

Het Laatste Sociaal en Cultureel Rapport

(Naar aanleiding van het Sociaal en Cultureel Rapport 2000 'Nederland in Europa', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2000, ISBN 90 377 0015 2)

Jules L. Peschar¹

1. Inleiding

Sinds 1974 verschijnt in alle even jaren het Sociaal en Cultureel Rapport (SCR), een lijvig document waarin een grote hoeveelheid aspecten van de Nederlandse samenleving wordt belicht. Het speciaal hiertoe ingestelde Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voert er de regie over en doet dit op een grondige wijze. Een groot aantal sectoren van het maatschappelijk leven wordt gedocumenteerd, op een groot aantal beleidsterreinen wordt gevoerd en ingezet beleid besproken en verder worden – voor een deel – veranderingen in de Nederlandse samenleving gedocumenteerd. Dat is niet zomaar een eigen initiatief van het SCP; daarvoor is het nadrukkelijk opgericht en in formele zin gaat de tweejaarlijkse rapportage dan ook rechtstreeks naar de minister-president en het parlement. Kortom, dit is een publicatie met hoge status, met een hoge actualiteitswaarde en met een – in principe – buitengewone impact. Het is daarom geen vreemd idee geweest van de redactie van *Mens & Maatschappij* om het SCR 2000 op een bijzondere wijze aandacht te geven.

Daar zou ook nog een tweede reden voor kunnen zijn. De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van een sterkere binding aan Europa. Het Verdrag van Amsterdam, het Schengen-akkoord, en het recente Verdrag van Nice hebben ertoe geleid dat zowel de overheden als burgers meer en meer in een Europese context zijn gaan functioneren. Nu zijn er vast wel verschillende deelstudies over de gevolgen van Europese integratie en harmonisatie, maar een meer omvattend overzicht van die bewegingen is er eigenlijk niet. Om die reden is het dan ook een goede gedachte van het SCP geweest om de hoofdmoot van het SCR 2000 aan de Europese dimensie te wijden. Dat is overigens niet voor het eerst: in 1990 gaf het SCR voor een beperkt deel aandacht aan Europese vergelijkingen. Inmiddels is Europa aanzienlijk dichterbij gekomen en bovendien is er een grote hoeveelheid Europese studies en data beschikbaar gekomen, zodat er nu een *full-size* vergelijking mogelijk is. Zo'n driekwart van de ruim 600 pagina's is dan ook gewijd aan Nederland in Europa.

Ten slotte is er wellicht nog een derde reden om extra aandacht aan dit SCR te geven. In het voorwoord meldt Directeur Schnabel dat dit SCR – door de grote aandacht voor Europa – weinig ruimte heeft kunnen geven aan de Nederlandse actualiteit. Hiermee komt de continuïteit in vergelijking met vorige rapporten in gevaar. Om dit probleem op te lossen wordt er vanaf 2001 een nieuwe reeks gestart met de titel 'Sociale Staat van Nederland', waarin de

belangrijkste outputindicatoren van het beleid in tijdsperspectief worden opgenomen.² Neemt men deze mededeling serieus, dan zou dat wel eens kunnen betekenen dat daarmee de grond aan de huidige Sociaal en Culturele Rapporten is ontvallen en dat we hier het laatste exemplaar van de reeks in handen hebben. Verderop in deze bijdrage zal blijken hoe groot het gemis zou kunnen zijn.

Het is ondoenlijk alle onderwerpen en paragrafen van dit SCR voldoende aandacht te geven. De informatie is vaak erg gedetailleerd, zeer gespecialiseerd of sterk gericht op een bepaald publiek. Gelukkig verschijnen er sinds kort compactere uitgaven die een samenvatting geven van de belangrijkste bevindingen van de Sociaal en Cultureel Rapporten. Zo verscheen in 1999 *Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland* met kerngegevens uit het SCR 1998 (C.S. Van Praag en W. Uitterhoeve (red.), Nijmegen, SUN, 1999). De belangrijkste Europese bevindingen uit het SCR 2000 verschenen eveneens bij SUN onder de titel *Nederland en de anderen* (W. Uitterhoeve (red.), Nijmegen, SUN, 2000). Dergelijke uitgaven overigens doen de vraag temeer rijzen voor welk publiek het 'dikke' SCR eigenlijk nog wordt geschreven.

In dit besprekingsartikel zal ik mij vooral richten op enkele hoofdpunten die in dit SCR sterk zichtbaar worden. Na een korte aanduiding van de inhoud van het rapport, noem ik kort enkele opvallende bevindingen. Vervolgens zal ik aandacht geven aan het specifiek Nederlandse beleidsdeel en de internationale vergelijkingen. Afsluitend wordt gereconstrueerd op welke vragen dit SCR een antwoord zou moeten geven en worden de verschillende gezichtspunten in een waardering van het SCR 2000 betrokken.

