiddelingsmarkt transparanter is. Informatiegebreken over allochtone werknemers kunnen dan worden weggenomen, zodat er minder ruimte is voor vooroordelen.

3.5 Werklozen en arbeidsongeschikten

WW en WAO: ruimte voor differentiatie?

Niet alleen op het terrein van pensioenen, maar ook bij de WW en WAO zal op termijn de vraag naar keuze-elementen op individueel niveau toenemen. Om aan deze vraag tegemoet te komen zou de eerste (wettelijke) pijler van sociale verzekering verkleind kunnen worden, zodat meer ruimte ontstaat om verzekeringen per CAO of individueel te regelen. Dit sluit aan bij de trend naar een meer op activering gericht stelsel, waarbij werknemers een eigen verantwoordelijkheid hebben in het investeren in *employability*, daarmee hun individuele kansen op ontslag kunnen verminderen en daar door individuele premiestellingen ook een direct belang bij hebben.

Meer differentiatie roept echter ook nadelen op, waarvan de belangrijkste is dat de solidariteit tussen werknemers kan afnemen. Daarnaast is het de vraag in hoeverre een kleinere pijler van wettelijke verzekeringen daadwerkelijk leidt tot meer differentiatie. CAO-wetgeving, in combinatie met algemeen verbindend verklaringen, kan ertoe leiden dat bovenwettelijke herverzekering op een dusdanig collectief niveau plaatsvindt dat geen differentiatiewinsten optreden.

Meer participatie: prikkels voor reïntegratie

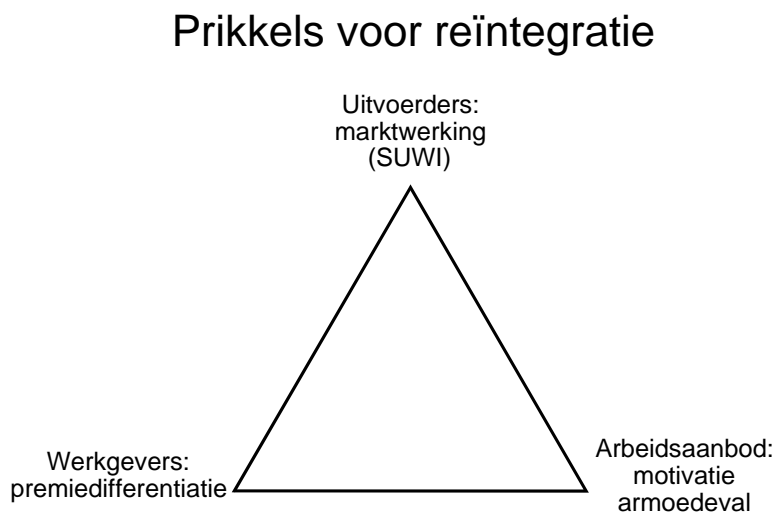
Na jaren van sterke werkgelegenheids groei lijkt de 'harde kern' van werklozen in zicht te zijn gekomen. Dit zijn vooral 'fase 4'-cliënten, die door de arbeidsbureau's vooralsnog niet als bemiddelbaar worden beschouwd. Laag opgeleiden en allochtonen

zijn oververtegenwoordigd in deze groep¹²; hun relatief lage arbeidsdeelname vertoont duidelijke samenhang met de werkloosheidsproblematiek. Ook zijn laag opgeleiden oververtegenwoordigd in de WAO.

Het probleem van langdurige inactiviteit kan voor een belangrijk deel worden gezien als een ongewenste bijwerking van het stelsel van sociale zekerheid. Deze treft vooral de werkgelegenheid van minder productieve werknemers. Door belasting- en premieheffing kunnen de loonkosten voor deze groep te hoog worden, terwijl de ontmoedigende werking van hoge *replacement rates* hier juist het sterkst is. Gezien de eerder geschetste trends neemt de druk (verder) toe om deze verstoringen tegen te gaan. De laatste jaren heeft de overheid een reeks maatregelen genomen ter bevordering van de preventie en reïntegratie van (langdurig) werklozen en arbeidsongeschikten: PEMBA, REA, de Sluitende Aanpak en de SUWI. De effecten van deze maatregelen zijn grotendeels nog onbekend, of voorgenomen beleid moet nog geëffectueerd worden.

Wil men tot succesvolle resultaten komen, dan is het zaak dat zowel werknemers, werkgevers als uitvoerders over de juiste prikkels beschikken, namelijk gericht op reïntegratie (zie figuur 3). Eén zwakke schakel in deze driehoek kan een belangrijke

Figuur 3



¹² Ouderen zijn ook oververtegenwoordigd in het werklozenbestand, maar voor hen is faserings niet of nauwelijks van toepassing, daar er voor hen geen sollicitatieplicht is.

bottleneck vormen. Zo kunnen reïntegratiebedrijven wel gebaat zijn bij de plaatsing van langdurig werklozen, maar daarin belemmerd worden indien werklozen – bijvoorbeeld door de armoedeval – weinig gemotiveerd zijn bij het zoeken naar werk. Wanneer werknemers en werkgevers voldoende prikkels tot reïntegratie ondervinden, bespoedigt dit het werk van reïntegratiebedrijven, arbo-diensten en keuringsartsen, omdat er dan minder *moral hazard* problemen optreden.

In het recente verleden is de aandacht van beleidsmakers vooral gericht geweest op prikkels voor werkgevers (WULBZ, PEMBA). In de nabije toekomst zal vooral de rol van uitvoerders de aandacht krijgen (SUWI). Dit mag echter geen reden zijn om langdurig werklozen en arbeidsongeschikten zelf buiten beschouwing te laten, zeker nu de harde kern in zicht is gekomen.

Arbeidsaanbod

Bij de reïntegratie van werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten staan twee vragen centraal: Wie behoeven hulp bij reïntegratie, en hoe kan die hulp zo efficiënt mogelijk worden ingezet? Sinds enige jaren wordt middels het faseringsbeleid en de sluitende aanpak invulling gegeven aan deze vragen. Het (beoogde) voordeel van fasering is evident: kansarme werklozen worden zo snel mogelijk geïdentificeerd, terwijl kansrijke werklozen op eigen kracht naar werk kunnen zoeken. Het succes van fasering hangt in de eerste plaats af van de vraag in hoeverre de individuele baankansen van werklozen trefzeker kunnen worden ingeschat. Hoe minder dit het geval is, hoe gevaarlijker het is om een vroege fasering als vaststaand, onomkeerbaar gegeven te zien. Ook kunnen cliënten om strategische redenen de faseringsuitkomst proberen te beïnvloeden. Specifiek gericht beleid biedt dus vooral voordelen wanneer fasering trefzeker en moeilijk beïnvloedbaar is. Zo niet, dan dient het reïntegratie-instrumentarium een meer generiek karakter te hebben. Een tweede risico grijpt aan op de aard van faseringsbeleid: het bestrijden van werkloosheid bij (reeds) kansarme werklozen. Een te eenzijdige invulling van deze benadering voorziet niet in het voorkomen van langdurige werkloosheid onder hen die in eerste instantie als kansrijk worden gezien, maar snel hun kansen op de arbeidsmarkt zien afnemen. Voor hen kan aanvullend beleid nodig zijn.

In de nabije toekomst zal – in het kader van de sluitende aanpak – de overheid meer gelden vrijmaken voor reïntegratie. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik van verschillende instrumenten, die tot doel hebben de kansen op werk te vergroten, bijvoorbeeld beroepskeuzetests, sollicitatietrainingen, cursussen en werkervaringsplaatsen.¹³

¹³ Reïntegratie kan ook worden bevorderd door het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Veelal gaat dit echter gepaard met een lage uitstroom naar reguliere arbeid, of verdringing van reguliere arbeidsplaatsen. Zie hiervoor bijvoorbeeld E.L.W. Jongen *et al.* (2000), *The impact of active labour market policies*, CPB Onderzoeksmemorandum No 166.

Uit empirisch onderzoek¹⁴ blijkt dat de effectiviteit hiervan veelal gering is; het effect van motivatie op de individuele werkhervattingskans is veel groter. Hoe valt dit te verklaren? Zoals al eerder is gememoreerd is door de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt vooral de harde kern van werklozen in zicht gekomen. Juist voor hen kan het sociale zekerheidsstelsel een sterk ontmoedigende werking hebben. Dit suggereert dat een motivatie-versterkend beleid – bijvoorbeeld middels bestrijding van de armoedeval, sancties bij onvoldoende zoekinspanningen, of strengere uitkeringsvoorwaarden – relatief veel effect kan sorteren. Tegelijkertijd draagt dit bij aan de effectiviteit van instrumenten; werklozen zullen vooral gemotiveerd zijn om scholingen en trainingstrajecten te voltooien wanneer dit een baan oplevert met een duidelijke inkomensverbetering. Dit geldt tevens voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, die bij het vinden van een baan met een inkomen boven de verdien capaciteit volledig op het meerdere gekort worden.

De armoedeval laat zich vooral daar gelden waar sprake is van een samenspel van subsidieregelingen en inkomensafhankelijke eigen bijdragen (kinderopvang, gezinsverzorging, contributies voor gemeentelijke diensten). Dit betekent dat de (negatieve) prikkel tot werkhervatting per individu of per gemeente verschillend kan zijn. Bestrijding van de armoedeval kan op twee manieren: door het wegnemen van subsidies en vrijstellingen, of door een hogere arbeidskorting. De eerste oplossing vermindert de solidariteit tussen inkomens, en perkt de mogelijkheden tot maatwerk en gemeentelijke beleidsvrijheid in. Bij een arbeidskorting treden deze nadelen niet op. Wel leidt dit tot (nieuwe) ondoelmatigheden: de kosten van de arbeidskorting worden betaald door hogere inkomens, zodat het arbeidsaanbod hiervan af zal nemen.¹⁵ Ook is het de vraag in hoeverre individuele en/of gemeentelijke verschillen wenselijk zijn op het minimum-niveau. Al met al dienen de mogelijke oplossingen dus afgewogen tegen het belang dat wordt gehecht aan doelmatigheid (versus inkomenssolidariteit), en dat van maatwerk door subsidies en vrijstellingen (versus rechtsgelijkheid). Daarbij hoeft een vermindering van maatwerk (en vergroting van rechtsgelijkheid) niet noodzakelijkerwijs gepaard te gaan met een verlies aan solidariteit. Zo kunnen subsidies en vrijstellingen bij gemeenten geüniformeerd worden, zodanig dat de gemiddelde koopkracht van uitkeringsgerechtigden op hetzelfde niveau blijft.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld CPB (2000): Arbeidsbemiddeling- en reïntegratie van werklozen - Welke rol heeft de overheid te spelen?, *Werkdocument No.118*, Den Haag. Voor een internationaal evaluatie-overzicht, zie J.P. Martin (2000), What works among the active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, *OECD Economic studies* No.30, 2000/1.

