

# Kritische bijdragen

## Sociaal en cultureel rapport 1992 (1)

C.A. de Kam

### *Inleiding*

Overheidsinstellingen hebben soms een misleidende naam. Ons land telt bijvoorbeeld twee planbureaus, die zich evenwel geen van beide bezig houden met 'planning'. De naam van deze instellingen is evenwel verklaarbaar, omdat zij zijn opgericht in tijden dat Haagse beleidmakers Nederland wilden vormgeven volgens op wetenschappelijke analyses gefundeerde blauwdrukken.

Het Centraal Planbureau (CPB) is opgericht in 1940 en beschrijft tweemaal per jaar de ontwikkeling van de Nederlandse economie in de *Macro-economische verkenning* en het *Centraal economisch plan*. Het in 1978 opgerichte Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) brengt – naast tal van studies en andere publikaties – om de twee jaar een *Sociaal en cultureel rapport* uit. Deze rapporten beschrijven belangrijke trends op een aantal beleidsterreinen waarmee de overheid veel van doen heeft. De beide planbureaus maken dus geen (bindende) plannen, maar zij beschrijven, analyseren (onder meer met behulp van scenario's) en evalueren (soms) delen van het overheidsbeleid.

Op 1 september verscheen het *Sociaal en cultureel rapport 1992* (verder: SCR 1992), het tiende in de reeks. Bij vergelijking met het eerste *Sociaal en cultureel rapport 1974* valt direct de toegenomen omvang op: van 238 tot 534 bladzijden. Desondanks merken de ambtelijke opstellers in het inleidende hoofdstuk van het SCR 1992 wat spijtig op dat lang niet alle verzamelde informatie kon worden verwerkt. Ook in afzonderlijke hoofdstukken valt herhaaldelijk te lezen dat onderwerpen door gebrek aan plaatsruimte slechts beknopt zijn behandeld. De gebruiker van dit naslagwerk is dus gewaarschuwd voor de overdaad aan informatie die hem te wachten staat.

### *Indeling SCR 1992*

Het SCR kent al jaren een vaste *indeling*. Zeven hoofdstukken beschrijven gebeurtenissen en ontwikkelingen op even zoveel terreinen van sociaal en cultureel welzijn:

1. gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening;
2. arbeid;

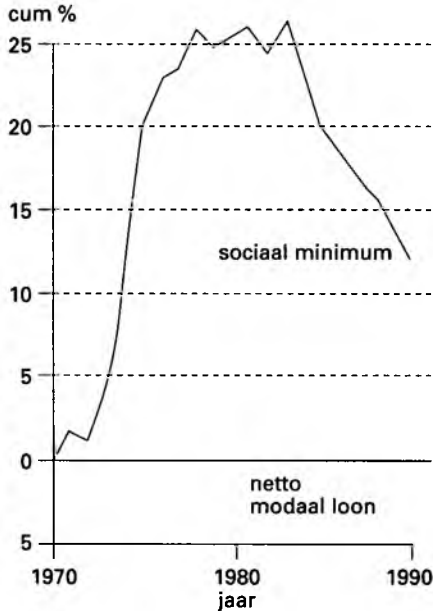
3. sociale zekerheid;
4. wonen;
5. onderwijs;
6. vrije tijd, media en cultuur;
7. justitie plus strafrechtspleging.

Al deze hoofdstukken hebben een *gemeenschappelijk thema*. Dit keer is dat thema 'ongelijkheid en achterstand'. Daarnaast zijn drie hoofdstukken gewijd aan zogenoemde intersectorale problemen. Vaste prik zijn daarbij het hoofdstuk over culturele veranderingen in Nederland en dat over politieke participatie. Omdat maatschappelijke ongelijkheid haar meest compacte uitdrukking vindt in de personele inkomensverdeling, is dit keer aan dat onderwerp een afzonderlijk hoofdstuk gewijd.

### *Reikwijdte SCR 1992*

De *reikwijdte* van het SCR is onvoorstelbaar breed. Een willekeurige greep uit het trefwoordenregister, van a tot z. Het boek gaat over achterstandsbeleid, amateurkunst en armoede; het behandelt banenpools, bestuurlijke vernieuwing en bibliotheken; het bespreekt ziekteverzuim en zorgverzekering (plan-Simons).

De algemene conclusie van het SCR 1992, op een hoog abstractieniveau geformuleerd, luidt dat ondanks ingrijpende economische en demografische veranderingen de



Bron: SCR 1992, blz. 132.

jaren tachtig voor de Nederlandse bevolking in sociaal en cultureel opzicht vooral een periode van stabilisering zijn geweest. Ik ben dat niet in alle opzichten met de auteurs van het rapport eens.