2. De inhoud van het SCR 2000

Het SCR 2000 telt 610 pagina's, die zijn opgedeeld over veertien hoofdstukken, een uitgebreide samenvatting en een epiloog. De hoofdstukken gaan deels over de gebruikelijke sectoren van beleid (gezondheid en zorg, arbeid, sociale zekerheid, wonen, onderwijs, vrije tijd, media en cultuur en justitie) en deels over sector-overstijgende aspecten (demografie, economie en overheidsfinanciën, openbaar bestuur, participatie, normen en waarden en ordening en verdeling van tijd). Voor een deel zijn dit de traditionele hoofdstukken van de SCR-reeks, voor een deel zijn ze ook nieuw, zoals dat over economie en overheidsfinanciën, dat door oud-SCP-medewerker De Kam werd geschreven.

In de Inleiding (pp. 3-10) wordt beargumenteerd waarom voor deze aanpak is gekozen. Er wordt benadrukt dat de stand van zaken in het internationaal vergelijkend onderzoek weliswaar nog niet optimaal is, maar toch een voldoende stevige basis biedt voor de gekozen aanpak. In het algemeen volgen de inhoudelijke hoofdstukken een gelijksoortig patroon: de opstap is steeds een voortschrijdende beschrijving van beleid en beleidsmaatregelen. Daarna wordt het grootste deel gewijd aan de Europese context. Naast een beschrijving van relevant Europees beleid wordt veel gebruikgemaakt van de statistieken van Eurostat, Unesco en OECD, alsmede van verschillende surveys die in internationaal verband zijn gehouden. Dat

levert natuurlijk een grote hoeveelheid materiaal op. De tabellen zijn omvangrijk, maar voor een deel zijn de gegevens ook in de vorm van grafieken en plaatjes weergegeven, zodat de lezer door het bos ook de bomen weer kan zien. Nederland is daarbij steeds als een duidelijk referentiepunt weergegeven.

De belangrijkste bevindingen van het SCR worden in de samenvatting vooraf (pp. 11-45) bij elkaar gezet. In de Epiloog (pp. 597-610) wordt het doel van de gehele onderneming nog eens in kaart gebracht: namelijk de inventarisatie van beschikbare kennis en het hiervan overdragen aan politiek en beleid, die verantwoordelijk zijn voor de te maken keuzen. Een lijst van tabellen en figuren completeert het geheel. Merkwaardigerwijs ontbreekt een uitgebreid zakenregister.

3. Enkele opvallende bevindingen

Ook in dit rapport vinden we weer een groot aantal gedetailleerde bevindingen. Interessant zijn natuurlijk die resultaten waaruit blijkt of onze (voor)oordelen over de Nederlandse samenleving en haar bewoners worden bevestigd of juist tegengesproken.

Zo blijken algemene opvattingen over de 'warme' verzorgingsstaat en de vele arrangementen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid nogal te moeten worden genuanceerd: werkloosheid en werkgelegenheid blijken niet aan een bepaald type verzorgingsstaat gebonden, maar vermoedelijk meer aan specifiek beleid en nationale instituties (pp. 311 en volgende). Nederland neemt met betrekking tot sociale zekerheid een middenpositie in (p. 353) en de uitgaven liggen zeker niet op het hoogste niveau (p. 377). In de justitiële sfeer kent Nederland vergelijkenderwijs de laagste politiesterkte (ca 80% van het internationale niveau, p. 586), komen er veel fietsendiefstallen voor (p. 572) en wordt bevestigd dat er veel drugs worden gebruikt en doorgevoerd (p. 583).

Het blijkt dat de laatste jaren de belastingdruk is gedaald, met name door een daling van de inkomstenbelasting (pp. 88/89) en dat Nederlanders minder dan gemiddeld tolerant zijn ten aanzien van buitenlanders (pp. 175/177). Uit de woonvergelijkingen blijkt dat Nederland afwijkt doordat er een grote sociale huursector en een zeer kleine particuliere huursector bestaat (p. 415). In het hoofdstuk over gezondheid wordt geconcludeerd dat op dat terrein het poldermodel niet tot een groot succes heeft geleid (p. 272). Niettemin ontstaat er een gunstig beeld van de gezondheid in termen van verloren levensjaren (p. 36). Wel blijkt het moeilijk de kosten voor gezondheid onder controle te krijgen (p. 39). Die blijken vooral afhankelijk van het aanbod van voorzieningen en van technologische ontwikkelingen, hetgeen de interessante vraag oproept wat dit voor het beleid betekent.