¹⁵ Bij een specifieke afdrachtkorting voor alleen de lagere inkomens zullen die kosten lager uitvallen dan bij een verhoging van de (generieke) arbeidskostenaf trek, maar zal de marginale wig sterker oplopen, waardoor bijvoorbeeld scholing wordt ontmoedigd. Hier stuiten we dus op de afweging tussen specifiek en generiek beleid.

Werkgevers

Meer dan in het verleden worden werkgevers geprikkeld om het gebruik van de WAO en ZW te ontmoedigen. Werkgevers hebben meer aandacht gekregen voor arbo- en verzuimbeleid, maar het ontbreekt nog aan een duidelijke vormgeving.¹⁶ Betekent dit dat prikkels voor werkgevers sterker en/of breder ingezet (bijvoorbeeld ook bij de WW) moeten worden? In principe past dit binnen het streven naar een doelmatiger stelsel waarbij de kosten 'bij de vervuiler' worden neergelegd. Er zijn echter ook argumenten in tegenovergestelde richting. Ten eerste is het zo dat prikkels ter beperking van de uitstroom van werknemers een belangrijke groep op de arbeidsmarkt ongemoeid laten, namelijk die van langdurig inactieven. Deze groep vormt juist de belangrijkste uitdaging voor het huidige arbeidsmarktbeleid. Het zou zelfs kunnen dat de positie van langdurig werklozen verder verzwakt wordt. Een tweede argument tegen uitstroombeperkende maatregelen is dat deze ingaan tegen de trend van flexibilisering en een toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Tot slot is het de vraag in hoeverre uitstroomrisico's (ziekte, arbeidsongeschiktheid of ontslag) daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn door werkgevers. Het arbo- en verzuimbeleid van werkgevers is nog in ontwikkeling en mede afhankelijk van productvernieuwingen die arbo-diensten en verzekeraars zullen gaan bieden.

Uitvoerders

De organisatie van de sociale zekerheid is in het laatste decennium onderhevig geweest aan de nodige herzieningen, waarvan de meest recente de SUWI is. De SUWI volgt op een periode van decentralisatie en opsplitsing van uitvoerderstaken. Er bestaat onvrede over de huidige situatie, waarin verschillende instanties (uvi's, gemeenten, arbeidsvoorziening, scholingsinstituten, keuringsartsen, zorgpartijen etc.) teveel vanuit hun eigen beleidskaders, doelstellingen en belangen opereren en moeilijk controleerbaar zijn. Dit neemt niet weg dat een decentrale uitvoering het voordeel biedt dicht bij de burger te staan, en derhalve over betere informatie beschikt. Een uitweg uit dit dilemma kan er uit bestaan om de doelstellingen van decentrale uitvoerders zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met wat maatschappelijk gewenst is. Dit is ook de route die in de nabije toekomst zal worden bewandeld: door privatisering van de markt voor reïntegratie, gecombineerd met het toepassen van plaatsingsbonussen voor werklozen zullen (met elkaar concurrerende) bemiddelaars een direct belang hebben bij werkherleving. Deze plaatsingsbonussen kunnen oplopen naarmate werklozen een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt, zodat de maatschappelijke baten van reïntegratie zoveel mogelijk geïnternaliseerd worden. De vaststelling van de hoogte van plaatsingsbonussen zal op centraal niveau gebeuren. Hier ligt een belangrijke uitdaging bij de

¹⁶ Zie J.J.M. Besseling, M.J. van Gent en E. Brouwers (1999): *Van TAV tot REA: bedrijfsbeleid en verzuim*, onderzoek i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

aansturing van beleid: hoe kunnen ook (centrale) opdrachtgevers geprikkeld worden tot reïntegratie?

deel IV. De inrichting van de ruimtelijke omgeving

Omgaan met ruimte

De permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten

T.H. van Hoek¹

1. Inleiding en samenvatting

De centrale beleidsuitdaging op ruimtelijk gebied is het combineren van toenemende individuele ruimtelijke wensen en hogere aspiraties richting collectieve waarden als natuur en (open) landschap. Deze uitdaging moet niet worden versmald tot een louter fysieke, planologische opgave; fysiek is er altijd een passend plaatje te maken. Het 'enige' dat hiervoor nodig is, is het terugdringen van de grondgebonden landbouw. De landbouw is echter meer dan een productiesector en speelt ook een rol in termen van landschap, mogelijkheden voor natuurbeheer en open ruimte.

In essentie gaat het bij de ruimte niet om een fysieke optelsom, maar om een permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten. Dat ruimtelijke keuzen in belangrijke mate de resultante zouden moeten vormen van een beoordeling van maatschappelijke kosten en baten, is niet algemeen aanvaard. Toch ligt juist hier het aangrijpingspunt om tot een effectiever en efficiënter ruimtelijk beleid te komen. Dit is de rode draad in het "essay ruimte", waarin de volgende conclusies worden getrokken.

- De urgentie van de ruimtelijke opgaven en uitdagingen moet niet worden overtrokken. Er zijn belangrijke uitdagingen voor het ruimtelijk beleid op lange termijn, maar het is niet zo dat er sprake is van een ruimtelijke noodsituatie, een dreigend verkeersinfarct of dat de toekomstige ruimtelijke opgaven van een ongekende omvang zouden zijn. Deze analyse van het probleem is belangrijk voor het denken over aangewezen beleidsoplossingen. Als het water tot aan de lippen staat, dan helpen alleen nog draconische ingrepen. In dit essay wordt een andere conclusie getrokken: er zijn belangrijke uitdagingen, maar er is ook tijd om verschillende beleidsroutes te kunnen doorlopen en waar nodig met (nieuwe) beleidsinstrumenten te experimenteren.

¹ Hoofd van de hoofdafdeling Economie en Fysieke Omgeving van het CPB.

- De ruimtelijke problematiek is het duidelijkst zichtbaar bij de afweging tussen ‘rood en groen’ (wonen en werken versus milieu). Een eerste beleidsoptie is om een nadere differentiatie aan te brengen binnen het restrictieve beleid (zones waar verstedelijking wordt tegengehouden of sterk beperkt), die meer gebaseerd is op (ruimtelijke) kwaliteitscriteria. Een dergelijke benadering heeft als voordeel dat meer pro-actief wordt omgegaan met verstedelijkingsdruk. Het huidige beleid heeft een zeker ad-hoc karakter, waarbij incidenteel uitzonderingen worden verleend op het restrictieve beleid. Het vaststellen van ruimtelijke kwaliteitscriteria is nog niet eenvoudig, maar wel waar het uiteindelijk om gaat. Welke kwaliteiten gaat het om in welke gebieden en wat hebben we voor het behoud van die kwaliteiten maatschappelijk over? De kosten van het beleid hangen uiteraard af van de alternatieve mogelijkheden voor verstedelijking: hoe beperkter die zijn, hoe hoger het prijskaartje van behoud van open ruimte.
- Het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt overvraagd. Niet alleen moet de permanente afweging rood versus groen hiermee in goede banen worden geleid, maar het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt ook een grote rol toebedacht inzake het realiseren van doelen rond mobiliteit, milieu en veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn het locatiebeleid, de vrijwaringszone Schiphol en de recente claim ‘ruimte voor water’. Door meer gebruik te maken van ander beleid in de sfeer van bijvoorbeeld benutten en beprijzen kan de druk op de ruimtelijke ordening worden verminderd en de effectiviteit van het beleid worden vergroot. In het verlengde hiervan kan het nuttig zijn de operationele doelstellingen nog eens tegen het licht te houden en bij grotere ruimtelijke ingrepen de maatschappelijke kosten en baten grondig te bekijken.
- Kwaliteitsverbeteringen bij het openbaar vervoer bieden geen perspectief als het gaat om de doestellingen om files te verminderen en het milieu minder te belasten. Wenselijkheid en haalbaarheid lopen hier ver uit elkaar, zoals blijkt uit het beschikbare onderzoek. Het OV-netwerk haalt nooit de fijnmazigheid die nodig is om op veel verkeersrelaties concurrerend te zijn met de auto. Extra OV lokt bovendien extra mobiliteit uit, waardoor de milieuresultaten gering zijn en in voorkomende gevallen zelfs negatief kunnen zijn.
- De mogelijkheden om via infrastructuur het ruimtelijk gedrag van gezinnen en bedrijven te sturen blijken in de praktijk sterk tegen te vallen. Bedacht moet worden dat in de huidige tijden geen nieuwe modaliteiten of nieuwe netwerken ontstaan: de situatie is anders dan ten tijde van de ontwikkeling van de spoorwegen en het wegennet. Het is verstandig niet te rekenen op grote structureffecten van een snelle verbinding op het traject Groningen-Amsterdam. Men praat al snel over het verbinden van ‘het Noorden’ met ‘de Randstad’, maar in werkelijkheid gaat het om een beperkt aantal halteplaatsen in het Noorden en Amsterdam. Dergelijke beperkingen gelden ook voor het ‘rondje Randstad’. Een OV-impuls tussen de belangrijkste stations van de grote steden is slechts relevant voor een beperkt deel van het Randstadverkeer en de relatieve reistijdwinsten tussen deze stations zijn veel

groter dan de relatieve reistijdwinsten van deur tot deur. De onvermijdelijk grote invloed van het voor- en na-transport met al zijn schakels en wachttijden is hiervan de oorzaak.

