

Vijfentwintig jaar Sociaal en Cultureel Rapport; Vijfentwintig jaar sociale verandering in Nederland

Wil Arts'

1. Inleiding

Met het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, alweer het dertiende in de rij, worden de eerste vijfentwintig jaren van het bestaan van het Sociaal en Cultureel Planbureau afgerond. Vanwege het jubileumjaar heeft dit rapport, behalve dat het een nieuwe aflevering vormt van de gebruikelijke tweejarige rapportage, ook een bijzonder karakter gekregen. Het biedt, net als zijn voorgangers, systematische informatie over het sociale en culturele welzijn van de Nederlandse bevolking onderverdeeld naar een flink aantal maatschappelijke beleidsterreinen. In die voorgaande rapporten werden echter ook allengs, met het klimmen der jaren steeds duidelijker, via een aaneenschakeling van momentopnamen, maatschappelijke en culturele trends en conjuncturen zichtbaar gemaakt. In het huidige rapport krijgen de geleidelijke en grillige ontwikkelingen die zich de afgelopen vijfentwintig jaar niet alleen op de verschillende maatschappelijke beleidsterreinen, maar ook intersectoraal hebben voorgedaan nu eens *alle* aandacht; '25 jaar sociale verandering' luidt dan ook de ondertitel. Vooraleer op de inhoud van het meest recente rapport in te gaan, lijkt het verstandig – het is nu eenmaal een jubileumjaar – ook nog eens kort de geschiedenis van de reeks rapporten in ogeschouw te nemen.

2. Vijfentwintig jaar Sociaal en Cultureel Rapport

De oprichting van het Sociaal en Cultureel Planbureau was, zoals zo vaak met instellingen het geval is, een product van zijn tijd. Het kabinet Den Uyl besloot in het begin van zijn bestaan tot de oprichting van het instituut, de ministerraad ging op 9 maart 1973 akkoord met de uitgewerkte plannen en het Koninklijk Besluit werd op 30 maart van datzelfde jaar in het Staatsblad gepubliceerd. Volgens dit besluit had het Bureau als opdracht een samenhangende beschrijving te geven van de sociale en culturele situatie in Nederland, voorstellen te ontwikkelen over hoe op dat terrein beleid zou kunnen worden gevoerd en na te gaan hoe het beleid in werkelijkheid wordt gevoerd. Het allereerste Sociaal en Cultureel Rapport, dat in 1974 verscheen, diende te worden beschouwd als een poging om aan het eerste deel van de opdracht te voldoen. Kennelijk werd die poging in het Haagse circuit als succesvol beschouwd. Het geven van een samenhangende beschrijving is immers nog steeds het primaire doel van het huidige rapport.

In deze kolommen is in het verleden, door onder andere De Swaan (1979), in besprekingen van voorgaande rapporten terecht kritiek geleverd op de 'megalomane wanbenaming' van het SCP. Hoewel De Kam (1993) in zijn bespreking De Swaans mening deelde, achtte hij deze 'grootse' benaming toch wel verklaarbaar. Net trouwens als de al even misleidende naam van het oudere 'sociaal-economische' Centraal Planbureau. Geen van deze bureaus houdt zich weliswaar bezig met planning, stelde hij, maar zij zijn beide opgericht in tijden dat Haagse beleidsmakers Nederland wilden vormgeven volgens op wetenschappelijke analyses gefundeerde blauwdrukken. Gegeven het feit dat het CPB al in 1940 werd opgericht en dat de Welzijnsraad al in 1970 een pleidooi hield voor de oprichting van een SCP *avant la lettre*, de Nationale Planontwikkelingsraad, kan deze wens niet worden afgedaan als slechts het resultaat van het overspannen geloof in de maakbaarheid van de samenleving van het kabinet Den Uyl. Er zat ook een al veel langer bestaande sociaal-technocratische ambitie achter die in veel meer landen te onderkennen viel. Als het SCP toch vooral een sociologisch bureau is, en dat is het, dan gaat die ambitie zelfs terug tot het begin van de sociologie of in ieder geval de Franse tak ervan.