Het hoofdstuk over de AWBZ valt op omdat het niet op de gebruikelijke wijze is opgezet vanuit macroperspectief, maar vanuit het gezichtspunt van de gebruiker (p. 232). Hoewel er sinds enkele weken 16 miljoen inwoners in Nederland zijn geregistreerd, blijkt uit het demografiehoofdstuk dat er geen specifieke bevolkingspolitiek wordt gevoerd (p. 47): bevolkingsbeleid is kennelijk de optelsom van allerlei afzonderlijke maatregelen en regelingen, die ove-

rigens niet in kaart worden gebracht. Gelukkig zijn er ook vele bevindingen die aansluiten bij ervaringen of vermoedens van de SCR-lezer. Het land bijvoorbeeld met het hoogste voorzieningenniveau in de horeca (naar geografische dichtheid, inwonertal dan wel oppervlakte) is inderdaad... België (p. 525).

4. Over het Nederlandse beleidsdeel

Ook dit SCR ontkomt niet aan een zekere dubbelzinnigheid. Ik zal dat proberen toe te lichten aan de hand van die delen die gaan over het Nederlandse beleid en de ontwikkelingen daarin. In de betreffende hoofdstukken (pp. 8-14) wordt uitgebreid ingegaan op ontwikkelingen in een specifieke sector. Daartoe wordt een recent beleids*issue* gedetailleerd commentarieerd. Op deze wijze komen de AWBZ, werkgelegenheidsgroei, reïntegratie van uitkeringsgerechtigden, de markt van koopwoningen, marktwerking in het onderwijs, trends op de vrijetijdsmarkt en daders en slachtoffers van geweld in beeld. Uitvoerig wordt vermeld welke beleidsinitiatieven en nota's zijn verschenen, en wie daaraan belang hecht.

Over het geheel zijn deze hoofdstukken de moeite waard, maar het blijft onduidelijk waarom juist deze vraagstukken werden gekozen. Gaat het om het vastleggen van informatie, zodat toekomstige generaties de grillige paden van het beleid nog eens rustig kunnen reconstrueren? Of gaat het om een documentatie van de waan van de dag, zodat we daar later nog eens over kunnen glimlachen? Hebben we wellicht niet meer aan een verstandige *analyse* van het beleid, van de voornemens en intenties door een daartoe bij uitstek deskundige instantie, namelijk het SCP? Dat is wellicht geen erg populaire vraag, maar die is wel om een tweetal redenen relevant.

In de eerste plaats is het SCP ooit opgericht als een *analogon* van het Centraal Planbureau. Dat zou de actualiteit voor de economie en economische activiteit modelmatig analyseren en interpreteren en vervolgens beleid adviseren. Dit impliceert dat er alternatieven worden aangedragen en op hun wenselijkheid worden beoordeeld. Daar zit dus ook een duidelijk evaluerend element is. Het merkwaardige is nu eigenlijk dat – hoewel het SCP in principe voor dezelfde taak staat – daarover in het SCR zo weinig terugkomt. Wél uitvoerige bespreking van het beleid, wél weergave van standpunten, maar geen analyse van de vooronderstellingen van dat beleid en de al dan niet bedoelde consequenties. Bijgevolg valt er voor de beleidsmakers dan ook weinig te leren van het SCR. Ondanks de wervende Epiloog (niet voor onderzoekers ‘...maar voor politici en beleidsmakers. Voor hen is het geen kwestie van meten en weten, maar van wegen en kiezen’, 597) worden de verschillende keuzen niet systematisch op een rij gezet, worden onzinnige beleidsvoornemens niet gekritiseerd en worden de – materiële en immateriële – kosten van beleid niet benoemd.

In de tweede plaats is het de vraag of *alle* beleid wel even interessant is. Zou het niet verstandig zijn om de hoofdlijnen te bespreken en te analyseren en minder op de vele uitvoeringsdetails te letten? Die moeten dan maar in deelstudies aan de orde komen. En zou het ook een gek idee zijn om systematisch het gezichtspunt van de burger als uitgangspunt te

nemen en dan het beleid te beoordelen (zoals dat in de paragrafen over de AWBZ is gedaan)? Het zou verder ook niet vreemd zijn als resultaten van SCP-deelstudies een systematisch onderdeel van het SCR zouden zijn geworden. Wat te denken van een onderdeel over minderheden (dat overigens voortreffelijk afzonderlijk wordt gerapporteerd) of een apart en vast hoofdstuk over een al dan niet dreigende tweedeling in de samenleving?³ Dat zijn zaken die constante aandacht nodig hebben en daarin voorziet het SCR helaas niet.