- In het licht van het bovenstaande kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de gedachte dat de mogelijkheden voor de ontsluiting van openbaar vervoer een leidende rol zouden moeten spelen bij de aanwijzing van nieuwe woon- en werklocaties. Tot op heden is aangegeven dat bouwen tussen de steden meer OV zal genereren dan bouwen rond de steden. De vraag rijst evenwel waarom meer OV per definitie wenselijk is en of dit bovendien dusdanige voordelen biedt dat deze opwegen tegen de nadelen. Deze vraag is ook aan de orde bij de discussie rond verdunnen bij de woningbouw. Dit komt onmiskenbaar tegemoet aan wensen van woonconsumenten, zoals blijkt uit het Woning Behoeft Onderzoek, maar zou tot minder OV leiden. In het verlengde ligt de wens om elke nieuwe grotere locatie van hoogwaardig openbaar vervoer te voorzien en deze dure voorzieningen zijn moeilijker te exploiteren bij verdunning. Een nadere blik op deze strategie kan wenselijk zijn. Het is immers nogal wat als niet die woonkwaliteiten zouden kunnen worden aangeboden die mensen wensen, omdat het OV het niet toestaat.

Men kan betreuren dat het OV een beperkt oplossend vermogen heeft inzake de belangrijke uitdagingen rond bereikbaarheid en milieu, maar men kan ook in positieve zin vaststellen dat als het OV niet centraal hoeft te worden gesteld binnen het RO-beleid, hierdoor de aandacht sterker kan worden gericht op het realiseren van andere doelstellingen. In het bijzonder richting de belangrijke uitdaging om rood en groen op een goede manier te combineren. Zoals hieronder wordt aangegeven is er buiten het OV voldoende ander beleid beschikbaar om de bereikbaarheid van de economische centra te handhaven en te verbeteren. Een centrale rol voor OV-infrastructuur is niet noodzakelijk voor het realiseren van de doelstellingen inzake bereikbaarheid en milieu en dit schept extra vrijheidsgraden voor de ruimtelijke ordening.

- De ‘deltametropool’ lijkt als ordeningsprincipe niet erg voor de hand liggend. De vier grote steden hebben ieder hun eigen verzorgingsgebied en de inwoners van de afzonderlijke steden hebben in het algemeen weinig van doen met de andere steden in termen van wonen, werken, recreatie, winkelen e.d. Het lijkt zaak om bij de sturing aansluiting te hebben bij de regionale schaal waarop de belangrijkste ruimtelijke processen plaatsvinden. Dit is het niveau van de stadsgewesten. De woningmarkt, het woon-werkverkeer en de voorzieningen (winkelen, recreatie) spelen zich voor een belangrijk deel hier af.

Het is bij de ordening belangrijk dat de voor- en nadelen van beleid zoveel mogelijk binnen het eigen bestuursgebied neerslaan en dat betalen en bepalen in één hand worden gebracht. Dit lijkt voor de ruimtelijke vraagstukken vooral te wijzen in de richting van kaderwetgebieden of eventueel provincies. Daarnaast zullen er altijd vraagstukken zijn waar coördinatie nodig is tussen bestuurslagen. Om bestuurlijke

impasses te kunnen doorbreken, kan vanuit het Rijk worden overwogen om externe effecten financieel te compenseren. Ook kunnen additionele financiële middelen worden toegekend aan die gemeenten en consortia van gemeenten die effectief samenwerken. Deze kwestie verdient ook aandacht bij de verdere vormgeving van het grotestedenbeleid, waar met een betere afstemming tussen de grote steden en de omringende gemeenten nog het een en ander te winnen is.

- De belangrijkste mogelijkheden om in te spelen op de uitdagingen op het gebied van de bereikbaarheid liggen bij benutten en beprijzen en bij beschikbaarheid van voldoende wegcapaciteit. Het prijsinstrument (rekening rijden) heeft als voordeel dat dit langs verschillende kanalen zal bijdragen aan een betere verkeersspreiding: niet alleen een substitutie richting OV, maar ook en vooral een betere spreiding van het verkeer in de tijd, een stimulans voor hogere bezettingsgraden (carpools), substitutie richting langzaam verkeer/minder verkeer en veranderingen in routes en herkomst en bestemmingen. Al deze effecten tezamen zorgen voor een belangrijke verbetering van de doorstroming van het verkeer. Bij benutten gaat verder het om verkeersmanagement en bijvoorbeeld het creatief gebruik maken van vluchtstroken tijdens de spitsuren. Extra wegcapaciteit biedt tenslotte ook mogelijkheden om de doorstroming van het verkeer te bevorderen. Nieuwe wegen kunnen echter belangrijke negatieve effecten hebben op het landschap (doorsnijding), bij het verbreden van bestaande wegen geldt dit in (veel) mindere mate. In alle gevallen is het ook zaak de doorwerking in het netwerk goed te bekijken, om te voorkomen dat files zich verplaatsen.
- Nieuwe technologie is geen conditio sine qua non om de Randstad in de komende 20 jaar bereikbaar te houden. Dit neemt niet weg dat belangrijke additionele voordelen kunnen samenhangen met nieuwe technologie: in het bijzonder van automatische voertuiggeleiding wordt veel verwacht, al zijn hier ook nog grote obstakels te overwinnen. Het is wel zaak de reikwijdte van nieuwe oplossingen realistisch in te schatten. Ondergronds transport kan bijvoorbeeld op sommige specifieke relaties nuttig zijn om knelpunten in de stedelijke distributie te beperken. Een ondergronds netwerk is evenwel nauwelijks voorstelbaar: zo wordt het bestaande netwerk gedoubleerd en marktpartijen zullen niet bereid zijn om de kosten maar bij benadering te dragen. De overheid kan experimenteren middels potentieel kansrijke projecten op lokaal niveau, maar in termen van de totale bereikbaarheid van de Randstad of de milieuproblemen van het verkeer gaat het om kleine effecten.
- Technologie heeft veel invloed op de milieuprestaties van het verkeer, bijvoorbeeld via de eigenschappen van motoren in termen van stof- en geluidemissies. Hoewel veel technologie vanuit de markt zal moeten komen kan de overheid door middel van het adequaat beprijzen van milieugebruik bevorderen dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van ‘best technical means’.

Daarnaast is er de groeiende betekenis van ICT en de invloeden daarvan op bereikbaarheid en ruimtegebruik. ICT zal kunnen bijdragen aan flexibeler werktijden

voor bepaalde groepen werknemers (waaronder meer thuiswerkers), en daarmee gunstig zijn voor de bereikbaarheid. ICT en betere logistiek leiden in de tijd ook tot een hogere ruimtelijke efficiëntie bij bedrijven. De invloed van ICT op het totale ruimtegebruik is echter beperkt; bij wonen, natuur, landschap en recreatie kan ruimtelijke kwaliteit moeilijk technisch worden gesubstitueerd. Bij de landbouw, de grootste ruimtevrager, speelt ICT ook een beperkte rol. Vanuit ruimtelijk perspectief zijn de Europese integratie en de Europese landbouwpolitiek hier veel belangrijker.

2. De omvang, aard en urgentie van de beleidsuitdagingen op lange termijn

De eerste vraag die voor ligt is die naar de aard, omvang en urgentie van ruimtelijke problemen en uitdagingen die zich aandienen. Er bestaat vrij algemeen het gevoel dat de ruimtedruk toeneemt. De omvang van de ruimte ligt ook min of meer vast met de contouren van ons land. Er komt in beginsel geen ruimte bij, terwijl bij een groeiende bevolking en toenemende welvaart de individuele vraag naar ruimte – bij gegeven prijzen – in de tijd toeneemt. Ook de vraag naar collectieve goederen zoals natuur en waardevol landschap neemt toe. Zo bezien neemt de ruimtedruk toe in de tijd. Aan de andere kant treedt de landbouw al vele jaren op als leverancier van ruimte voor verstedelijking en ook voor natuur.

Twee toekomstscenario's tot 2030

Ten behoeve van de beleidsvoorbereiding van de Vijfde Nota heeft het CPB onlangs de ruimtevrage in de periode tot 2030 nader verkend in twee scenario's van hoge economische groei. In onderstaande tabel worden eerst enkele kerngegevens over de algemene economische en demografische ontwikkeling in de scenario's weergegeven.

Tabel 2.1 Kerngegevens economie en demografie in twee scenario's

	1996-2010		2011-2020		2021-2030	
	EC	GC	EC	GC	EC	GC
mutaties per jaar in %						
BBP	2,8	3,3	2,5	3,3	1,8	2,3
werkgelegenheid ^a	1,2	1,3	0,8	1,1	-0,1	-0,4
beroepsbevolking	1,0	1,1	0,5	0,5	-0,2	-0,5

^a in werkzame personen van meer dan 12 uur per week

Uit de tabel blijkt dat er in de scenario's van hoge groei in de periode tot 2020 een krachtige groei van het BBP en van de werkgelegenheid optreden. Een structurele

economische groei in de orde van 3% per jaar gedurende 25 jaar, impliceert ongeveer een verdubbeling van productie en inkomen. Per hoofd van de bevolking is de groei in historisch perspectief relatief nog forser, gelet op de in de tijd geleidelijk afvlakkende bevolkingsgroei. Opvallend is voorts dat het beeld voor de periode 2020-2030 duidelijk afwijkt van de voorafgaande perioden. Meest opvallend zijn de krimpende beroepsbevolking en de dalende werkgelegenheid na 2020. Dit doet zich voor in beide scenario's van (vrij) hoge groei. Hierbij is rekening met aanhoudende inkomende migratiestromen. Zonder de instroom van de migranten zou de beroepsbevolking nog verder teruglopen. De daling van de werkgelegenheid is het gevolg van de daling van het arbeidsaanbod. De vergrijzing en de hoge participatiegraden van arbeid die rond 2020 al zijn bereikt, in het bijzonder in het scenario van zeer hoge groei, verklaren deze daling van het arbeidsaanbod. Tegen de achtergrond van een dalende werkgelegenheid is de gemiddelde BBP-groei met 2,3% in het hoogste scenario niettemin fors en deze correspondeert met een historisch gezien krachtige toename van de arbeidsproductiviteit en van het inkomen per hoofd van de beroepsbevolking.

