# Kritische bijdragen

# De toekomst is onzeker

## Sociaal en cultureel rapport 1994 (1)

H.B. Entzinger[1]

In mijn boekenkast staan ze allemaal op een kleurige rij, al zijn sommige kleuren inmiddels iets meer verschoten dan andere: de afleveringen van het Sociaal en Cultureel Rapport, die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) elke twee jaar sinds 1974 het licht heeft laten zien. Aan deze rij is onlangs het elfde rapport toegevoegd en de verleiding is groot in deze recensie van dit Sociaal en Cultureel Rapport (SCR) 1994 terug te blikken over de hele reeks die hieraan vooraf is gegaan. Voor het SCR 1994 is namelijk als thema gekozen: *de toekomst.* Nu meende ik mij te herinneren dat ook in de voorgaande rapporten wel eens over de toekomst werd gesproken. Des te klemmender wordt de vraag wat dit rapport nu onderscheidt van zijn voorgangers.

Een onderscheid dat meteen in het oog springt, is de dikte: het jongste rapport telt 644 pagina's: een absoluut record; dat van 1992 had er nog 'slechts' 534. Ter vergelijking: het eerste rapport, in 1974, was maar 240 bladzijden dun. De indeling van het rapport daarentegen is opmerkelijk constant gebleven in al deze jaren. Na enkele inleidende en samenvattende hoofdstukken van algemene aard volgen beschouwingen over de belangrijkste terreinen van sociaal en cultureel welzijn, waarna het geheel wordt afgesloten met enkele sector-overstijgende analyses. In de loop der jaren zijn enkele terreinen samengevoegd die in de oudste rapporten nog gesplitst werden behandeld, maar verder is hier niet veel veranderd.

Tot zover een aantal uiterlijkheden: interessanter is natuurlijk de inhoud. Bij een rapport dat zich zo expliciet op de toekomst zegt te richten als dat van 1994 kan ik de verleiding niet weerstaan te bezien wat het Sociaal en Cultureel Planbureau in 1974 over de toekomst had op te merken. Zelden heb ik een zo ontnuchterende ervaring doorgemaakt. Twintig jaar geleden maakten de auteurs van het SCR zich bij het vooruitblikken zorgen over de stijgende werkloosheid, de dreigende overscholing, concentraties van allochtonen (zelfs het woord werd al gebruikt!) in oude stadswijken, groeiende criminaliteit, de kosten van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en de positie van de ouderen. Zonder uitzondering komen deze kwesties op prominente wijze terug in het SCR 1994. What's new?

1 Wetenschappelijk directeur van de Onderzoekschool Arbeid, Welzijn en Sociaal-Economisch Bestuur, en hoogleraar studies van de multi-etnische samenleving aan de Universiteit Utrecht.

Enkele aardige verschillen zijn ook wel op te merken. Het rapport van 1974 schonk veel aandacht aan stress-factoren als oorzaak van gezondheidsklachten: het was de tijd dat lichamelijke klachten vaak psychische oorzaken heetten te hebben. In het slothoofdstuk werden zelfs drie bevolkingscategorieën benoemd waarbij zich 'concentraties van tekorten' voordeden: de 'laagstgeklasseerden', de 'contactarmen' en de 'stress-categorie'. Een interessante poging tot innovatie in het beleidsdenken, maar echt aangeslagen lijkt zij niet. Het SCR 1974 stelt ook met enige verbazing vast dat op het gebied van kunst, cultuur en vrije tijd het overheidsbeleid de doelstelling van de 'verdelende rechtvaardigheid' niet heeft bereikt. Het was de tijd van het kabinet-Den Uyl en het geloof in de maakbaarheid van de samenleving! Opmerkelijk is het optimisme waarmee in 1974 over de functie van de sociale-zekerheidsvoorzieningen werd gesproken: niets wees er nog op dat de zaken hier wel eens uit de hand zouden kunnen lopen. Ten aanzien van de arbeidsmarkt, ten slotte, werd in 1974 opgemerkt dat het steeds moeilijker zou worden, voldoende mensen te vinden die bereid zouden zijn onaangenaam, laag geschoold werk te verrichten. Twintig jaar later is veel ongeschoold werk verdwenen en is de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt alarmerend...