Ook het in het leven roepen van een tweejaarlijks Sociaal en Cultureel Rapport was niet iets typisch Nederlands van het kabinet Den Uyl. Het hing aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig als het ware in de lucht. Mede naar aanleiding van het verschijnen van het eerste rapport heeft Swanborn, in het door hem geredigeerde boeknummer 1974 van dit tijdschrift, getiteld *Methoden en Mensen*, heel overtuigend de invloed geschetst van de zogenaamde sociale-indicatorenbeweging op het tot stand komen van dit soort rapporten. Vanaf het door Daniel Bell geredigeerde Amerikaanse *Toward a Social Report* van 1969 zijn er in verscheidene westerse landen pogingen ondernomen een stelsel van sociale indicatoren te ontwikkelen dat een aanvulling zou kunnen vormen van de nationale stelsels van economische rekeningen. Voor veel sociologen bood dat de mogelijkheid de maatschappelijke relevantie van hun vak te vergroten via het verbeteren van de relatie tussen de empirische en de beleidssociologie. Een van de problemen daarbij was echter het ontbreken van een uniforme rekeneenheid, dit in tegenstelling tot de economische rekeningen die veelal in geldeenheden zijn uit te drukken. Een ander probleem was het ontbreken van bevredigende macrosociologische theorievorming die als leidraad zou kunnen dienen voor de systematische opbouw van zo'n stelsel. Beide problemen lieten hun sporen na in het eerste Sociaal en Cultureel Rapport en speelden bij voortduring een storende rol in de volgende tweejaarlijkse rapportages. Dat is een van de redenen waarom het stelsel van sociale indicatoren dat in de reeks SCP-rapporten wordt gebruikt nog steeds aan theorie-armoede lijdt en dat het geheel van gepresenteerde feiten en wetenswaardigheden nog steeds een nogal toevallige en betrekkelijk incoherente indruk wekt.

Wat valt op als je de inmiddels flinke stapel van rapporten doorbladert? Allereerst dat de omvang in de loop van de jaren steeds weer is toegenomen en intussen verontrustende vormen is gaan aannemen. Omvatte het eerste rapport nog slechts 240 bladzijden, de volgende rapporten uit de jaren zeventig gingen de 300 pagina's al snel te boven. In de jaren tachtig werd eerst de grens van 400 bladzijden genomen en daarna die van 500. Na een korte terugval in 1990 werden het er al gauw meer dan 600 in de rest van de jaren negentig. Het laatste rapport beslaat niet minder dan 790 pagina's. Dat belooft wat voor het millenniumrapport van 2000. Hoe meer informatie, hoe beter, zou je verontschuldigd kunnen zeggen. De vraag is echter of er onderhand geen sprake is van een overmaat aan informatie. Uit mijn aantekeningen in de verschillende rapporten blijkt, dat ik – na veel ijver en vlijt in de jaren zeventig – al snel er niet meer toe kon komen het hele rapport te lezen. Hoe dikker het werd, hoe minder ik ervan kennis leek te nemen. Het werd een naslagwerk, iets om dingen in op te zoeken als het zo uitkwam. Uit navraag bij collega's blijkt dat deze onwikkeling niet geheel aan mijn nalatigheid

en luiheid kan worden geweten. De nieuwe directeur van het SCP Paul Schnabel schrijft dan ook in zijn voorwoord haast verontschuldigend dat het nieuwe rapport nog meer dan zijn voorgangers het karakter heeft gekregen van een compendium en dat het een haast encyclopedische omvang heeft aangenomen. Vroeger werden de rapporten in propedeuses Sociale Wetenschappen nogal eens gebruikt bij cursussen Sociale Kaart, maar dat zal gezien de omvang ook wel niet meer gebeuren. Dat kan je studenten niet langer aandoen. Slechts recensenten lijken van nu af aan gedoemd de last van het doorploegen van het hele rapport geduldig te moeten dragen.

Wat valt er nog meer op? Dat na het eerste rapport vorm en indeling al snel gevonden werden. Een eerste deel omvatte inleidende en samenvattende beschouwingen. Een tweede deel beschreef 'terreinen van sociaal en cultureel welzijn', zoals gezondheid en zorg, maatschappelijke dienstverlening, arbeid, wonen, onderwijs, vrije tijd (plus media & cultuur), sociale zekerheid, justitie en strafrechtpleging. Een derde deel behandelde 'problemen van intersectorale aard', zoals culturele veranderingen en maatschappelijke participatie. Weliswaar veranderde een hoofdstuk wel eens van benaming, verdween er één (kunst en cultuur), werden afzonderlijke hoofdstukken in het vervolg samengenomen of werd er een actueel hoofdstuk toegevoegd (werkloosheid, etnische minderheden, emancipatie, ouderen, inkomen, de grote stad), kreeg een bepaald thema of accent de overhand, maar al met al is er toch al die tijd sprake geweest van een grote constantheid.