Wonen: stevige ruimtevraag met een nadruk op vraag naar meer kwaliteit

De ruimtevraag naar wonen wordt bepaald door de uitbreidingsvraag, de vervangende nieuwbouw en de samenstelling (bijvoorbeeld koop/huur) en grootte van de woningen. Deze ontwikkelingen worden op hun beurt bepaald door demografische, sociaal-culturele en economische factoren. Uit de berekeningen blijkt dat het aantal woningen in de periode 1996-2030 toeneemt met ongeveer 1,8 tot 2,2 mln. De ruimtevraag voor het wonen bedraagt in deze periode dan 70.000 tot 84.000 hectare. De hoogste groei wordt bereikt in het GC-scenario, waar door individualisering het aantal huishoudens relatief krachtig groeit en waar de krachtige inkomensgroei de vraag naar ruimer wonen stimuleert. Verder is er een zeer sterke groei van het aandeel van koopwoningen en neemt het belang van vervangende nieuwbouw in de totale woningvraag duidelijk toe. De ruimtevraag voor het wonen groeit in de periode 2020-2030 jaarlijks gemiddeld wel minder krachtig dan in de periode 2000-2020 in samenhang met de hierboven geschetste demografische en economische ontwikkelingen.

Werken: ruimtevraag neemt aanvankelijk flink toe, maar stagneert na 2020

De ruimtevraag voor het werken is voor formele bedrijventerreinen reeds eerder berekend in het kader van de Bedrijfslocatiemonitor. In de periode 1998-2020 neemt de ruimtevraag in de scenario's toe met 22.000-25.000 hectare. Onder invloed van de gematigde economische groei en de krimpende werkgelegenheid stabiliseert de ruimtevraag zo ongeveer na 2020. Er is met andere woorden een knik in de vraag naar bedrijventerreinen die optreedt ergens rond 2020. De hierboven genoemde ruimtevraag heeft betrekking op de netto ruimtebehoefte op formele locaties. Indien rekening gehouden wordt met een bruto/netto-factor, met onttrekkingen en met niet-formele

locaties, dan zouden bovengenoemde cijfers voor werken (zeer indicatief) ruwweg kunnen verdubbelen.

Landbouw: ruimtevraag loopt fors terug

De ruimtevraag vanuit de landbouw wordt in het bijzonder bepaald door de algemene economische ontwikkeling, de Europese integratie en het Europese landbouwbeleid en bio-technische ontwikkelingen met betrekking tot opbrengsten per hectare, voederconversie, melkgift e.d. Uit de analyses blijkt dat de landbouwproductie in beide scenario's een lagere ruimtevraag impliceert, dan momenteel het geval. Het gaat hierbij op langere termijn om grote aantallen hectare. In de periode 1996-2030 gaat het om een afnemende ruimtevraag met ruwweg 200.000 tot 400.000 hectare. Dit uiteraard in de context van de scenario's en de daarbij behorende (lage) prijzen voor de grondgebonden landbouwproducten en de aanhoudende druk vanuit verstedelijkingstendensen.

Personenmobiliteit: automobiliteit groeit door, na 2020 wel in een duidelijk lagere versnelling

De personenmobiliteit blijft groeien in de scenario's van hoge groei. Het aantal autokilometers zou in de periode tot 2020 met ongeveer 50% kunnen toenemen. Na 2020 raakt de groei in een duidelijk lagere versnelling. In zijn totaliteit groeit het aantal autokilometers tot 2030 met ruwweg 60%. De groei van het aantal verplaatsingskilometers per trein ligt rond de 35% in de periode tot 2030 en de groei van het overige OV en het langzame verkeer zijn zeer bescheiden. Hierbij is (nog) geen rekening gehouden met nieuw beleid, zoals rekening rijden en het bereikbaarheidsoffensief. De cijfers zijn het resultaat van een eerste zeer globale berekening. Voor het goederenwegverkeer zijn geen nieuwe berekeningen gemaakt, maar uit eerdere verkenningen is gebleken dat bij hoge economische groei het goederenwegverkeer krachtig zal blijven groeien in de komende decennia.

Aard van de beleidsopgaven

Bij de interpretatie van toekomstige ruimtevraag richting het beleid zijn de volgende punten van belang:

- De berekeningen van de ruimtevraag hebben geen normatief of taakstellend karakter. Het is ook niet zo dat het voorzien in de ruimtevraag voor wonen en werken een soort fysieke noodzakelijkheid is, in de zin dat mensen anders niet kunnen wonen en werken. Indien men extra ruimtevraag niet beantwoordt met extra ruimte-aanbod, dan zullen de prijzen (aanzienlijk) stijgen. Hierdoor worden allerlei aanpassingen opgeroepen en ex post is er uiteraard geen 'ruimtetekort'. Er wordt kleiner gewoond, op minder hectare geproduceerd, meer verkeer over bestaande infrastructuur afgewikkeld in vergelijking met een situatie dat meer ruimte beschikbaar wordt gesteld. 'Ruimtetekorten' en daaruit voortvloeiende 'beleidsopgaven' moeten in dit

- licht worden gezien. Ruimtelijk gezien is er altijd een passend plaatje. De vraag is echter of de daarmee samenhangende kwaliteiten en maatschappelijke kosten in de brede zin van het woord passend worden geacht.
- De berekeningen voor de landbouw geven aan hoeveel grond de landbouw nodig zou hebben om de voorziene landbouwproductie in de scenario's te realiseren. Indien de politiek dit wenst, dan kan de landbouw altijd (nog verder) worden teruggedrongen. Landbouwgrond kan echter ook bijdragen aan instandhouding van natuur, aan landschappelijke kwaliteiten en aan behoud van open gebied. Hier liggen de belangrijkste afwegingen: de landbouw kan ruimtelijk worden teruggedrongen, maar dit zal niet overal als wenselijk worden beschouwd. Het gaat om kwaliteiten en kosten en de invloed die verschillende beleidskeuzen hierop hebben.
 - Er zijn berekeningen gemaakt voor mobiliteit en niet voor 'ruimte voor infrastructuur'. Er is ook geen eenduidige vertaling van wonen en werken naar hectare voor infrastructuur. Deels omdat er ook ander beleid is om mobiliteitsafwikkeling te bevorderen- benuttingsbeleid bijvoorbeeld - maar vooral omdat een en ander afhangt van de gewenste kwaliteitsdoelen. Het is bijvoorbeeld ook niet zo dat weinig infra in combinatie met veel woon-werkverkeer inconsistent is. Het leidt wel tot meer vertragingen (files) en heeft daarmee gevolgen voor de kwaliteit.
 - Ruimtelijke spanningen uiten zich vooral in bepaalde gebieden, waar allerlei ruimtelijke wensen samenkomen. Deze spanningen bestaan ook vandaag de dag: het gaat om die gebieden die zowel zeer aantrekkelijk zijn om te wonen, waar bestaande bedrijven graag zouden uitbreiden en waar tevens een waardevol landschap aanwezig is. Ook zonder toekomstverkenningen is een aantal van deze gebieden waarschijnlijk wel aan te wijzen.
 - De ruimtedruk is in belangrijke mate ook de resultante van het beleid: van de ambities op de verschillende gebieden, het beleid ten aanzien van open ruimte en de diverse restricties op het gebruik van de overige ruimte. De nieuwe, vrij omvangrijke, claims in termen van 'ruimte voor water' moeten ook in dit licht worden bekeken. Het is een keuze of men de uitdagingen rond het water ruimtelijk of via ander beleid wil oplossen.

Urgentie: 'Gierende ruimtenood en dichtslibbende economische centra?'

Uit het bovenstaande kan niet worden afgeleid dat de vraag naar ruimte van een dusdanige aard en omvang is, dat hieruit ruimtelijke opgaven zouden resulteren die zonder precedent zijn. De ruimtedruk neemt toe, maar het gaat hier vooral om een continue proces dat samenhangt met hogere kwaliteitseisen die de samenleving in de tijd stelt. Zo nemen de eisen van woonconsumenten in de tijd toe, willen we meer groen in de buurt en is er een wens om over meer wilde natuurgebieden te kunnen beschikken. De aantallen hectare waar het over gaat lijken op het eerste gezicht groot, maar afgezet tegen de omvang van het landbouwareaal, ook in de Randstad, komen deze in een ander perspectief te staan. Vanzelfsprekend zullen er prioriteiten moeten worden gesteld: soms

zal er open ruimte moeten worden ingeleverd, soms zal er in een gebied relatief weinig ruimte zijn om tegemoet te komen aan de extra verstedelijkingsvraag.

Tabel 2.2 Nieuwbougrondprijzen per provincie 1993-1999

	1993	1999	% per jaar
Groningen	146	252	9,5
Friesland	142	209	6,7
Drenthe	193	296	7,4
Overijssel	180	289	8,2
Gelderland	211	357	9,2
Utrecht	300	511	9,3
Noord-Holland	261	374	6,2
Zuid-Holland	323	423	4,6
Zeeland	155	269	9,6
Noord-Brabant	228	329	6,3
Limburg	167	335	12,3
Flevoland	174	257	6,7

Bron: Kadata

Een manier om de ruimtedruk empirisch te verkennen is aan de hand van (grond)prijzen. "Gierende" ruimtenood moet vooraf gegaan worden door extreme prijsstijgingen. Nu stijgen de prijzen voor bouwgrond relatief sterk in recente jaren, maar alarmerend is het beeld ook weer niet te noemen. Over de periode 1993-1999 is informatie beschikbaar over de prijsontwikkeling van nieuwbouwperven aangekocht door particulieren. De prijzen voor bouwgrond zijn in de periode 1993-1999 gemiddeld (ongewogen) over de provincies met bijna 8% per jaar gestegen, ofwel met ongeveer 5 tot 6% in reële termen. Dit zijn geen geringe prijsstijgingen, maar deze moeten ook worden gewogen tegen de achtergrond van de zeer gunstige conjunctuur en de sterk dalende rente in deze periode.