Cijfers van het bureau zelf tonen bijvoorbeeld aan dat de sociale minima in de jaren tachtig in verhouding tot de economisch-actieven nogal wat koopkrachtterrein hebben verloren. Zie de gereproduceerde figuur, die laat zien in hoeverre de ontwikkeling van het sociaal minimum sinds 1970 afweek van die van het netto loon van de gemiddelde ('modale') werknemer.<sup>2</sup> In de jaren zeventig verbeterde het sociaal minimum ten opzichte van het netto modale loon cumulatief met 25 procent. Door het sindsdien gevoerde bezuinigingsbeleid gingen daarvan in de jaren tachtig weer dertien procent punten verloren. Voor de betrokken groep op het bestaansminimum, die ruim 800.000 huishoudens telt, is dus geen sprake van 'stabilisering', ook al was zij in 1990 – in relatieve termen – nog altijd twaalf procent beter af dan in 1970 het geval was.

### *Geselecteerde onderwerpen*

Ik moet in deze bespreking volstaan met het naar voren halen van enkele onderwerpen die in het SCR 1992 veel aandacht krijgen. Paragraaf 5.5 bevat een uitgebreid overzicht van de problemen met de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Dit onderdeel van het rapport zet alle relevante cijfers op een rij – met name die over de schrikbarende groei van het volume (tot meer dan 800.000 volledige uitkeringsjaren in 1992). Het vat de maatschappelijke discussie en voorgenomen wijzigingen van de wetgeving samen, het gaat in op de publieke opinie over de WAO en het vergelijkt het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen in een aantal industrielanden. Perfect voor wie het allemaal op een rijtje wil hebben.

Paragraaf 8.2 brengt in beeld hoe Nederlanders hun tijd besteden. Op basis van gegevens uit vier tijdbudgetonderzoeken (eigen enquêtes die het SCP hield in 1975, 1980, 1985 en 1990), beschrijft het bureau de soms ingrijpende veranderingen in onze tijdbesteding. Het werk heeft zich de afgelopen jaren steeds meer opgehoopt bij de leeftijdsklasse tussen twintig en vijftig jaar. Ondanks de arbeidstijdverkorting, waardoor de officiële werkweek van 40 tot 38 uur is teruggelopen, kost het betaalde werk mannen nu meer tijd dan in 1975. Dit komt behalve door meer nevenactiviteiten met name door de toegenomen reistijd in het woon-werkverkeer. De bevolking van twaalf jaar en ouder had in 1990 minder vrije tijd dan vijftien jaar daarvoor. Het gaat hierbij om de netto vrije tijd; dat is het deel van de week dat resteert na aftrek van alle verplichtingen uit hoofde van arbeid, onderwijs, het huishouden, eten en nachtrust. De afgenomen hoeveelheid vrije tijd wordt meer versnipperd doorgebracht. Er is minder tijd voor lezen, en voor het bezoek aan culturele en sportmanifestaties.

Paragraaf 9.2 beschrijft de jaarlijkse schade door criminaliteit. Het gaat daarbij om ten minste 8,4 miljard gulden. Jaarlijks is een van elke drie Nederlanders slachtoffer van een misdrijf. Overigens is, na een jarenlange stijging, in 1990 voor het eerst een geringe daling van de geregistreerde criminaliteit gemeten.

Hoofdstuk 10 beschrijft veranderingen in de *personele inkomensverdeling* tussen 1959 en 1988. Na een duidelijke nivellering van inkomensverschillen in de tweede helft

van de jaren zestig en de jaren zeventig, neemt de inkomensongelijkheid sinds het begin van de jaren tachtig weer wat toe. Toch is de inkomensverdeling nergens zo plat als in Nederland, zo blijkt uit een vergelijking met acht andere industrielanden, waaronder Zweden, Duitsland en de Verenigde Staten. In 1988 hadden van de in totaal 5,7 miljoen huishoudens er slechts tachtigduizend een netto besteedbaar inkomen van 100.000 gulden of hoger. De platte verdeling strookt met een duidelijke voorkeur van de Nederlanders voor een egalitaire inkomensverdeling. Interessant is dat zowel in 1969 als in 1991 desgevraagd 85 procent van (een steekproef van) de Nederlanders verklaarde (tamelijk) tevreden te zijn met het eigen inkomen.

Dit laatste gegeven en een schat aan andere cijfers over opvattingen onder de bevolking zijn te vinden in hoofdstuk 11, dat is gewijd aan culturele veranderingen in Nederland. Uit de rapportage komt naar voren dat drie vijfde van de Nederlanders een goede gezondheid het belangrijkste in het leven vindt. Ruim de helft van de bevolking (52 procent) vond in 1991 dat de overheidsuitgaven omlaag moeten (1975: 58 procent).