Wat ook opvalt is dat langzaam, al is het dan voorzichtig, steeds meer aan de wensen van de critici werd tegemoet gekomen. Naast beschrijvingsvragen werden steeds vaker en steeds meer trendvragen gesteld en beantwoord. Helaas ontbreekt het het SCP wat dit betreft nog steeds aan wat Stouthart en Weltens in dit blad al lang geleden (1979) in hun besprekingen van het toenmalige rapport het Bureau toewensten: een panel van een behoorlijke omvang. Ook worden er tegenwoordig wat vaker – maar nog steeds te weinig – internationale vergelijkingen gemaakt (bijvoorbeeld in de rapporten van 1990 en 1992). Daarnaast komen vandaag de dag wat meer dan vroeger verklaringsvragen aan de orde en wordt er verwezen naar gevestigde theorieën die mogelijk een adequaat antwoord op die vragen zouden kunnen leveren, zonder dat die antwoorden echter worden uitgewerkt, laat staan empirisch getoetst.

Ten slotte is vanuit een academisch perspectief opvallend hoe gevestigd en benijd het SCP en zijn rapporten inmiddels zijn geworden. Natuurlijk blijft er kritiek, leest u er de jaargangen van dit tijdschrift nog maar eens op na, maar de ondertoon is in de loop van de tijd toch steeds positiever geworden. In het begin was er van academische zijde nogal wat kritiek op het gebrek aan inspraak en democratie in het SCP-onderzoeksbeleid, het impliciete ideologische en theoretische perspectief dat zou worden gehanteerd, de keuze van maatschappelijke beleids-terreinen en onderwerpen van onderzoek en zo meer. Die kritiek werd niet alleen in deze kolommen gespuid, maar ook of vooral in de eerste jaargangen van het tijdschrift *Beleid en Maatschappij* en op vergaderingen en studiedagen van de Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging. Nu lijkt die kritiek grotendeels verstomd en looft een van de meest spraakmakende Nederlandse empirisch sociologen Harry Ganzeboom in zijn oratie *Rondom Data* (1993) zelfs het SCP omdat het in staat is gebleken dat te doen waar universitaire sociologische instituten kennelijk niet toe in staat zijn, het aanleveren van gezaghebbende data. Het kan verkeren.

3. Vijfentwintig jaar sociale verandering

Tot die gezaghebbende data behoren in ieder geval twee tot 1975 teruggaande SCP-bestanden van herhaald enquêteonderzoek; één naar houdingen, Culturele veranderingen in Nederland (CV), en één naar gedragingen, het Tijdsbestedingsonderzoek (TBO). Onder meer deze beide bestanden zijn gebruikt om gegevens te verschaffen voor het jubileumrapport. Onder meer, omdat het SCP meer enquêtes in eigen beheer uitvoert en tevens gebruikmaakt van een groot aantal longitudinale databestanden van vooral het Centraal Bureau voor de Statistiek, zoals de leefsituatie-, beroepsbevolking- en woningbehoefte-surveys, maar ook van andere instellingen, zoals het Nationale kiezersonderzoek. De prettige consequentie is dat haast ieder hoofdstuk van het jubileumrapport bezaaid is met tabellen en grafieken. Het enige hoofdstuk dat geheel verbaal van aard is, is hoofdstuk 2, dat gewijd is aan technologische ontwikkelingen. De verzorging van dit hoofdstuk werd uitbesteed aan twee externe onderzoekers. Blijkbaar heeft er iets aan de regie ontbroken, want het vormt qua stijl een wat vreemde eend in de bijt.