Regionaal zijn het Limburg, Zeeland, Groningen en Utrecht die de grootste prijsstijgingen laten zien. De prijsstijgingen in Noord-Holland en Zuid-Holland zijn relatief gematigd. Op althans het provincieniveau kan zo niet worden geconstateerd dat de ruimtedruk vooral in de Randstad zou zijn toegenomen. Wel is het prijsniveau in de Randstad nog altijd het hoogst: Utrecht is anno 1999 de duurste provincie voor nieuwbouwperven, gevolgd door Zuid-Holland en Noord-Holland. Uiteraard kunnen de prijsontwikkelingen op lagere schaalniveau's dan die van de provincie een ander

beeld geven. Het enige dat hier kan worden geconcludeerd is dat de prijsontwikkelingen (nog) niet wijzen in de richting van een extreme toename van ruimtelijke spanningen in de Randstad in zijn totaliteit.

De prijsontwikkeling van bedrijventerreinen duidt eveneens niet op een zeer sterke toename van de ruimtenood. De prijsstijgingen zijn in het algemeen gematigder dan bij de woningbouw. De prijzen zijn in de periode 1992-1999 met ongeveer 6% gestegen. Het beeld voor het Noorden (Groningen, Friesland) wijkt wat af van het landelijke beeld en de prijzen zijn hier niet of nauwelijks meer toegenomen dan de inflatie. In de Randstad is de prijsstijging een fractie hoger dan gemiddeld geweest, wat volledig is toe te schrijven aan de prijsstijging in Utrecht.

Tabel 2.3 Prijsontwikkeling op bedrijventerreinen, 1992-1999

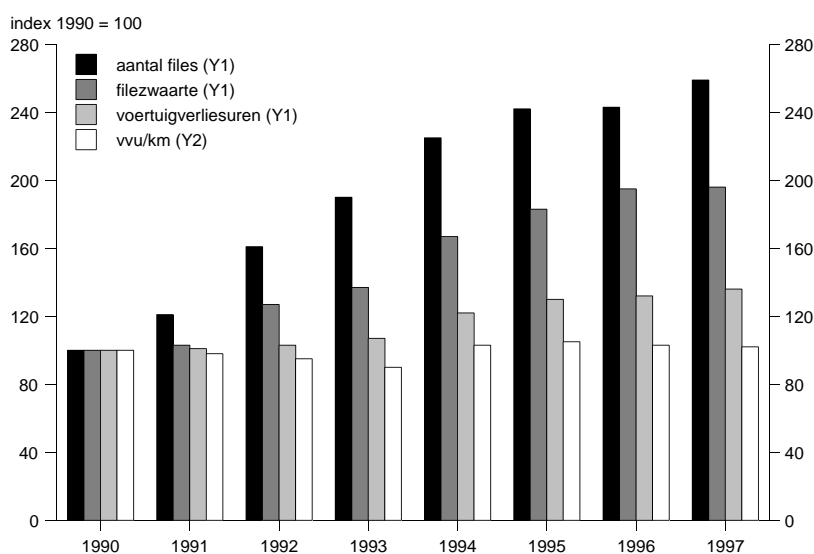
	1992	1999	% per jaar
Groningen	37	48	3,9
Friesland	42	47	1,5
Drenthe	33	51	6,4
Overijssel	59	89	6,2
Gelderland	58	110	7,1
Utrecht	149	253	7,9
Noord-Holland	135	208	6,4
Zuid-Holland	153	229	5,9
Zeeland	55	73	4,1
Noord-Brabant	70	113	7,2
Limburg	52	78	6,0
Flevoland	58	99	7,9

Bron: RPD/IBIS

Ten aanzien van de bereikbaarheid geldt misschien wel in het bijzonder dat er een perceptie is van een zeer acuut en bedreigend probleem. Het aantal files, zoals deze ook dagelijks op de radio zijn te horen, is in de periode 1990-1997 inderdaad spectaculair gestegen. Deels is deze groei echter ook toe te schrijven aan een verbeterde registratie van korte files. Belangrijker dan het aantal files is het tijdsverlies dat hiermee gepaard gaat. Het aantal voertuigverliesuren blijkt in de periode 1990-1997 met ruim 20% te zijn toegenomen; een betekenisvolle toename, maar wel een veel gematigder beeld dan bij het aantal files. Vanuit het perspectief van de reiziger of het individuele bedrijf is echter

niet zozeer het totaal aantal verliesuren van belang, maar het tijdsverlies per rit of per km. Rekening houdend met een dergelijke relevante schaling, blijkt er in de periode 1990-1997 niet of nauwelijks toename van de reistijdverliezen te zijn opgetreden. In onderstaande grafiek zijn de ontwikkelingen van (de gevolgen van) files in de verschillende grootheden weergegeven.

Figuur 2.1 Ontwikkeling congestie 1990-1997



Bron: Adviesdienst voor Verkeer & Vervoer

Uit bovengenoemde feitelijke ontwikkelingen kunnen twee conclusies worden getrokken.

De eerste is dat het fileprobleem in absolute zin toeneemt; het aantal verliesuren die alle automobilisten tezamen hebben is (duidelijk) gestegen. Dit impliceert ook dat maatregelen om de files te verminderen in beginsel meer rendement hebben: er worden problemen mee opgelost waarmee een groeiende groep reizigers wordt geconfronteerd.

De tweede is dat er van een dichtslibben van de wegen of een verkeersinfarct geen sprake is. Uitgedrukt per reizigerskilometer is er een nauwelijks een stijging. De groei van het aantal verliesuren is het gevolg van een groei van het aantal automobilisten en van een iets hoger kilometrage dat de automobilisten afleggen. Uiteraard geldt dat de ontwikkelingen op specifieke baanvakken belangrijk van het gemiddelde kunnen afwijken. Het is niet ondenkbaar dat juist die knelpunten waar de problemen sterk zijn toegenomen een grote rol spelen in de perceptie van de totale fileproblematiek.

Tenslotte wijzen berekeningen van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer ook voor de komende tien jaar niet in de richting van een ‘verkeersinfarct’. De gedachte die men wel eens hoort dat ‘het systeem vastloopt’ als geen radicaal andere koers wordt ingeslagen, is al met al niet op feiten gebaseerd.

3. Beleidsopties: ruimtelijke oplossingen en andere beleidsmogelijkheden

In algemene zin geldt dat er van vele kanten wensen bestaan ten aanzien van de bestaande ruimte. Deze kunnen vanuit de markt komen waar burgers beter en ruimer willen wonen, vanuit bedrijven die willen uitbreiden, vanuit collectieve waarden als natuur, landschap en recreatief groen en vanuit nieuwe overheidswensen rond bijvoorbeeld ‘ruimte voor water’. In de kern staat de overheid voor de taak om individuele wensen van burgers zo goed mogelijk te verzoenen met behoud en versterking van collectieve waarden voor huidige en toekomstige generaties. Niet alles kan en niet alles kan tegelijk. Hieronder worden enkele thema’s en mogelijke beleidsopties besproken die in de beschouwing zouden kunnen worden betrokken bij het formuleren van ruimtelijk beleid.

Sturen tegen de wind?

Een centrale plaats binnen de ruimtelijk ordening heeft het ‘restrictieve beleid’: zones waar verstedelijking wordt tegengehouden of sterk beperkt. De praktijk laat zien dat er in de tijd uitzonderingen zijn toegestaan op de stringente uitgangspunten die voor deze gebieden gelden. Dit lijkt een gevolg van het alles of niets karakter van de aanpak: er wordt een contour om een gebied getrokken en binnen die lijn gelden in beginsel overal dezelfde uitgangspunten.

Aan de ene kant kan men betogen dat deze aanpak helderheid verschaft en daarmee vanuit handhaving voordelen heeft. Aan de andere kant is het juist het ongedifferentieerde karakter van de ruimtelijke zones, dat een stringente handhaving onredelijk maakt. Het Rijk kan gemeenten met legitieme wensen geen alternatieven bieden en kan niet voortdurend nee-verkopen. Medewerking van dezelfde gemeenten is bovendien vaak nodig voor ander beleid dat het Rijk wenst te voeren. Het ruimtelijk beleid kan hierdoor een ad-hoc karakter krijgen en hoe sterker de verstedelijkingsdruk, hoe meer er aan de randen wordt geknaagd.

Dit roept de vraag op naar alternatieven: zou binnen de verschillende restrictieve gebieden niet een onderscheid denkbaar zijn, bijvoorbeeld op basis van landschappelijke kwaliteit? Het is immers moeilijk voorstelbaar dat alle gebied binnen de grote restrictieve zones op dit punt van een zelfde kwaliteit is. Het voordeel is dat het beleid zo een meer pro-actief karakter krijgt, in plaats van vooral te reageren op de aanhoudende druk vanuit ‘rood’. Het mogelijke nadeel is dat de druk, ook al is deze minder, niet

verdwijnt. Een ander aandachtspunt is hoe men tot werkbare contouren kan komen, die meer op kwaliteitscriteria zijn gebaseerd.

Sturing en het ruimtelijke schaalniveau

Waar (decentrale) sturing het best kan plaatsvinden, kan in theorie worden bepaald door aan te sluiten bij de regionale schaal waar de belangrijkste processen plaatsvinden. Rondom het thema ruimte gaat het dan in het bijzonder om de verbindingen tussen wonen, werken, recreatie en voorzieningen. Idealiter sluit het schaalniveau van het decentraal beleid aan bij dat van de regionale markten. Zo slaan de voor- en nadelen van beleid binnen het eigen bestuursgebied neer en kunnen betalen en bepalen in een hand worden gebracht.

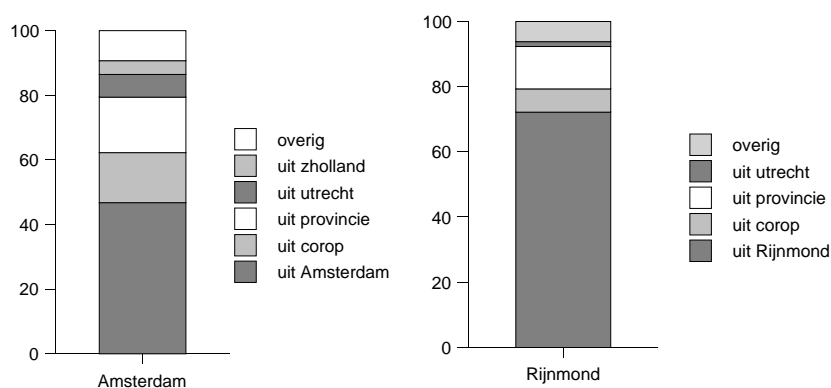
Daarnaast is er de vraag naar de ordenende principes: hoe kan er gestuurd worden en wat zijn de centrale vertrekpunten daarbij? In het bijzonder is de aandacht gericht op de mogelijkheden die collectieve vervoerssystemen hierbij kunnen spelen.