Ik noem twee voorbeelden van andere sluipende ontwikkelingen die in een SCR naar mijn mening veel explicieter zouden moeten zijn uitgewerkt. De laatste jaren worden er in Nederland op grote schaal overheidstaken aan de markt overgedragen, in de veronderstelling dat daar een beter optimum voor overheid en burger kan worden bereikt. Zodoende zijn er allerlei initiatieven op het terrein van het onderwijs, de gezondheidszorg, arbeidsbemiddeling, de telecommunicatie, de omroep, het spoor of de energiesector. In dit SCR komt alleen de mogelijke marktwerking in het onderwijs aan de orde, zonder dat wordt verwezen naar dit veel algemenere patroon en zonder dat in breder verband de bedoelde en onbedoelde effecten aan de orde komen.

Hoewel vanuit een geheel andere achtergrond gemotiveerd, zou ook de individualisering van zorgarrangementen veel systematischer over sectoren heen in het SCR aan bod moeten komen. De vraagstukken spelen eigenlijk overal waar wachtlijsten bestaan: in de gezondheidszorg en in het onderwijs. Daar waar de instituties het niet meer 'redden' moet het individu (of zijn verzorger) met individuele zorgbudgetten maar zien of de zorg kan worden ingekocht. De beleidspakketten heten verschillend (persoonsgebonden budget (*pgb*) of leerlinggebonden financiering (*lgf*)) maar ze zijn opgezet vanuit dezelfde achterliggende vooronderstellingen. In het AWBZ-hoofdstuk wordt genuanceerd geschreven over dergelijke ontwikkelingen, maar de opvattingen over dergelijke arrangementen komen in meerdere beleidssectoren voor. Moet niet eens worden nagegaan of daarmee het sociale verband van een samenleving niet wordt afgebroken en of de verantwoordelijkheid voor zorg niet ten onrechte bij diegenen terecht komt die dat nu juist niet kunnen dragen? En hoe zit het met allerlei leeftijds- en categoriegebonden premievoordelen in de gezondheidszorg? Worden daarmee basisprincipes van de Nederlandse samenleving niet ingrijpend veranderd: van solidariteit naar concurrentie? Met name zouden *analytische evaluaties* van voorgenomen beleid een plaats kunnen hebben in een SCR en ook vergelijking met buitenlands beleid zou hier veel kunnen opleveren. Het gaat immers om een oordeel over de vraag of we met een bepaald type beleid wel de goede kant op gaan.

Nu zou men natuurlijk kunnen beweren dat een SCP geen evaluerende of normatieve uitspraken zou mogen of kunnen maken. Het CPB heeft in dit opzicht kennelijk een andere positie gekozen: daar wordt wel degelijk en heel expliciet een waardering voor beleid en advies voor de toekomst gegeven. Maar als het SCP om wat voor reden dan ook niet voor normatieve kaders zou voelen, dan is het wellicht verstandig om de huidige tekst nog eens grondig op *lipservice* aan lopend beleid na te lopen.

Misschien dat dit allemaal wat naargeestig overkomt. Dat is niet de bedoeling. Het gaat mij erom dat de analytische taak van het SCP ten onrechte te veel in de schaduw heeft gestaan.

Dat is juist waar grote behoefte aan bestaat en wat de meerwaarde van publicatie van een Sociaal en Cultureel Rapport zou moeten zijn.

5. Over Nederland in Europa

De hoofdmoot van het SCR gaat dus over Nederland in Europa. In feite komt het Euroaspect op een tweetal manieren in het boek naar voren. In de eerste plaats wordt de Europese institutionele context op een aantal terreinen beschreven. Het hoofdstuk over bijvoorbeeld economie en overheidsfinanciën plaatst de Nederlandse economie in een internationale context. Een volgend hoofdstuk over openbaar bestuur geeft een uitvoerige beschrijving van de veranderende bestuurlijke context en ontwikkelingen en de overdracht van bevoegdheden aan 'Brussel'.