## Scenario's

Genoeg nu over deze vergelijking tussen '74 en '94: op een aantal punten is er weinig nieuws onder de zon, op andere punten zijn de ontwikkelingen geheel anders gelopen dan voorzien. Bij het lezen van het SCR 1994, en meer in het bijzonder van de toekomstverwachtingen in dit rapport, ben ik mij hiervan voortdurend bewust geweest. Ook de auteurs van het SCR 1994 houden trouwens de nodige slagen om de arm. Waar dit maar even kan, hebben zij hun toekomstverwachtingen gepresenteerd in scenario-vorm. De verschillen tussen de scenario's worden dan vooral bepaald door verschillen in de ontwikkeling van de economie en in de verhouding overheid – markt. Daarmee worden de sociaal-culturele ontwikkelingen in Nederland wel erg afhankelijk gemaakt van andere dan sociaal-culturele factoren. Het is de vraag of dit geheel terecht is: belangrijke trends als secularisatie, emancipatie of individualisering, die alle uitvoerig in het rapport worden besproken, zijn toch niet uitsluitend te herleiden tot ontwikkelingen in de economie.

Bij de economische ontwikkeling leunt het SCP sterk op de drie inmiddels welbekende scenario's die het Centraal Planbureau in 1992 presenteerde in zijn 'Nederland in drievoud'. De verhouding overheid - markt heeft natuurlijk vooral betrekking op de mate waarin de overheid in de toekomst in staat zal zijn de verdeling van schaarse maatschappelijke goederen te beïnvloeden, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en de volkshuisvesting. Het rapport signaleert de mogelijke consequenties van verschillende vormen en gradaties van overheidsbemoeienis, maar houdt zich hier op de vlakte over de meest plausibele, laat staan de meest wenselijke aanpak.

Een laatste variabele, ten slotte, die mede bepalend is voor de plausibiliteit van de scenario's, is de demografische ontwikkeling. Voor de langere termijn speelt met name de onzeker-

heid over de immigratie een rol en, in iets mindere mate, die over het geboortencijfer. Van belang voor de toekomstige sociaal-culturele ontwikkeling van Nederland is echter niet eens zozeer de omvang van de bevolking (nergens in het dikke rapport wordt trouwens de vraag aangeroerd of Nederland nu wel of niet vol is), als wel de samenstelling van de bevolking naar leeftijdsopbouw en scholingsgraad. Een hoog geboortencijfer zal de veroudering enigszins afremmen, maar zeker niet stoppen of keren. Een hoog immigratiecijfer zal het aantal lager opgeleiden doen toenemen, en daarmee het integratievraagstuk verscherpen.

In beginsel spreekt de scenariobenadering mij wel aan: zij geeft een duidelijker zicht op onzekerheden en op de bandbreedte van de mogelijke ontwikkelingen. Met enig vernuft is ook aan te geven op welke punten de overheid zou kunnen bijsturen om een bepaalde ontwikkeling te bereiken. In het SCR gebeurt dit ook wel, zij het vaak uiterst behoedzaam. Het SCP is en blijft een overheidsinstelling, die voorzichtig moet zijn met politieke stellingnamen.

## Voor elck wat wils

Het aardige van het Sociaal en Cultureel Rapport is dat het een zo duidelijk beeld geeft van de tijd waarin het is vervaardigd, ook wanneer het beweert zich met de toekomst bezig te houden. Aardig is ook dat het rapport op zo uiteenlopende manieren kan worden gebruikt. De meeste lezers zullen vooral zijn geïnteresseerd in een overzicht van feiten en feitjes binnen de in het rapport behandelde 'terreinen van sociaal en cultureel welzijn'. Welnu, zij komen volop aan hun trekken. Tal van cijfers en observaties geven een goed beeld van de feitelijke stand van zaken op de gebieden: gezondheids(zorg) en maatschappelijke dienstverlening; arbeid; sociale zekerheid; wonen; onderwijs; vrije tijd, media en cultuur; en justitie en strafrechtspleging.

Een tweede categorie lezers zal vooral zijn geïnteresseerd in de analyse van de belangrijkste trends en 'issues' op elk van de behandelde gebieden. Ook zij komen goed aan hun trekken, al zijn de conclusies voor ingewijden niet altijd erg verrassend, ja soms ronduit teleurstellend. Zo worden voor zowel de arbeidsmarkt als de sociale zekerheid in het SCR 1994 drie toekomstscenario's geschetst, die overigens slechts terloops over en weer met elkaar in verband worden gebracht.