De redactie is kennelijk toch wat losser geweest dan voorheen het geval was. Het vaste stramen van de vorige jaren is ten dele losgelaten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de afwijkende opbouw van het rapport 1998. Wat gebeven is, is allereerst het inleidende en samenvattende hoofdstuk. Ook de gebruikelijke sectorhoofdstukken zijn weer aanwezig. Ze zijn nu echter niet langer – als een soort *pièce de resistance* – in een apart centraal deel ondergebracht, maar simpelweg als elk ander hoofdstuk (in deze gevallen genummerd 10 t/m 16) onafgebakend in het rapport opgenomen. Hun eerstgeboorterecht blijkt echter wel uit hun omvang. Ze beslaan ieder voor zich (veel) meer bladzijden dan de niet-sectorhoofdstukken. Van de traditionele intersectorhoofdstukken is Participatie op zijn plaats (aan het eind) blijven staan, maar zijn de Culturele veranderingen naar voren opgeschoven (hoofdstuk 5) en van naam veranderd (Waarden en normen in de samenleving). Nieuwe hoofdstukken, die soms ook wel eens in het verleden opdoken, zijn behalve Technologische ontwikkelingen ook Demografische ontwikkelingen, Economie en verzorgingsstaat, Politieke verscheidenheid, Openbaar bestuur, Emancipatie en Naar een multi-etnische samenleving. Al met al een overvloed, die in ieder geval bij deze lezer onbehagen wekte. Hoe valt hieruit een overzicht van de samenhang tussen allerlei ontwikkelingen op uiteenlopende maatschappelijke beleidsterreinen te destilleren en dan nog eens in het bijzonder de rol te achterhalen die de overheid hierbij door haar doen en laten heeft gespeeld?

Het antwoord op die vraag moet, als het ergens te vinden is, worden gezocht in de Algemene beschouwing en samenvatting (hoofdstuk 1). Net als in 1994 luidt het sleutelbegrip waarmee de omvattende maatschappelijke dynamiek wordt aangeduid en geanalyseerd 'individualisering'. Het SCP gebruikt het als een containerbegrip waarbinnen veel ontwikkelingen passen. In zeer algemene zin wordt het in dit rapport gebruikt in de betekenis van een groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving. De seculaire individualiseringstrend, die in de vorige eeuw al de erosie van verwantschapsnetwerken en dorpsgemeenschappen met zich bracht, zou in de afgelopen vijfentwintig jaar in het laatste en sterkste bastion van de traditionele samenleving zijn gepenetreerd: het kerngezin. Hoewel het als streefdoel nog hoog genoteerd staat en als feitelijk perspectief nog dominant is, is het niet meer de dwingende constructie van weleer. Niet alleen heeft de individualisering een toenemend aantal verschillende huishoudensvormen tot gevolg gehad, maar ook een toeneming van echtscheiding en het verbreken van andere samenleefrelaties. Een andere spectaculaire wending die in de voorbije decennia is opgetreden, en die in termen van individualisering is te vangen, is de doorbraak in de emancipatie van de vrouw. Het ideaal van individuele ontplooiing heeft zijn gevolgen gehad

voor de sterk toegenomen participatie van vrouwen in het onderwijs- en arbeidsbestel, maar heeft veel minder consequenties gehad voor de deelname van mannen aan huishouden en informele zorg. Ook op het gebied van normen en waarden kan de individualiseringstrend zichtbaar worden gemaakt. De aan hun geestelijke leiders en hun pottenkijkende omgeving ontsnapte individuen hebben zich met de individualisering namelijk ook een grotere mate van normatieve autonomie verworven. De gewonnen individuele vrijheid wordt algemeen als winst beschouwd, maar wordt ook vrij algemeen verantwoordelijk gehouden voor minder gewaardeerde verschijnselen als criminaliteit, politieke onverschilligheid, gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel, hedonisme en morele afstomping. *So far, so good.*

Maar dan begint de heuristische kracht van het individualiseringsbegrip te haperen en worden verwante noties te hulp geroepen. Individualisering wordt dan via de civilisatietheorie geïdentificeerd als een overgang van sociale beheersing naar zelfbeheersing. Maar vervolgens moeten er theoretische capriolen worden uitgehaald om in civilisatietermen toenemende informalisering uit afnemende ongelijkheid te verklaren evenals bestuurlijke modernisering en economische privatisering uit de overgang van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding. Al snel raakt de schrijver van dit hoofdstuk vervolgens verstrikt in de vraag of het hier om trends of conjunctuurgolven gaat. Mooie beelden en fraaie volzinnen, die meer verhullen dan verhelderen, nemen dan de plaats in van koele analyse. Daarna gaat het helemaal fout. Hoe etnische segregatie en onderklassevorming enerzijds en opkomst en neergang van de verzorgingsstaat anderzijds nog in individualiserings- of civilisatietrends passen of speelballen zijn van de conjunctuur blijft onduidelijk. Ten slotte blijken bepaalde patronen van vrijetijdsbesteding zelfs de veronderstelling van een zich alom voordoende individualiseringstendens te ontcrachten. Het einde is zoek.