In de tweede plaats wordt uitvoerig gebruikgemaakt van internationale dataverzamelingen. Voor een deel gaat het om reeds beschikbare nationale gegevens die in een internationale context zijn gestandaardiseerd. Voor een ander deel gaat het om speciaal voor de internationale vergelijking verzamelde data op een bepaald terrein. Zo neemt het SCP al een aantal jaren deel aan het internationale onderzoeksprogramma ISSP; zijn er internationale panels over wonen, arbeid, inkomen en bestaan er de Eurobarometers van de EU zelf. Al deze data hebben natuurlijk hun specifieke eigenaardigheden, maar zijn er toch in eerste instantie voor bedoeld om een tweetal vragen te beantwoorden: hoe ligt de verdeling van een bepaald kenmerk en welke determinanten zijn daarvoor aan te wijzen? En het ligt voor de hand dat die vragen in sommige studies beter (kunnen) worden beantwoord dan in andere: soms door de kwaliteit van de data, soms omdat een bepaald terrein domweg moeilijk is te onderzoeken. Maar hoe dan ook, bij nauwkeurige bestudering van die studies en data zal er een bepaald beeld kunnen worden geconstrueerd en zal er een antwoord komen op de vraag: hoe zijn verschillende kenmerken verdeeld; waar 'staat' Nederland?

Het merkwaardige van het SCR is nu dat de lezer er eigenlijk geen idee van krijgt wat het SCP van dit internationale perspectief vindt. Aan de ene kant wordt op verschillende plaatsen het belang van vergelijking en plaatsing van Nederland in een internationale context benadrukt (met name in de Titel, Inleiding, Samenvatting en Epiloog). Maar op een groot aantal andere plaatsen worden uitgebreide kanttekeningen geplaatst bij de zinvolheid van internationale dataverzamelingen, de kwaliteit van de data en de mogelijk (niet) te trekken conclusies. Dat gebeurt niet terloops, maar op een aantal prominente plaatsen. Zo wordt in de Inleiding fjntjes gewezen op de grote verschillen in opzet en operationalisering van internationale statistieken (p. 3) en in de Epiloog worden waarschuwend opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van vergelijkende data (pp. 597 e.v.)

In verschillende hoofdstukken lijkt het eveneens of men zich eigenlijk ongaarne met een internationale vergelijking bezighoudt. Zo zouden er te weinig gestandaardiseerde data beschikbaar zijn (bijvoorbeeld over vrije tijd, 190) of zouden de steekproeven te klein zijn: we hebben het dan wel over $N=5000$! (p. 410). De duidelijkste passage over dergelijk 'onder-

huids verzet' vindt men op pagina 521, waar letterlijk wordt geschreven: 'Door op de schou-
ders van reuzen als Unesco, Eurostat en de Eurobarometer te klimmen, verzekert men zich
van weidse vergezichten, maar levert men zich ook uit aan eventuele onvolkomenheden van
hun bevindingen', en even verder: 'Aangezien het SCP zelf niet of nauwelijks over informatie
over andere landen beschikt, restte er echter geen andere keus dan gebruik te maken van de
bevindingen van derden, hoewel actualiteit, herkomst en kwaliteit van die bevindingen niet
altijd boven iedere twijfel zijn verheven'.

Nu hoort men mij niet zeggen dat er bij vergelijken (internationaal of niet) niet altijd een
aantal ingewikkelde vraagstukken spelen.⁴ Maar het is natuurlijk te gek voor woorden om de
lezer zo het bos in te sturen. Ofwel men begint serieus te vergelijken en laat de lezer zien
binnen welke marges er toch stevige conclusies kunnen worden getrokken. Ofwel men heeft
een grote hoeveelheid bezwaren, die er vervolgens toe leiden dat men gewoon niet aan de ver-
gelijkende analyses begint. Maar het is vreemd om zo'n vierhonderd pagina's te wijden aan
internationale vergelijkingen en er vervolgens zo relativerend over te doen. In de Epiloog heet
het zelfs: 'Prestatie-indicatoren, zoals gepresenteerd in dit SCR, staan dus *minstens ten dele
voor betwistbare verhalen* over wat goed, beter en best is' (p. 599, cursief van mij). Opgewekt
wordt een pagina verder overigens weer een nieuw criterium voorgesteld, zoals 'Geluk als
benchmark' (p. 600). Over betwistbaar gesproken!

Een verder opvallend punt in het internationale deel van het SCR is het niet-behande-
len van de vraag *wat het doel van vergelijking is*: welke vragen moeten worden beantwoord?
Zo kan men in eerste instantie volstaan met het beschrijven van kenmerken (werk, onder-
wijs, zorg enz.) en de verschillen in verdeling tussen landen laten zien. Zo zou men zich
kunnen richten op de inspanningen van personen of overheid die worden geleverd om die
kenmerken te realiseren. Vervolgens zou men zich kunnen afvragen welke nationale ver-
schillen (van arrangementen) daarbij meespelen. Een andere mogelijkheid is dat men nagaat
of er een bepaalde typologie of clusters van landen/culturen in de data zijn te herkennen,
bijvoorbeeld bepaalde typen verzorgingsstaten. En vervolgens is het nog mogelijk je af te
vragen – indien er tijdreeksen beschikbaar zijn – of de landen naar elkaar toegroeien of
juist divergeren.