De regionale schaal en de dominantie van het korte afstandsverkeer

De arbeidsmobiliteit neemt toe in de tijd en deels vertaalt zich dit in grotere reisafstanden. Deze zaken hangen samen met het toenemende opleidingspeil, betere bereikbaarheid en sociaal-culturele trends. Hoewel de trend van toenemende mobiliteit robuust is te noemen, is de feitelijke afstand die wordt afgelegd bij de dagelijkse verplaatsingen anno 2000 niet bijzonder groot. Zo blijkt dat 70% van alle verplaatsingen plaatsvindt over een afstand van minder dan 15 km, terwijl slechts 6% van de verplaatsingen over afstanden van meer dan 50 km gaat. Het verbaast waarschijnlijk niet dat de korte afstanden domineren binnen de totale mobiliteit, waarbij het sociaal-recreatieve verkeer het grootste aandeel heeft. Schoolbezoek, winkelen en recreëren zijn zaken die men doorgaans dicht bij huis doet. Verrassender is wellicht dat het beeld ook voor het woonwerk verkeer niet wezenlijk anders is: het verkeer over korte afstanden domineert ook hier. Dit geldt ook voor de grote steden in de Randstad. In onderstaande grafiek zijn de inkomende pendelstromen naar de gemeente Amsterdam en de regio Rijnmond in beeld gebracht.

Het eerste dat opvalt is dat ongeveer 2/3 (Amsterdam) tot 4/5 (Rijnmond) van de werkgelegenheid wordt ingenomen door mensen die in de eigen gemeente of eigen COROP wonen. Van de (overige) pendel is het grootste deel woonachtig in de eigen provincie. Daarbuiten is de inkomende pendel van Utrecht naar Amsterdam niet onbetekenend. Dit hangt weer samen met de geringe afstanden tussen een deel van de provincie Utrecht en de gemeente Amsterdam. Zo valt ook in te zien dat de inkomende pendel vanuit Utrecht naar Rijnmond zeer bescheiden is en dat de inkomende pendel vanuit Zuid-Holland richting Amsterdam eveneens zeer bescheiden is. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de pendel tussen de individuele grote steden (gemeenten) onderling, maar deze cijfers zullen uiteraard nog (beduidend) bescheidener zijn dan die

Figuur 3.1 Werkzame beroepsbevolking naar herkomst 1998



Bron: Enquête beroepsbevolking 1998

van de provincies. Het zijn al met al de korte afstanden die domineren in het pendelverkeer. Dit beeld van een sterke dominantie van korte regionale verplaatsingen in het woon-werkverkeer geldt ook voor de andere grote steden en geldt in nog sterkere mate als men de uitgaande pendel zou beschouwen (waar werkt de beroepsbevolking van de grote steden).

Dynamiek bedrijvigheid

Ten aanzien van het verplaatsingsgedrag van bedrijven is ook het nodige bekend. Het beeld toont hier overeenkomsten met dat wat hierboven is geschetst voor het pendelgedrag. Het bedrijfsleven is onmiskenbaar steeds meer internationaal georiënteerd, maar de dynamiek op vestigingsniveau blijkt zich voor verreweg de meeste verplaatsingen af te spelen op lokaal niveau. Bij het vestigingsgedrag van bedrijven moet ook worden bedacht dat veel vestigingen door bestaande bedrijven worden gerealiseerd en dat deze bedrijven in ieder geval via de arbeidsmarkt (maar soms ook via de afzetmarkt en via een netwerk van leveranciers) aan de regio zijn gebonden. Een verplaatsing over grote afstand kan op verzet stuiten van het personeel en juist het meest productieve personeel beschikt gemiddeld genomen over de beste alternatieven op de arbeidsmarkt.

Empirisch is dit beeld ook terug te zien. Zo bleek uit een kort onderzoek dat ETIN in 1998 in opdracht van het CPB heeft verricht dat 80% van de bedrijven die in de periode 1992-1996 grond hebben verworven op een Brabants bedrijventerrein uit de eigen gemeente afkomstig was en dat deze bedrijven goed waren voor 2/3 van de gronduitgifte in hectare. Het percentage bedrijven dat van buiten de provincie komt is slechts 9% van het totaal c.q. 18% van de uitgifte in hectare, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 3.1 Grondverwerwers in Noord-Brabant naar herkomst 1992-1996

Herkomst	uit eigen gemeente	uit Noord-Brabant	uit Zuid-Holland	Rest Nederland	Overig	Totaal
Aantal bedrijven	1968	321	88	44	76	2497
in procenten	79	13	4	2	3	100
In hectare	848	199	124	24	80	1275
in procenten	67	16	10	2	6	100

Bron: ETIN (1998).

De kern van de zaak is dat er ook in belangrijke mate sprake is van een regionale markt voor bedrijventerreinen en kantoren. Uitzonderingen op dit beeld zijn eigenlijk alleen enkele top-locaties die speciaal bestemd zijn voor grote internationale bedrijven (Amsterdam Zuid-as, Schiphol) of de haventerreinen van Rotterdam, Amsterdam, Moerdijk en Vlissingen/Terneuzen. Dit zijn echter grote uitzonderingen en zowel in termen van aantallen werknemers als aantallen hectare gaat het hier om een zeer klein deel van de bedrijvenmarkt.

Alles overziende kan worden geconcludeerd dat het woon-werk verkeer, het sociaal-recreatieve verkeer en de locatiebeslissingen van bedrijven geconcentreerd zijn rond de stedelijke agglomeraties. Het ruimtelijk schaalniveau dat het dichtst aansluit bij de verplaatsingen ligt dan ongeveer op het niveau van de stadsgewesten.

Collectief vervoer: bemind maar sterk overschat

Kwaliteitsverbeteringen bij het openbaar vervoer worden als een belangrijk instrument gezien om files te verminderen en het milieu minder te belasten. Op dit punt moet worden vastgesteld dat wenselijkheid en haalbaarheid hier ver uit elkaar lopen. Al het beschikbare onderzoek wijst erop dat wegverkeer en openbaar vervoer maar zeer beperkt uitwisselbaar zijn. Het OV-netwerk haalt nooit de fijnmazigheid die nodig is om op veel verkeersrelaties concurrerend te zijn met de auto. Deze beperkingen gelden ook voor het 'rondje Randstad'. Een OV-impuls tussen de belangrijkste stations van de grote steden is slechts relevant voor een beperkt deel van het Randstadverkeer en de relatieve reistijdwinsten tussen deze stations zijn veel groter dan de relatieve reistijdwinsten van

deur tot deur. De onvermijdelijk grote invloed van het voor- en na-transport met al zijn schakels en wachttijden is hiervan de oorzaak. Het is om deze reden dat het OV nauwelijks een concurrentiepositie heeft in een korte verkeer, waar het leeuwendeel van de verplaatsingen plaatsvindt. In onderstaande tabel wordt dit in beeld gebracht.

Er is nog een reden waarom een stimulering van openbaar vervoer geen antwoord kan zijn op files en milieuschade vanuit het wegverkeer: de kwantitatieve verhoudingen. Het OV kan niet de kwaliteit bieden die nodig is, maar als ze dit wel zou kunnen, dan ontbreekt de capaciteit hiervoor. De automobiliteit is veel omvangrijker dan het openbaar vervoer en een kwaliteitsimpuls bij het OV trekt niet alleen voormalige automobilisten aan, maar zorgt voor meer mobiliteit in het algemeen. De gedachte dat er een keuze zou bestaan om de files op te lossen met 'asfalt' of met OV is dan ook niet juist. Het milieu-argument schiet om dezelfde redenen te kort. Er is weinig autosubstitutie en bovendien meer totale mobiliteit: in voorkomende gevallen kan het resultaat in termen van stofemissies zelfs negatief zijn. Er kunnen goede redenen zijn om in het openbaar vervoer te investeren (zoals de kwaliteit voor de reizigers), maar deze liggen niet bij de files of het milieu.

Tabel 3.2 Reistijdverhouding OV-auto per afstandsklasse in relatie tot aandeel verplaatsingen per afstandsklasse van deur tot deur

Afstandsklasse	Gemiddelde reistijdverhouding OV / auto	Percentage van alle autoverplaatsingen dat in deze afstandsklasse valt	Het OV-aandeel in deze afstandsklasse
0 tot 5 km	5,1	38%	1%
5 tot 10 km	4,3	21%	6%
10 tot 15 km	3,7	11%	8%
15 tot 30 km	2,5	17%	12%
30 tot 50 km	1,3	7%	13%
> 50 km	0,9	6%	20%
		100 %	

Bron: LMS (1986) en CBS/OVG (1998)

Infrastructuur: structurerende werking van (nieuwe) collectieve vervoerssystemen lijkt beperkt

De mogelijkheden om via infrastructuur het ruimtelijk gedrag van gezinnen en bedrijven te sturen blijken in de praktijk sterk tegen te vallen. De mogelijkheid dat dit in de toekomst door nieuwe vervoerssystemen geheel anders zal worden lijkt niet groot. Bedacht moet worden dat in de huidige tijden geen nieuwe modaliteiten of geheel nieuwe netwerken

ontstaan: de situatie is wezenlijk anders dan ten tijde van de ontwikkeling van de spoorwegen en het wegennet. Het is ook verstandig niet te rekenen op grote structureffecten van een snelle magneetverbinding op bijvoorbeeld het traject Groningen-Amsterdam. Men praat al snel over het verbinden van 'het Noorden' met 'de Randstad', maar in werkelijkheid gaat het om een beperkt aantal halteplaatsen in het Noorden en Amsterdam. Dit zegt niet dat een 'zuiderzeelijn' geen goede investering kan zijn, maar wel dat de economie van het Noorden niet structureel verandert door de aanleg van één nieuw tracé.