Na uitvoerige discussies en vergelijkingen wordt voor de sociale zekerheid als meest plausibel toekomstbeeld de 'muddling through'-aanpak gepresenteerd: 'men poogt de kern van de verzorgingsstaat overeind te houden, ondanks incrementele veranderingen'. Zo staat het er letterlijk op pagina 234, zij het met de toevoeging dat een dergelijke benadering wellicht kleurloos en intellectueel niet heel uitdagend is! Voorwaarde hierbij is echter, volgens het SCP, dat de arbeidsparticipatie moet stijgen, en daar zit hem nu juist de adder onder het gras: hoe dit laatste te bereiken? In het hoofdstuk over arbeid staat het antwoord: verlaging van de sociale zekerheid (pagina 169)! Het zal mij benieuwen wat het paarse kabinet met zulke aanbevelingen kan doen.

Ook in het hoofdstuk Onderwijs blijken, als het erop aankomt, de echte 'issues' enigszins te worden ontlopen. Munitie en de daarbij behorende argumenten voor de discussie over func-

ties en organisatie van het hoger onderwijs, die inmiddels in alle hevigheid is losgebarsten en die vermoedelijk de komende jaren niet van ons zal wijken, zijn in het SCR 1994 nauwelijks te vinden. Ook wordt slechts in een korte passage gewag gemaakt van de kennisveroudering die het gevolg is van de komende veroudering van de beroepsbevolking: 'Naarmate 50-plussers met verouderde opleidingen minder makkelijk kunnen afvloeien via arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of vut-regelingen zullen oudere zittende werknemers vaker moeten om- of bijscholen' (pagina 352). Over hoe dit allemaal moet, en wie hiervoor verantwoordelijk zou(den) moeten zijn, valt in het rapport bitter weinig te lezen. Toch gaat het hier naar mijn opvatting over een van de grootste uitdagingen van de komende decennia: kennis verouderd sneller dan ooit, terwijl de arbeidsparticipatie alleen omhoog kan als ook het groeiend aantal ouderen op de arbeidsmarkt een rol kan blijven spelen. Misschien speelt mijn eigen WRR-verleden mij hier parten, maar volgens mij zijn de twee hier genoemde zaken op de lange termijn relevanter dan de toekomst van de verzuiling en de onderwijsdeelname naar milieu van herkomst, twee zaken die in het rapport wél uitvoerig aan de orde komen.

Aan het slot van het boek wordt, puttend uit het inmiddels zeer rijke databestand van het SCP, het welbekende longitudinale overzicht gegeven over culturele veranderingen in Nederland, dat alweer met twee jaar is uitgebreid. Alleen al om dit overzicht is het SCR zijn prijs zeker waard, maar de lezer moet het wel op zijn waarde weten te schatten. Startpunt is, zoals gebruikelijk, meestal het einde van de jaren zestig. De trends in opinies omspannen inmiddels dus meer dan een kwart eeuw, en zij worden alleen al daarom met de keer boeiender. Zo vond in 1966 36 procent van de Nederlanders een goede gezondheid het belangrijkste in het leven en 34 procent een goed huwelijk. In 1993 bedroegen deze percentages 60, respectievelijk 13. Ook in 1966 vond 40 procent van de bevolking de hoogte van een bijstandsuitkering onvoldoende; in 1989 vond 62 procent dit, maar in 1993 was het percentage scherp gedaald tot 43.

Zulke cijfers zijn hoogst interessant tot het moment dat men zich gaat afvragen wat ze eigenlijk weergeven. Gaat het om meer dan modes in het opinieklimaat, en is het gevaar niet levensgroot dat de politiek hier volgend gaat optreden in plaats van sturend? Wat moet men trouwens, bij nadere beschouwing, met constateringen dat 'inspraak' niet meer zo'n belangrijk 'issue' is als voorheen, dat 'het milieu' als 'issue' nog wel hoog staat aangeschreven, maar inmiddels is gepasseerd door 'criminaliteit' en 'werkloosheid', terwijl 'immigratie' steeds belangrijker wordt? (pagina 34) Zulke uitspraken geven hoogstens de bezorgdheid van de bevolking weer over deze thema's, maar over het karakter van de na te streven oplossingen zeggen ze natuurlijk nog niets.