Het merkwaardige is nu dat in het SCR alle drie typen vraagstelling voorkomen, maar dan
niet in een enigszins systematisch kader. Zo wordt in de Inleiding eerst sterk benadrukt dat
internationaal onderzoek gecompliceerd is (p. 4) en dat er derhalve niet wordt gestreefd naar
het toepassen of ontwikkelen van verklaringen of typologieën. Vervolgens wordt er toch uit-
gebreid ingegaan op een mogelijke typologie van samenlevingen, namelijk die van Esping-
Andersen (pp. 6-8, 27). Deze wordt in een aantal hoofdstukken gebruikt, maar in andere
weer ongenoemd gelaten. In Hoofdstuk 5 wordt overigens weer een andere typologie gehan-
teerd (pp. 129, 139). Vervolgens wordt in een aantal hoofdstukken uitgebreid geprobeerd na
te gaan of er sprake is van convergentie, dan wel divergentie, zonder dat dat aspect in de
Inleiding als een mogelijk perspectief werd benoemd. En ten slotte wordt er in een aantal
hoofdstukken – zoals in de hoofdstukken over gezondheid (p. 225) en arbeid (p. 306) – uit-
gebreid geprobeerd determinanten en verklaringen voor verschillen tussen landen te vinden,

waar die doelstelling voor het rapport eerder als te hoog en ‘te wetenschappelijk’ werd afgedaan (p. 4).

Weet de lezer hier al niet meer precies hoe de bevindingen te beoordelen, ook de kwaliteit van de verschillende geopperde verklaringen stelt – om het eufemistisch uit te drukken – niet altijd gerust. Zo wordt op verschillende plaatsen vastgesteld dat op het terrein van het onderwijs het aandeel in het Bruto Nationaal Product (BNP) sterk is gedaald en het in vergelijking met andere landen ook in absolute zin laag is. Tegelijkertijd wordt gerapporteerd dat Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs vergelijkenderwijs hoog scoren op een ‘science’-test. Vervolgens wordt geconcludeerd dat het erop lijkt ‘dat de bescheiden inzet van middelen niet heeft geleid tot internationaal gezien achterblijvende prestaties van Nederlandse kinderen’ (p. 484, maar ook op p. 34 en p. 607). Je vraagt je echt af of men deze onzin echt voor zijn rekening wil nemen, nog los van de vraag of een ‘science’-test een voldoende brede operationalisering is voor prestaties van Nederlandse kinderen.⁵

Ook in het hoofdstuk over gezondheid wordt de relatie tussen het BNP en inkomens per hoofd van de bevolking enerzijds en gezondheidsindicatoren anderzijds gerapporteerd. Op macroniveau blijken dergelijke relaties meestal sterk positief (pp. 240 en volgende). Wanneer alleen naar de meer ontwikkelde West-Europese landen wordt gekeken, dan blijken de landen dicht bij elkaar te liggen en slaan de correlaties zelfs om naar licht negatief. Bij dergelijke bevindingen vraagt men zich gemakkelijk af welke *causale* redenering er eigenlijk wordt gedacht tussen twee van dergelijke macro-indicatoren: daar gaat de tekst vrijwel niet op in. Verder geldt ook hier dat wat op macroniveau statistisch samenhangt, op individueel niveau niet noodzakelijk met elkaar te maken heeft en daar vindt het beleid nu juist zijn aanknopingspunten. Kortom, bij al die passages waarin BNP en andere macrokenmerken van welvaart worden aangevoerd als *verklaring* voor gezondheidsverschillen, zou een nadere toelichting niet overbodig zijn. Zo is er slechts één hoofdstuk (Vrije Tijd) waar op empirische wijze wordt gezocht naar een typologie van landen, waar alle informatie wordt meegenomen (p. 545). Dat is zeker niet onzinnig en het gebeurt adequaat, maar het stelt je toch voor de vraag hoe zich dat nu verhoudt met de andere hoofdstukken.

Je zou dus mogen verwachten dat in een concluderende beschouwing zou worden geprobeerd om al deze losse eindjes een beetje in een synthese samen te voegen. Maar dat gebeurt nu juist weer niet in de uitgebreide Epiloog. Daar wordt (nota bene) nog eens naar voren gehaald hoe onzinnig en onbetrouwbaar sommige internationale indicatoren wel niet zijn, zoals daar zijn de UN Human Development Index en de WHO-index voor gezondheid (p. 609).