Het hoofdstuk wordt (daarom?) maar afgesloten met een uitvoerige samenvatting van de verschillende hoofdstukken van het rapport. Het SCP realiseert zich dan plotseling dat de meeste lezers het SCR niet in zijn geheel kunnen lezen, terwijl zij nochtans kennis willen hebben van de globale inhoud. Die passage leest als het toegeven van een nederlaag. Het is onmogelijk gebleken een samenvattend overzicht te bieden. Maar dat was toch de primaire doelstelling?

Had het niet anders gekund? Het lijkt me wel. Twee met elkaar vervlochten wegen komen me voor de geest. De eerste weg houdt een terugkeer naar het begin in, maar dan met behoud van het intussen verworvene. Dat betekent dat de gedetailleerde informatie over sectoren en over intersectorale samenhangen wordt behouden, maar wel in deelrapporten wordt weergegeven. Die informatie blijft dus beschikbaar voor sectorspecialisten en geïnteresseerden en kan zelfs nog worden uitgebreid en uitgediept. Het SCR krijgt in deze conceptie weer als taak de *samenhang* te tonen, voor zowel generalisten als specialisten, maar dan wel kort en krachtig. Die 240 bladzijden van het allereerste begin, die waren zo gek nog niet. Deze weg is echter slechts begaanbaar als er tevens een andere weg wordt bewandeld om de samenhang tussen sectoren aan het licht te brengen. Een theoriegeleide samenvatting blijkt, zo toont het huidige rapport overtuigend aan, niet te werken. Een probleemgerichte samenvatting die uitgaat van samenhangende beleidsvelden kennelijk ook niet, zo laten de vorige rapporten zien. Zou het niet de moeite waard zijn voor het verschaffen van een samenvattend overzicht het eens met een heuristiek van sociologische problemen te proberen? Ultee, Flap en ik hebben dat eerder gepoogd te doen in ons leerboek *Sociologie* (1992) en het werkte! De bevindingen van het SCP geven aanleiding tot het stellen van vragen. Het SCR bevat trouwens zelf ook al vreselijk veel vragen; een groot aantal van deze vragen laat zich inperken tot enige hoofdvragen. Dit zullen vermoedelijk de hoofdvragen van de sociologie zijn: Sociale ongelijkheid, Cohesie en Rationalisering (en als Van Hoof en zijn medeschrijvers gelijk hebben ook nog Identiteit). Het

SCP is niet voor niets een sociologisch bureau. Deze hoofdvragen kunnen op een systematische wijze worden uitgebreid en uitgediept. Juist door die systematiek, maar ook door het feit dat sommige deelvragen overlappende vragen zullen blijken te zijn – dat wil zeggen tot verschillende hoofdvragen kunnen worden herleid – kan samenhang worden gecreëerd. Groei van kennis over de Nederlandse samenleving is niet alleen te bewerkstelligen door het geven van betere beschrijvingen en verklaringen, maar ook – of misschien vooral – door dezelfde problemen steeds beter te stellen en deelvragen steeds meer te verfijnen. Als de problemen steeds diepzinniger worden en de vragen beter worden gesteld, dan worden de antwoorden ook steeds interessanter. Zo luidt een niet erg stoutmoedige gissing mijnerzijds.

4. Besluit

Ondanks de knorrige opmerkingen die ik hiervoor nu en dan heb gemaakt, is mijn oordeel over het SCR toch al met al positief. Het SCP verricht iets wat de afgekalfde sociologische instituten niet kunnen. Het tweejaarlijkse rapport is en blijft een *Fundgrube* voor iedereen die vanuit een sociaal- en beleidswetenschappelijk perspectief op zoek is naar gegevens over het wedervaren van de Nederlandse samenleving. Het SCR begint wat dit betreft inderdaad iets encyclopedisch te krijgen. Maar dan een encyclopedie die ook iets heeft van een vervolgv verhaal, iedere twee jaar komt er weer een nieuwe aflevering en wordt het verhaal weer geheel bijgewerkt en bijgesteld. Met nieuwsgierigheid kijk ik in ieder geval al weer uit naar wat het millenniumrapport ons zal brengen. Maar mag het alsjeblieft een onsje minder zijn?

Noten

1. Hoogleraar Algemene en Theoretische Sociologie Katholieke Universiteit Brabant. Adres: Departement BOW/Sociologie, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg, e-mail W.A.Arts@KUB.NL.