### *Functies van het SCR*

Het SCR vervult mijns inziens drie onmisbare functies. Ten eerste brengt het een groot aantal feitelijke gegevens samen, deels afkomstig uit elders gepubliceerde statistieken en wetenschappelijke literatuur, deels verkregen door bewerking van de resultaten uit eigen enquêtes. Het SCP organiseert periodiek drie eigen enquêtes onder de bevolking die veel grondgegevens voor de rapportage opleveren.

Ten tweede beschrijft het SCR institutionele ontwikkelingen, zoals veranderingen in wetgeving en uitvoeringsorganisaties, en geeft het rapport de inhoud van belangrijke beleidsnota's weer. Zowel voor wat betreft de gepresenteerde gegevens als de beschrijving van institutionele ontwikkelingen kan de gebruiker op het *Sociaal en cultureel rapport* blindvaren. Concepten van de afzonderlijke hoofdstukken zijn namelijk vooraf doorgesproken met ambtenaren van de meest betrokken ministeries. In het Begeleidingscollege van het SCP, waarin hoge ambtenaren eveneens prominent aanwezig zijn, wordt de tekst nogmaals op een goudschaaltje gewogen. Fijnslippers zijn hierdoor wellicht geneigd een vraagteken te plaatsen bij de wetenschappelijke kwaliteit van het SCR. Hoewel het rapport soms diplomatiek formuleert, worden de feiten evenwel nimmer verdoezeld of verdraaid. De interpretatie van cijfers en trends is evenwichtig en saai, maar het bureau praat de rijksoverheid, waarvan het deel uitmaakt, bepaald niet naar de mond.

Dit illustreert de derde functie van het SCR: het plaatsen van kritische kanttekeningen bij het overheidsbeleid. De inleiding meldt nadrukkelijk dat het rapport geheel voor verantwoordelijkheid van het SCP komt en dat de regering een onafhankelijk oordeel op prijs stelt. Deze beleidsevaluatie geschiedt in omfloerste maar daarom voor de goede verstaander niet minder duidelijke bewoordingen. De behoedzame formulering is uiteraard te verklaren door het ambtelijke en politieke krachtenveld waarbinnen het SCP opereert. Vier voorbeelden van zo'n kritische evaluatie.

Het SCR 1992 wijst erop dat sommige groepen in de knel kunnen komen tengevolge van het plan-Simons (paragraaf 3.7.4), doordat de voorziening waarop zij een beroep doen straks wellicht niet langer wordt gefinancierd via de basisverzekering tegen ziektekosten. In paragraaf 4.3 toont het SCP zich uiterst kritisch over de bestaande lappen-deken van maatregelen die zijn bedoeld om langdurig werklozen aan de slag te krijgen. Er is sprake van overproductie van beleid: doelgroepen overlappen elkaar en slechts vijftien procent van de doelgroep wordt uiteindelijk bereikt. Er is al met al sprake van 'een betrekkelijk gering resultaat, waar grote inspanningen en geldelijke investeringen (1,5 miljard gulden per jaar) tegenover staan.'

De zwaar gesubsidieerde stadsvernieuwing is vooral bedoeld voor 'kansarmen'. Uit paragraaf 6.1.2 van het SCR blijkt evenwel dat middeninkomens het meest van de stadsvernieuwing profiteren, en overigens lagere en hogere inkomens in ongeveer gelijke mate. In paragraaf 7.3.6 breekt het bureau de staf over het onderwijsvoorrangsbeleid. Dit houdt het volgende in. Basisscholen krijgen extra geld voor kansarme leerlingen. Arbeiderskinderen tellen voor 1,2 mee, allochtone kinderen zelfs voor 1,9 leerling. Volgens de geldende norm zou bijna de helft van de kinderen in Nederland 'kansarm' zijn. Dat is onwaarschijnlijk. Het beleid helpt overigens nauwelijks, mogelijk mede doordat veel scholen zich niet realiseren waarom ze extra geld krijgen.

## Slotsom

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1992 is een volumineus, fraai vormgegeven naslagwerk dat onmisbaar is voor wie een up-to-date beeld wil hebben van de voornaamste ontwikkelingen op sociaal en cultureel terrein. Het rapport biedt daarnaast fascinerende doorkijkjes op succes en falen van overheidsbeleid. Wie professioneel bemoeienis heeft met de Nederlandse samenleving en cultuur moet dit boek onder handbereik in de kast hebben staan.

## Noten

1. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1992*. Den Haag: VUGA, 1992, 534 blz.
2. Het Centraal Planbureau definieert de modale werknemer als de werknemer met een bruto loon juist beneden de premiegrens voor de ziekteverzekering (1992: 44.000 gulden) De modale werknemer in statistische zin (de loontrekker die in de verdeling het meeste voorkomt) verdient iets meer.