6. Een raamwerk

Op dit punt gekomen kan men zich afvragen of het niet aantrekkelijker was geweest om van tevoren een helder idee te ontwikkelen over de mogelijkheden van de internationale vergelijkingen. In principe gaat het om de volgende vragen:

- Hoe zijn de kenmerken (van arbeid, wonen, onderwijs, zorg, ziekte etcetera) verdeeld en welke plaats neemt Nederland daarbij in?
- Wat is de (absolute/relatieve) bijdrage van samenleving, overheid en individu in de verkrijging/voorkoming van dit kenmerk?
- In hoeverre zijn personen tevreden of ontevreden over deze verdelingen en is er aanleiding tot actie/beleidswijzigingen?
- Welke verklaringen worden in de literatuur (of uit het beleid) voor mogelijke samenhangen gegeven en welke daarvan kunnen in dit materiaal zichtbaar worden gemaakt?
- Welke institutionele of beleidsverschillen bestaan er tussen de landen op een bepaald terrein en kunnen die een verklaring bieden?
- Wat valt er uit deze vergelijkingen te leren voor Nederlands beleid?
- Welke data en analyses moeten in de toekomst worden ontwikkeld?

Op basis van een dergelijk raster is het in ieder geval mogelijk aan het eind een min of meer systematisch beeld te verkrijgen. Daarbij zou wellicht ook de vraag kunnen worden belicht in welke opzichten Nederlanders beter of slechter af zijn in vergelijking met andere Europese burgers.

In dit raamwerk past ook de kwestie of eventuele ontwikkelingen moeten worden gezien als autonome processen (convergentie/divergentie) of dat er dieper liggende verklaringen kunnen worden gevonden. Het antwoord op deze vraag zal voor veel lezers van het SCR van belang zijn. De vraag of de overeenkomst en het verschil in toestand of ontwikkeling samenhangt met min of meer systematisch beleid is immers voor beleidsmakers en politici van belang. Naar mijn idee kan een SCR dergelijke vragen niet ontlopen en het risico is dan ook groot dat anderen – wellicht niet zo competent als het SCP – die wel aan de orde stellen. Ik licht dat toe aan een recent voorbeeld op het terrein van het onderwijsbeleid.

De Algemene Rekenkamer komt in het voorjaar van 2001 met een rapport, waarin de vraag wordt behandeld wat de vele miljarden die aan het wegwerken van achterstanden in het onderwijs zijn gepend, nu hebben opgeleverd. Dit is een typisch voorbeeld van een vraagstuk dat het SCP tot zijn/haar agenda moet rekenen. En daar valt op basis van nogal wat verricht onderzoek en beschikbare (internationale) inzichten ook wel het een en ander over te zeggen.

De publicatie van de conclusie uit het rapport van de Rekenkamer (de achterstanden zijn niet noemenswaardig verminderd; het vele geld is derhalve niet nuttig besteed) overvalt de politici en beleidsmakers kennelijk. Zonder dat er ook maar wordt verwezen naar beschikbare expertise op dit terrein verklaart het verantwoordelijke (?) bewindspersoon binnen een week onbekommerd dat:

- Het nog veel erger zou zijn geweest als we niets hadden gedaan;
- In 2006 achterstandsleerlingen een kwart van hun achterstand zullen hebben ingelopen, zonder dat duidelijk is hoe dat zal gaan gebeuren.

In dergelijke situaties mag je toch hopen dat er een instantie is – en het is helemaal niet onlogisch om dan te denken aan het SCP – die beschikbare cijfers en inzichten heeft gedocumenteerd en geordend, waarmee een bewindspersoon voor dergelijke *canards* kan worden behoed.⁶

Het is maar een van de mogelijke voorbeelden van de koppeling van sociaal-wetenschappelijke inzichten aan voorstellen voor beleid. Wat is het effect van voorlichtings- en publiekscampagnes op verschillende terreinen (minder roken, meer wiskunde kiezen, meer met mate drinken, vaker veilig vrijen) en moeten we derhalve veel of juist weinig investeren in dergelijke beleidsmiddelen? Mag men nu wel of niet een effect verwachten van het zogenaamde ontmoedigingsbeleid? Wordt het aantal rokers echt teruggedrongen bij een aanzienlijke verhoging van de accijns? Geldt dat *mutatis mutandis* ook voor het verhogen van de accijns op alcohol en op autobrandstoffen of de invoering van het rekeningrijden? Dat zijn toch heldere vragen waarbij gedragswetenschappelijke inzichten naar het beleid moeten worden vertaald? Hoe zit het met een systeem van eigen bijdragen en eigen risico's, dat men op verschillende terreinen voorstaat? Leidt dat tot een daling van de vraag of althans tot een meer uitgebalanceerd gebruik van voorzieningen? Juist omdat er uit internationaal en nationaal onderzoek veel valt te leren, zou het SCP dat met een grote autoriteit naar voren kunnen – ja zelfs moeten – brengen.