Ook bij andere nieuwe oplossingen is het zaak de reikwijdte hiervan realistisch in te schatten. Het ondergronds bouwen kan op sommige specifieke relaties nuttig zijn om knelpunten in de stedelijke distributie te beperken. Een ondergronds netwerk is evenwel nauwelijks voorstelbaar: zo wordt het bestaande netwerk gedoubleerd en marktpartijen zullen niet bereid zijn om de kosten maar bij benadering te dragen. De overheid kan experimenteren middels potentieel kansrijke projecten op lokaal niveau, maar in termen van de bereikbaarheid van de Randstad of de milieuproblemen van het verkeer gaat het om kleine effecten. Dergelijke experimenten kunnen technologische spin-off hebben, maar wel moet worden bedacht dat veel technologie vanuit de markt zal moeten komen. Argumenten in de sfeer van economische stimulering (werkgelegenheid, kansen voor export) verdienen een kritische blik. Men kan in verschillende gevallen ook grote risico's en kosten mijden en nieuwe kennis die in de tijd ontstaat importeren.

Infrastructuur: leidend beginsel bij keuze voor nieuwe woon- en werklocaties?

Tegen de achtergrond van het bovenstaande kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de gedachte om de mogelijkheden voor met name de ontsluiting van openbaar vervoer een centrale rol te laten spelen bij de aanwijzing van nieuwe woon- en werklocaties. Voorzover hier een samenloop is met de voorkeuren van woonconsumenten en bedrijven en het ook landschappelijk gezien relatief weinig bezwaren oplevert, dan is dit 'no regret beleid'. Als er spanningen liggen met de bovengenoemde wensen, dan is het zaak de argumenten voor een leidende rol voor het OV op een rij te zetten. Tot op heden is vooral aangegeven dat bouwen tussen de steden meer OV zal genereren dan bouwen rond de steden. De vraag rijst evenwel waarom meer OV per definitie wenselijk is en of dit bovendien dusdanige voordelen biedt dat deze opwegen tegen de nadelen. Deze vraag is ook aan de orde bij de discussie rond verdunnen bij de woningbouw. Dit komt onmiskenbaar tegemoet aan wensen van woonconsumenten, zoals blijkt uit het WBO, maar zou tot minder OV leiden. In het verlengde ligt de wens om elke nieuwe grotere locatie van hoogwaardig openbaar vervoer te voorzien en deze dure voorzieningen zijn moeilijker te exploiteren bij verdunning. Ook de ervaringen met het A-B-C (locatie)beleid geven allerm minst aanleiding om belangrijke positieve effecten van RO-beleid op bereikbaarheid of milieu te verwachten. Een nadere blik op de hele strategie kan wenselijk zijn. Het is immers nogal wat als bijvoorbeeld niet die woonkwaliteiten kunnen worden aangeboden die mensen wensen, omdat het OV het niet toestaat.

Wat impliceert dit nu voor het concept van de Deltametropool?

De 'deltametropool' lijkt als ordeningsprincipe in het licht van het voorafgaande niet erg voor de hand liggend. De vier grote steden hebben ieder hun eigen verzorgingsgebied en de inwoners van de afzonderlijke steden hebben in het algemeen weinig van doen met de andere steden in termen van wonen, werken, recreatie, winkelen e.d. Ook in sociaal-cultureel opzicht lijkt er niet veel verwantschap: de identificatie vindt plaats met de stad en niet met de totale Randstad. Daarnaast is hierboven aangegeven dat de mogelijkheden om via aanbod van betere collectieve vervoerssystemen tot een andere randstedelijke structuur te komen, al of niet in samenhang met betere bereikbaarheid over de weg en met betere milieuresultaten, geen reële optie is.

Niettemin lijkt het concept van de Deltametropool in belangrijke mate ingegeven door de gedachte van veel samenhangen binnen het totale Randstadgebied met een centrale rol daarbinnen voor het collectief vervoer. Zowel in het Bereikbaarheidsoffensief Randstad als in het *statement* over de Deltametropool gaat veel aandacht uit naar (investeringsen in) het openbaar vervoer. Wordt in het Bereikbaarheidsoffensief Randstad uitgegaan van een evenwicht tussen de extra impuls van overheidszijde voor openbaar vervoer en wegen, de colleges van B&W van de vier grote steden stellen dat het collectief vervoer een 'cruciale rol speelt als drager van de metropolitaine ontwikkeling' en fungeert als 'bloedsomloop van de metropolitaine cultuur'. In beide documenten is sprake van omvangrijke investeringen in het openbaar vervoer, maar een analyse van de bereikbaarheidsproblematiek (of de relatie tussen bereikbaarheid en ontwikkeling van de grootstedelijke economie), en de rol van het openbaar vervoer hierin, ontbreekt in de stukken.

Op voorhand is een keuze voor miljardeninvesteringen in het openbaar vervoer niet voor de hand liggend. De grootte, vorm en dichtheid van de Randstad in combinatie met de mogelijkheden van het openbaar vervoer maken dat het openbaar vervoer eerder in specifieke situaties dan in het algemeen een rol van betekenis kan spelen. Investeringsen vanwege ontvlechting, zodat conventionele treinen en light rail op hetzelfde traject kunnen rijden, zouden volgens de plannen rond Beter Benutten 21 bovendien niet noodzakelijk zijn.

In de discussie rond het openbaar vervoer wordt de Randstad wel vergeleken met andere, grote Europese metropolen. Nader beschouwd blijken de mogelijkheden voor verbindend en ontsluitend openbaar vervoer in de Randstad niet zonder meer vergelijkbaar te zijn met andere Europese metropolen. Qua bevolkingsomvang zijn de regio Londen en de regio Parijs groter dan de Randstad; bovendien is de bevolkingsdichtheid in de Randstad hooguit eenderde van die in genoemde regio's. Ook in de grootstedelijke kernen zijn er aanzienlijke verschillen. De bevolkingsomvang in het centrum van Londen en Parijs is vier maal zo groot als die in Amsterdam, terwijl de bevolkingsdichtheid twee tot vijf maal zo hoog is.

Tabel 3.3 Bevolkingsomvang en -dichtheid in Europese metropolitane regio's

	Inwoners	Oppervlakte	Bevolkingsdichtheid
	mln	km ²	dzd inwoners/km ²
Parijs	2,2	105	20,6
Groot Parijs	10,2	2118	4,8
Londen	2,6	321	8,2
Groot Londen	6,9	1579	4,4
Amsterdam	0,6	167	4,1
Groot Amsterdam	1,1	636	1,6

Bron: Encyclopaedia Britannica 1999

Het feit dat de Randstad niet concentrisch georiënteerd is, maar meerdere stedelijke centra heeft, maakt dat de Randstad niet als één geïntegreerd geheel beschouwd mag worden. Wonen, werken en recreëren zijn zoals eerder aangegeven meer geconcentreerd rond de afzonderlijke kernen dan rond het Randstedelijke gebied in zijn totaliteit. Van alle verplaatsingen neemt de trein slechts 2% voor haar rekening, en alleen in het kleine marktsegment van verplaatsingen van meer dan 50 km heeft de trein een aandeel van 20%. Zelfs een verdubbeling van het marktaandeel in dit segment betekent niet meer dan een reductie van 1% van alle verplaatsingen, wat overeenkomt met 2% van de autoverplaatsingen.

De kwaliteit van de trein op het huidige netwerk moet bovendien, zeker tegen de achtergrond van de structuur van de Randstad, niet worden onderschat. De reistijden tussen de grote kernen is hooguit één uur en er rijden ca. 100 treinen per dag in beide richtingen langs de stedelijke kernen. Door benuttingsmaatregelen is naar schatting nog een capaciteitsvergroting van tenminste 10 à 25% mogelijk.

Tenslotte is het de vraag of bij een toenemend gebruik van openbaar vervoer de rentabiliteit van het openbaar vervoer verbetert. De bedrijfseconomische rentabiliteit van het OV is laag. Voor Nederland als geheel zijn de inkomsten uit kaartverkoop per reizigerskilometer op het per spoor ongeveer twintig cent; daar komt nog ongeveer een dubbeltje subsidie bij voor onderhoud- en instandhoudingskosten van de infrastructuur. In stad- en streekvervoer is de kostendekkingsgraad gemiddeld slechts 35%. In het stadsgewestelijk openbaar vervoer ligt dit nog lager, door de grote spreiding in de vraag tijdens piek- en dal-perioden. Ook in een zeer dichtbevolkt gebied als de regio Parijs is het openbaar vervoer bij lange na niet kostendekkend. Het lijkt niet denkbeeldig, dat nieuwe investeringen in openbaar vervoersysteem additionele tekorten met zich meebrengen.

Een en ander wil niet zeggen dat er geen OV-projecten zijn met per saldo gunstige maatschappelijke effecten. Wel is het zaak te onderkennen dat het collectieve vervoer grote beperkingen heeft in relatie tot brede maatschappelijke doelstellingen op het niveau van de Randstad. Voorlopig moeten er vraagtekens worden geplaatst bij het concept van de deltametropool.

Uitgaande van de informatie over het ruimtelijke schaalniveau van de relevante activiteiten lijken de (eerdere pogingen om te komen tot) stadsprovincies of de provincies het meest in de rede te liggen. Zo kan men een grootste gemene deler voor het regionaal schaalniveau bepalen, maar er zullen beleidsprogramma's zijn waarvoor een andere ordening handiger zou zijn. In zo'n geval zou overwogen kunnen worden om externe effecten financieel te compenseren. Het blijft niettemin lastig om de verschillende bestuurslagen met hun eigen preferenties en verschillende locale omstandigheden op één lijn te krijgen, temeer daar er sprake kan zijn van strategisch gedrag. "Free rider gedrag" (ook in relatie tot het Rijk) en "prisoners dilemma's" zijn hiervan voorbeelden. Een aandachtspunt in de benadering van het Rijk van de andere overheden ligt dan ook bij de prikkels die het (te realiseren) systeem oplevert voor deze medeoverheden. Dit heeft zowel consequenties voor het relevante bestuurlijke schaalniveau (niet te zeer gedecentraliseerd, omdat zo de tegenstellingen en grensconflicten teveel worden ingebakken) als voor de inzet van positieve prikkels en sancties ter correctie van bestuurlijke impasses. Belangrijk is ook de mate waarin er sprake is van eenheid in regeringsbeleid dan wel van verschillende departementale benaderingen richting de locale overheden. In het laatste geval kunnen rijkspartijen eerder tegen elkaar worden uitgespeeld c.q. proberen verschillende rijkspartijen ieder hun partiële en niet noodzakelijkerwijs onderling consistente doelstellingen via de decentrale weg te realiseren. Dit kan zelfs leiden tot subsidieconcurrentie tussen departementen, wat niet gunstig is voor de effectiviteit van beleid.