Waar het SCR dus excelleert in het beschrijvende werk en verdienstelijke analyses geeft van bepaalde trends, laat het ons soms meer dan nodig in het ongewisse over de samenhang tussen ontwikkelingen op uiteenlopende maatschappelijke deelterreinen en over de mogelijke rol hierbij van de overheid. Ook het scenario-denken komt helaas niet veel verder dan een benadering per deelterrein. Centrale vragen, zoals of we nu wel of niet naar een scherpere maatschappelijke tweedeling gaan, wel of niet naar een terugtredende overheid, wel of niet naar globalisering dan wel een herleving van het nationalisme, worden slechts terloops en op deelterreinen aan de orde gesteld, maar niet in volle omvang op hun effecten doordacht.

## Individualisering

Het enige thema waarvoor dit laatste in het SCR 1994 wel is gebeurd, is het thema individualisering. De analyse hiervan in zowel de inleidende als de uitleidende hoofdstukken is niet onverdienstelijk, al is niet altijd even helder waarin individualisering zich onderscheidt van andere sleutelbegrippen in de sociaal-culturele ontwikkeling, zoals emancipatie of secularisatie. Toch blijft ook hier een kernvraag onbeantwoord, al worden op enkele plaatsen wel pogingen ondernomen haar op te werpen. Die kernvraag luidt of de overheid uiteindelijk het individu, dan wel de primaire samenlevingsvorm waarvan een individu deel uitmaakt, als basiseenheid van de samenleving moet beschouwen (zie onder andere pagina 34). Zowel het een als het ander kan aanleiding geven tot onoverkomelijke onrechtvaardigheden, maar een tussenvorm is slecht denkbaar. Een antwoord op deze vraag kan en mag men van het SCP niet verwachten, maar een weergave van de argumenten die in het debat hierover worden aangevoerd, zou niet hebben misstaan.

We raken hier aan de wezenlijke vraag van de reikwijdte van de solidariteit in de verzorgingsstaat. Persoonlijk vind ik die boeiender dan de vraag of de individualisering impliceert dat het 'gezinsdenken' nu echt op zijn retour is. Het antwoord op deze laatste vraag, die wél uitvoerig in het rapport aan de orde komt, luidt, parafraserend, dat het gezins*denken* niet, maar het gezins*leven* wél onder druk staat. Hier vindt men dus een interessant voorbeeld van een waarde die haar structurele inbedding overleeft, terwijl men in de sociologie eerder vertrouwd is met het omgekeerde, getuige bijvoorbeeld de ontzuiling.

Een laatste kanttekening bij het SCR 1994 betreft de geringe aandacht voor het buitenland. Op tal van plaatsen wordt van internationalisering gerept, maar het rapport zelf is zeer weinig internationaal. Op enkele kleine uitzonderingen na (onder andere attitudes inzake het milieu) wordt niet naar buitenlandse data verwezen, terwijl de sociaal-culturele ontwikkeling in Nederland toch zoveel meer reliëf zou kunnen krijgen in een vergelijking met andere Westeuropese landen. Pikant is dat reeds op pagina 7 wordt vermeld dat Nederland thans tot de Europese voorhoede is gaan behoren, maar dat deze stellingname nergens met data wordt onderbouwd. Zij blijkt eigenlijk ook slechts betrekking te hebben op de secularisatie (hoe gedefinieerd?) en op het drugsbeleid. Over dat laatste hebben enkele ons omringende landen misschien enigszins afwijkende gedachten...

Kortom, misschien zou het volgende Sociaal en Cultureel Rapport eens werkelijk kunnen nagaan hoe bepaalde zaken in Nederland de vergelijking met andere landen doorstaan. Vier jaar geleden bevatte het SCR een kort hoofdstuk over deze thematiek. Wat mij betreft smaakte dat naar meer. Wellicht kan een rapport dat Nederland op alle behandelde terreinen systematisch vergelijkt met enkele buurlanden, zich werkelijk onderscheiden van zijn voorgangers. Bij het huidige Sociaal en Cultureel Rapport is dit niet echt het geval, ondanks de interessante blikken die het ons gunt in onze toekomst.