7. Is het glas nu half vol of half leeg?

Er staan ook deze keer weer veel informatieve passages in het Sociaal en Cultureel Rapport. Sommige hoofdstukken zijn knappe voorbeelden van rapportages van de stand van zaken op een bepaald terrein (onder meer over inkomen, gezondheid en sociale zekerheid). Ook nu zijn er weer een aantal opvallende bevindingen, waarvan er hierboven enkele zijn genoemd. Maar er valt ook te constateren dat de lezer door het gebrek aan structuur en heldere vraagstelling van het Rapport geen systematisch inzicht in het functioneren van de Nederlandse samenleving krijgt en wat daaraan wel of niet door het beleid aan zou kunnen worden gedaan.

Ongetwijfeld staan ook hier weer de beste stuurlieders aan wal. Maar daar staat wel tegenover dat het SCP inmiddels een gevestigd instituut is, dat na meer dan 25 jaar zijn koers moet hebben uitgezet. En daar staat ook tegenover dat SCP-medewerkers in het wetenschappelijk circuit wel degelijk een (persoonlijke) reputatie hebben opgebouwd. En zeker mag niet worden vergeten dat de hierboven gestelde vragen niet pas de laatste weken in het werkgeheugen van een recensent zijn terechtgekomen, maar al enkele decennia tot de pertinente vragen behoren op de terreinen van beleidssociologie, bestuurskunde, toegepaste sociale psychologie en politicologie.

Is het glas nu half vol of half leeg? Het antwoord op die vraag is eigenlijk niet zo belangrijk meer, omdat er door het SCP kennelijk naar een aantal andere typen rapportage wordt gewerkt (zie de Inleiding). Veel interessanter is dan ook de vraag op welke wijze de nieuwe vragen aan bod komen, of er vaker aansluiting kan worden gevonden bij beschikbare evalua-

ties van beleid, of voorgenomen beleid sterker analytisch kan worden ontleed en of er ook met meer afstand over de Haagse Kringen kan worden geschreven. Het Sociaal en Cultureel Planbureau lijkt me daarvoor absoluut de aangewezen instantie. Maar dit vraagt wel een vaste hand bij het uitzetten én vasthouden van de koers. Dat hebben we ook aan dit laatste Sociaal en Cultureel Rapport gezien.

Noten

1. De auteur is als hoogleraar verbonden aan de Vakgroep Sociologie/ICS van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was onder meer onderzoekscoördinator in een Oost-Westinstituut van de International Social Science Council in Wenen en projectleider voor het ontwikkelen van nieuwe internationaal vergelijkbare onderwijsindicatoren bij de OECD. E-mail: j.l.peschar@ppsw.rug.nl.
 2. Eerder verscheen er in 1990 al *Staat van Nederland* onder redactie van W. Uitterhoeve in Nijmegen bij de SUN, met dezelfde doelstelling.
 3. Voorzover ik heb kunnen nagaan – dat zakenregister was dus toch handig geweest – wordt er alleen in Hoofdstuk 7 (over vrije tijd) naar sociale ongelijkheid verwezen.
 4. Hier is voldoende relevante literatuur over beschikbaar, waar overigens in de Inleiding spaarzaam gebruik van wordt gemaakt. Op de internationaal comparatieve terreinen van politiek, stratificatie, onderwijs, gezondheidszorg en methodologie is vol-
- doende gepubliceerd om uit een aantal relevante strategieën voor het vergelijken te kunnen kiezen.
5. Dat de redenering ook empirisch slecht is doordacht blijkt verder uit het feit dat in soortgelijk internationaal onderzoek Nederlandse kinderen slechts gemiddeld scoren op taalvaardigheid. Uit het feit dat deze kapitale bevinding in het bovengenoemde SUN-boekje van Uitterhoeve niet is terug te vinden, maak ik op dat het SCP zelf ook nattigheid voelt.
 6. Acht jaar eerder reageerde de toenmalige Amerikaanse president Bush sr. op een soortgelijke manier op een OECD-publicatie over de grote achterstand van Amerikaanse leerlingen ten opzichte van leeftijdsgenoten uit andere landen. Alleen werd er een andere consequentie uit getrokken: er werd een omvangrijk investeringsprogramma voor het onderwijs ingesteld: *Education 2000*. Overigens zijn ook daarmee en daarna nog niet alle achterstanden weg-gewerkt!