Er zijn voldoende beleidsmogelijkheden om de bereikbaarheid te verbeteren

Hierboven is met name gewezen op beperkingen bij de aanpak van de bereikbaarheidsproblemen. Met name is uitgebreid aandacht besteed aan de beperkingen van het openbaar vervoer. Hieruit moet niet de conclusie worden getrokken dat er geen mogelijkheden zijn om effectief in te spelen op de beleidsuitdagingen in de sfeer van de bereikbaarheid. De belangrijkste mogelijkheden liggen bij benutten en beprijzen en bij beschikbaarheid van voldoende wegcapaciteit.

Het prijsinstrument (rekening rijden) heeft als voordeel dat dit langs verschillende kanalen zal bijdragen aan een betere verkeersspreiding: niet alleen een substitutie richting OV, maar ook en vooral een betere spreiding van het verkeer in de tijd, een stimulans voor hogere bezettingsgraden (carpoolen), substitutie richting langzaam verkeer/minder verkeer en veranderingen in routes en herkomst en bestemmingen. Al deze effecten tezamen zorgen voor een belangrijke verbetering van de doorstroming van het verkeer. Het punt wat men bij de beoordeling van effecten van dit soort prijsbeleid doorgaans onvoldoende

beschouwt is de grote diversiteit in individuele omstandigheden en preferenties van automobilisten. Er zijn bijvoorbeeld automobilisten die dagelijks slechts enkele minuten in de file staan en voor wie deze files nauwelijks een rol in hun afweging spelen, maar die door 'even aan te sluiten' wel bijdragen aan vertragingen van anderen. Ook is het een misvatting dat alleen woon-werk verkeer zich in de spits begeeft; het sociaal-recreatieve heeft een meer dan marginale presentie. Een deel van het woon-werkverkeer heeft ook keuzemogelijkheden in termen van aanvangstijden van het werk. Voor sommigen is de auto relatief goedkoop: als je so wie so een auto wilt bezitten, dan zijn de (marginale) kosten van het woon-werkverkeer per auto doorgaans lager dan een extra OV-abonnement. De meerderheid van de automobilisten zal naar verwachting het gedrag op geen enkele wijze veranderen. Een reactie bij een beperkte groep heeft echter al grote effecten op de doorstroming, zoals aangegeven in de CPB-studie 'Rekening rijden in de Randstad'.

Ander prijsbeleid dat bijdraagt aan de bereikbaarheid van de steden zijn parkeertarieven. Met name bij langdurig recreatief verblijf (dagjestoeristen) en bij zeer korte afstanden (waar fietsen een belangrijk alternatief vormt) kan hiervan een belangrijk effect uitgaan.

Bij benutten gaat het om verkeersmanagement en bijvoorbeeld het creatief gebruik maken van vluchtstroken tijdens de spitsuren. Technologische ontwikkeling (boordcomputers) helpt ook bij het zo optimaal mogelijk kiezen van routes en snelheden in samenhang met verkeersintensiteiten.

Extra wegcapaciteit biedt tenslotte ook mogelijkheden om de doorstroming van het verkeer te bevorderen. Nieuwe wegen kunnen echter belangrijke negatieve effecten hebben op het landschap (doorsnijding), bij het verbreden van bestaande wegen geldt dit in veel mindere mate. In alle gevallen is het ook zaak de doorwerking in het netwerk goed te bekijken, om te voorkomen dat files zich verplaatsen.

Kansrijke technologie rond bereikbaarheid en milieu

Nieuwe technologie is geen *conditio sine qua non* om de Randstad in de komende 20 jaar bereikbaar te houden. Dit neemt niet weg dat belangrijke additionele voordelen kunnen samenhangen met nieuwe technologie: op lange termijn wordt in het bijzonder van automatische voertuiggeleiding veel verwacht, al zijn hier ook nog grote obstakels te overwinnen.

Technologie heeft daarnaast veel invloed op de milieuprestaties van het verkeer, bijvoorbeeld via de eigenschappen van motoren in termen van stof- en geluidemissies. Hoewel veel technologie vanuit de markt zal moeten komen kan de overheid door middel van het adequaat beprijzen van milieugebruik bevorderen dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van 'best technical means'.

Tenslotte wordt hier gewezen op de groeiende betekenis van ICT en de invloeden daarvan op bereikbaarheid en ruimtegebruik. ICT zal kunnen bijdragen aan flexibeler werktijden voor bepaalde groepen werknemers (waaronder meer thuiswerkers), en daarmee gunstig zijn voor de bereikbaarheid. ICT en betere logistiek leiden in de tijd ook tot een hogere ruimtelijke efficiënte bij bedrijven. De invloed van ICT op het totale

ruimtegebruik is echter beperkt; bij wonen, natuur, landschap en recreatie kan ruimtelijke kwaliteit moeilijk technisch worden gesubstitueerd. Bij de landbouw, de grootste ruimtevrager, speelt ICT ook een beperkte rol. Vanuit ruimtelijk perspectief zijn de Europese integratie en de Europese landbouwpolitiek hier veel belangrijker.

De druk op de ruimtelijke ordening kan worden verminderd met niet-ruimtelijk beleid
Sommige kwaliteiten die men wenst, zullen primair ruimtelijk moeten worden gerealiseerd. Dit geldt voor die functies waar de ruimte zelf het kwaliteitskenmerk is, zoals bij wonen, landschap en natuur. Bij andere functies geldt dit in mindere mate. Een bedrijf streeft niet naar zoveel mogelijk ruimte, maar naar een zo efficiënt mogelijke bedrijfsvoering. Prijzen op basis van werkelijke kosten, inclusief externe effecten, kunnen bijdragen aan een betere allocatie en een intensief ruimtegebruik door bedrijven. Een eenvoudige manier om tot meer adequate prijzen te komen is om subsidies voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen te verminderen of af te schaffen. Vanuit het perspectief van het vestigingsklimaat is het vooral belangrijk dat er voldoende kwaliteit en diversiteit in het aanbod van bedrijventerreinen is.

De reiziger vraagt niet om zoveel mogelijk (ruimte voor) infrastructuur, maar om zo snel mogelijk te kunnen reizen van A naar B. Een betere benutting van de bestaande infrastructuur biedt een (gedeeltelijk) alternatief voor nieuwe infrastructuur. Via verkeersmanagement en het beprijzen van mobiliteit en via technische en operationele maatregelen (spoor) is nog veel te winnen.

Bijzondere aandacht verdient het vraagstuk 'ruimte voor water', gelet op de grote ruimtelijke implicaties die dit vraagstuk lijkt te kunnen hebben. Hier zijn diverse alternatieven, zoals dijkophoging, vergroten van gemaalcapaciteit of een andere verdeling van de watertoevoer over de Rijntakken die nader kunnen worden bezien. Mogelijk komt het water op ons af, maar daarmee is nog niet gezegd dat de oplossing (vooral) in de ruimtelijke sfeer moet worden gezocht.

Als men van oordeel is dat er belangrijke ruimtelijke uitdagingen en problemen voorliggen, dan is het verstandig om telkens te bepalen of achterliggende knelpunten op het gebied van economie, veiligheid en milieu wel ruimtelijk moeten worden opgelost of dat er betere beleidsalternatieven zijn.

Een zeer belangrijk punt is, tenslotte, weer de relatie met het openbaar vervoer. Hierboven is aangegeven dat het OV relatief weinig potentie heeft in het oplossen van files en milieuproblemen en dat men vraagtekens kan plaatsen bij een centrale rol van het OV binnen de ruimtelijke ordening. Men kan dit betreuren, maar men kan ook in positieve zin vaststellen dat als het OV niet centraal hoeft te worden gesteld binnen het RO-beleid, hierdoor de aandacht sterker kan worden gericht op het realiseren van andere doelstellingen. In het bijzonder gaat het dan om het zo goed mogelijk verzoenen van wensen rond rood en groen. Positief is dat er buiten het OV veel ander beleid beschikbaar is om de bereikbaarheid van de economische centra te handhaven en te verbeteren. Een centrale rol van het OV is niet noodzakelijk voor het realiseren van de doelstellingen inzake

bereikbaarheid en het milieu en dit schept extra vrijheidsgraden voor de ruimtelijke ordening.

Operationele doelstellingen nog eens kritisch bezien

Indien de beleidsinstrumenten die worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren ook duidelijke maatschappelijke nadelen veroorzaken, dan kan het nuttig zijn om ook de beleidsdoelen zelf nog eens te bezien. Juist bij het uitbrengen van een nieuwe nota kan dit aan de orde zijn. Op sommige terreinen kan nog eens worden bezien wat nu precies de rationaliteit achter het beleid is. Louter ter illustratie kan worden gewezen op de vrijwaringszone rond Schiphol. Hier gelden niet alleen restricties voor wonen, maar ook voor werken. Als er echter meer werklocaties in dit gebied kunnen worden ontwikkeld, kan dit de druk elders verminderen. Het is immers een zeer gewilde locatie bezien vanuit de bedrijven. Tegelijkertijd kan dit waarschijnlijk een aantal soms zeer kostbare herstructureeringen van bedrijventerreinen buiten de Schipholzone overbodig maken en in plaats daarvan wellicht weer interessante woningbouwlocaties opleveren.

Een ander voorbeeld betreft het water. Naast de vraag hoe het probleem kan worden opgelost, kan ook de vraag worden gesteld of het probleem moet worden opgelost. Zeker daar waar de risico's betrekking hebben op financiële schade, rijst de vraag of burgers hier niet zelf de nodige afwegingen kunnen maken. Er kunnen uiteraard nog heel andere redenen zijn om 'ruimte voor water' wenselijk te vinden, maar een principiële discussie over dit onderwerp met zijn grote reikwijdte lijkt geen overbodige luxe.